
amnesty international

Irak

La crise des réfugiés irakiens : le discours et la réalité



Juin 2008

Index AI : MDE 14/011/2008

SECRÉTARIAT INTERNATIONAL, 1 EASTON STREET, LONDRES WC1X 0DW, ROYAUME UNI
TRADUIT PAR LES ÉDITIONS FRANCOPHONES D'AMNESTY INTERNATIONAL (ÉFAI)

SOMMAIRE

Glossaire.....	1
1. Introduction	2
2. Description générale de la crise	6
3. La situation des réfugiés dans les pays de la région.....	9
Syrie	9
Jordanie	17
Liban	22
Égypte.....	25
4. Les retours « volontaires » : s'opposer aux paroles creuses	26
Les raisons du retour.....	28
Europe : les réfugiés contraints à rentrer	31
Le moment n'est pas favorable au retour.....	34
Les obligations des pays d'accueil	34
Le refoulement constructif.....	37
La responsabilité et le partage de la prise en charge	38
5. Les retours forcés.....	38
Les renvois depuis la région	40
Les retours forcés depuis l'Europe	43
Un exemple positif.....	47
6. Besoins, coûts et responsabilités	47
Les besoins des pays d'accueil	49
L'aide bilatérale aux pays d'accueil	50
Le financement multilatéral	53
Les agences internationales	53
Le programme irakien du HCR	54
7. La réinstallation : un élément de protection limité mais nécessaire	57
Bilan.....	60
Les obstacles à la réinstallation.....	65
L'examen des dossiers dans le pays	67
Les Palestiniens d'Irak : un cas spécial	68
8. Recommandations	72
Aux gouvernements de la Syrie, de la Jordanie, du Liban et de l'Égypte	72
À la communauté internationale.....	72
<i>La poursuite de l'aide après le rejet de la demande d'asile.....</i>	<i>75</i>
Au gouvernement irakien	75

Glossaire

CERE	Conseil européen sur les réfugiés et les exilés
FAFO	Fondation norvégienne qui acquiert et diffuse des données sur les changements de conditions de vie et de travail
FNUAP	Fonds des Nations unies pour la population
HCR	Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme
ICERD	Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale
IPSOS	Société française de sondages et d'études de marché
OCHA	Bureau de la coordination des affaires humanitaires (ONU)
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OMS	Organisation mondiale de la santé
PAM	Programme alimentaire mondial
PIDCP	Pacte international relatif aux droits civils et politiques
PIDESC	Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance
UNRWA	Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient

Irak

La crise des réfugiés irakiens : le discours et la réalité

1. Introduction

Les déplacements de populations dus à l'invasion de l'Irak par les forces de la coalition dirigée par les États-Unis et par le conflit armé interne qui a suivi ont atteint un niveau intolérable. Des millions de personnes en danger – parmi lesquelles des musulmans sunnites et chiites, des mandéens-sabéens et des Palestiniens, entre autres – ont fui leur domicile, et la plupart ont du mal à survivre.

La crise des réfugiés et des personnes déplacées a pris des proportions tragiques. Or, les gouvernements étrangers ne font pratiquement rien pour leur venir en aide ; ils manquent à leur devoir moral et à leur obligation légale d'assumer ensemble la responsabilité des personnes déplacées, où qu'elles se trouvent. La communauté internationale fait très largement preuve d'indifférence face à cette crise.

Les gouvernements tentent de donner une image positive de la situation en Irak et de la crise des déplacés pour justifier leur inaction. Toutefois, les discours ne modifient pas la réalité. Les médias du monde entier diffusent des informations faisant état d'une augmentation des « *retours volontaires* » et d'une légère amélioration de la situation en matière de sécurité en Irak, mais cela ne change rien à la situation réelle, à savoir l'aggravation de la crise des réfugiés, exacerbée par l'incapacité de la communauté internationale à réagir de manière efficace. La réalité est que la crise des réfugiés et des personnes déplacées s'aggrave et que ce problème continuera d'exiger l'attention de la communauté internationale dans les années à venir.

Depuis l'invasion de l'Irak en 2003, la crise des personnes déplacées n'a cessé de prendre de l'ampleur et elle est aussi devenue plus complexe. Le nombre des personnes déplacées – 4,7 millions selon les estimations du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) – est actuellement

plus élevé que jamais ¹. Par ailleurs, la passivité de la communauté internationale empêche de plus en plus les personnes qui fuient l'Irak d'avoir accès à une protection en dehors de leur pays. En raison des nouvelles restrictions à la délivrance de visas imposées par les pays voisins, la possibilité pour les personnes menacées en Irak d'obtenir une protection dépend de plus en plus de leurs moyens financiers plutôt que de leurs besoins ou de leurs droits découlant du droit international relatif aux réfugiés et aux droits humains. En conséquence, un nombre croissant de familles fuient leur domicile sans toutefois pouvoir quitter l'Irak – on estime actuellement à 2,77 millions le nombre des personnes déplacées à l'intérieur du pays².

La situation de ceux qui ont eu la chance de pouvoir quitter l'Irak ne cesse de se dégrader. Les réfugiés irakiens ne sont pas autorisés à travailler dans les pays voisins de l'Irak ou plus éloignés. Plusieurs millions de personnes ont du mal à survivre à cause de la nécessité de payer un loyer, d'acheter de la nourriture et de régler des soins médicaux, et parce que les organisations humanitaires disposent de moyens limités. Les économies finissent toujours par s'épuiser. Plusieurs années après avoir fui leur pays, de nombreuses familles sont dans l'indigence et confrontées à des choix impossibles et à de nouveaux dangers, notamment le travail des enfants, la prostitution et la perspective d'être contraintes par les circonstances à un retour « *volontaire* » en Irak.

Le nombre de réfugiés ayant besoin d'une aide de première nécessité pour survivre s'accroît de mois en mois. Ainsi, quelque 120 000 personnes, soit 90 p. cent de tous les réfugiés irakiens enregistrés en Syrie, ont reçu une aide alimentaire en 2008³, alors que le nombre des bénéficiaires de cette aide s'élevait à la fin de 2007 à 43 600, soit environ 32 p. cent des réfugiés enregistrés⁴. Début 2008, le HCR, qui s'attendait à une augmentation du nombre de personnes ayant besoin d'une aide alimentaire, prévoyait de distribuer de la nourriture à environ 300 000 personnes à la fin de l'année pour la seule Syrie.

¹ On estime à deux millions le nombre d'Irakiens vivant dans des pays voisins en tant que réfugiés, et à 2,7 millions le nombre de ceux déplacés à l'intérieur de l'Irak. Voir : HCR, *Iraq : Une récente étude sur le retour montre que peu prévoient de rentrer bientôt*, point de presse, 29 avril 2008.

² HCR, *Déplacement interne en Iraq*, point de presse, 8 avril 2008.

³ HCR, *Syria Update*, mai 2008.

⁴ Selon le HCR, 134 689 personnes étaient enregistrées comme réfugiés en Syrie en novembre 2007. Source : HCR, *Iraq Situation Update*, novembre 2007.

Le HCR a toutefois annoncé au mois de mai qu'en raison d'un financement insuffisant de ses opérations en Irak, en août il « *ne sera pas en mesure de répondre à tous les besoins élémentaires de santé des Iraquiens et de nombreux Iraquiens souffrant de maladies graves et chroniques ne pourront pas recevoir leurs médicaments mensuels*⁵ ». Le HCR a également averti qu'il allait peut-être devoir revoir à la baisse les programmes de distribution d'aide alimentaire dont bénéficient actuellement 150 000 réfugiés en Syrie et en Jordanie, ce qui « [plongerait] *de nombreux Iraquiens dans une pauvreté plus grave et [accroîtrait] le risque d'une augmentation des taux de malnutrition et du travail des enfants*⁶ ».

Cela montre que l'aide de la communauté internationale est actuellement loin d'être suffisante. Certains pays ont choisi de fournir une aide générale au développement et à la reconstruction de l'Irak ; en n'apportant pas une aide ciblée ils ne répondent pas – ou que de manière insuffisante – aux besoins humanitaires des personnes déplacées.

Les difficultés rencontrées par certains réfugiés dans leur pays d'accueil les incitent à prendre la décision difficile et dangereuse de rentrer en Irak, soit temporairement pour percevoir une pension de retraite, entre autres raisons, soit pour une plus longue période à cause de leur situation désespérée, et non parce qu'ils pensent qu'ils ne risquent plus d'être victimes d'atteintes à leurs droits fondamentaux en Irak.

En réalité, bien que la situation en matière de sécurité se soit légèrement améliorée au cours de l'année écoulée, l'Irak n'est pas un pays sûr et les réfugiés n'ont pas intérêt à y retourner. En fait, la situation s'est dégradée ces derniers mois et l'Irak reste l'un des pays les plus dangereux au monde.

Les parties intéressées ont tendance à nier cette réalité. Le nouveau gouvernement irakien tente d'asseoir son autorité dans un contexte de carnage et de désespoir. La communauté internationale essaie quant à elle, face à la crise de grande ampleur des réfugiés, de justifier sa réticence à accorder une aide financière ou technique ou des possibilités de réinstallation.

L'aide financière apportée aux pays qui accueillent des réfugiés et aux organisations qui les aident et les protègent reste scandaleusement faible. Les principaux pays hôtes n'ont reçu pratiquement aucune aide bilatérale d'autres

⁵ HCR, *L'UNHCR est confronté à un manque de financement pour ses opérations pour l'Iraq*, communiqué de presse, 9 mai 2008.

⁶ Ibid.

pays. Les Nations unies et les autres organisations internationales ont désespérément besoin de ressources supplémentaires pour assurer la poursuite des programmes essentiels en cours. Les besoins n'ont jamais été aussi élevés alors que les réfugiés s'appauvrissent et que de nouveaux problèmes graves liés à la protection apparaissent. Les pays qui assument la plus grande part des obligations attendent toujours que d'autres pays apportent une aide véritable.

Malgré l'indignation suscitée par la manière dont les réfugiés et les demandeurs d'asile irakiens sont traités en dehors de la région, les Irakiens qui sollicitent une protection à l'étranger sont toujours aussi mal traités⁷. La situation a même fortement empiré. Des mécanismes coercitifs tels que la suppression de l'aide, pour pousser les réfugiés à retourner dans leur pays, ainsi que le renvoi forcé en Irak et le refus d'accorder le statut de réfugié, sont de plus en plus courants. Un nombre croissant de pays européens renvoient en Irak les demandeurs d'asile déboutés ; c'est notamment le cas de la Suède qui était pourtant auparavant un exemple pour ses voisins européens.

La réinstallation représente une part marginale mais essentielle de la réponse à apporter à la situation. La plupart des pays n'ont pas tenu compte des appels qui leur ont été lancés à maintes reprises pour que cette possibilité soit prise au sérieux, et certains de ceux qui étaient le plus en mesure d'agir n'ont accepté que des quotas restreints. Ainsi, le Royaume-Uni, pourtant l'un des principaux acteurs de l'invasion qui a déclenché la crise des réfugiés, a fixé un quota global de réinstallation de 750 personnes, qui inclut les Irakiens. Notons toutefois que les autorités chiliennes et brésiliennes ont pris des initiatives positives en matière de réinstallation qui méritent d'être saluées.

Amnesty International craint que la passivité de la communauté internationale face à la crise n'érode encore davantage la protection des droits fondamentaux des personnes contraintes de fuir de chez elles en raison de l'insécurité. L'organisation appelle les autorités politiques au plus haut niveau à reconnaître la nature, l'ampleur et l'urgence de la crise et à véritablement s'engager à aider les Irakiens déplacés en prenant les mesures suivantes :

- reconnaître le caractère immédiat de la crise et ses implications à moyen et long terme ;

⁷ Voir par exemple : HCR, *Research Paper No. 144, Fortress Europe and the Iraqi "intruders": Iraqi asylum-seekers and the EU, 2003-2007* ; ECRE, *2008 Iraq Survey*, mars 2008 ; et Amnesty International, *Millions in Flight: the Iraqi refugee crisis* (MDE 14/041/2007), septembre 2007.

- fournir de manière urgente et durablement une aide financière accrue ;
- mettre fin aux pratiques telles que le renvoi forcé qui mettent des vies en danger ;
- mettre fin aux pratiques qui entraînent des retours « volontaires » sous la contrainte ;
- autoriser les réfugiés et les demandeurs d'asile à exercer un emploi rémunéré ; et
- augmenter considérablement les possibilités de réinstallation.

Les pays de la région ont cruellement besoin de cette aide pour pouvoir assumer leurs responsabilités de manière plus efficace et sans être débordés au point de prendre des mesures répressives comme les restrictions à l'entrée sur leur territoire et l'expulsion de personnes terrorisées.

2. Description générale de la crise

Depuis qu'Amnesty International a publié, en septembre 2007, le document intitulé *Millions in flight : the Iraqi refugee crisis*, la situation des Irakiens déplacés s'est aggravée⁸.

On a pu penser en 2007 que la violence diminuait quelque peu, mais la tendance s'est inversée ces derniers mois. Au cours du second semestre de 2007, le nombre d'Irakiens tués a diminué, passant de plus de 1 800 en août 2007 à 541 en janvier 2008⁹. Cet apaisement n'a toutefois pas duré. Plus de 2 000 personnes, dont de nombreux civils non armés, ont été tuées pour les seuls mois de mars et d'avril 2008 à la suite d'affrontements entre les forces gouvernementales irakiennes, soutenues par les États-Unis, et l'Armée du Mahdi, milice armée chiite composée des partisans de Moqtada al Sadr. Les combats qui avaient éclaté à Bassora se sont étendus à d'autres régions du pays, et plus particulièrement à Sadr City, le fief de l'Armée du Mahdi à Bagdad, et aux alentours. Selon des informations parues dans la presse, 1 082 Irakiens ont trouvé la mort en mars et 969 autres en avril¹⁰.

« Je ne rentrerai jamais en Irak où ils ont tué mon mari et pris notre maison. »

⁸ Voir *Millions in flight*, op. cit.

⁹ AFP. *Iraq death toll surges in March*, 1^{er} avril 2008.

¹⁰ 1^{er} avril 2008

Zahra¹¹ est une veuve chiite de quarante-quatre ans, mère de quatre enfants. Son mari, de confession sunnite, a été enlevé et tué en mai 2007 à Bagdad, apparemment par les membres d'un groupe armé. Selon le récit de Zahra à Amnesty International, au début de 2007, dans le quartier Rasheed à Bagdad où elle vivait avec sa famille, ils avaient reçu, à l'instar de plusieurs de leurs voisins, des lettres de menaces émanant, semble-t-il, de groupes armés. Elle raconte que l'une de ces lettres les menaçait de mort s'ils ne quittaient pas leur domicile.

Le jour de son enlèvement, le mari de Zahra était sorti le matin pour se rendre à l'université Mustansiriya de Bagdad où il devait passer des examens. Dans l'après-midi, Zahra a reçu un appel téléphonique des ravisseurs qui réclamaient une rançon. Elle a mis une somme d'environ 35 000 euros dans un sac que des hommes au visage masqué ont récupéré. Son mari a pourtant été tué (d'une balle dans la tête, selon le certificat de décès).

Zahra a ensuite déménagé pour s'installer dans le quartier à majorité chiite de Karkh, mais on lui a conseillé de partir car on savait qu'elle était la veuve d'un sunnite. Elle s'est réfugiée en septembre 2007 avec ses enfants, sa mère et sa sœur à Damas où la famille a reçu une aide d'urgence du HCR. Les enfants souffrent de troubles psychologiques depuis la mort de leur père. Zahra a déclaré à Amnesty International : « *Je ne rentrerai jamais en Irak où ils ont tué mon mari et pris notre maison. Que dire à mes enfants ? Que leur père a été tué parce qu'il était sunnite ?* »

Entretien avec des délégués d'Amnesty International à Damas, en février 2008.

La situation des droits humains en Irak est désastreuse. Des personnes sont tuées chaque mois par des membres de groupes armés, de la Force multinationale (FMN) et des forces de sécurité irakiennes ainsi que par des agents de sécurité employés par des sociétés militaires et de sécurité privées. Enlèvements, actes de torture, mauvais traitements et détentions arbitraires sont le lot quotidien des Irakiens. Les violences contre les femmes et les fillettes, notamment les viols et les crimes « d'honneur », se multiplieraient¹².

¹¹ Les noms des personnes citées dans le présent rapport ont été modifiés.

¹² Voir le rapport publié en mars 2008 par Amnesty International et intitulé *Irak. Carnage et désespoir* (index AI : MDE 14/001/2008) pour des détails sur la situation des droits humains en Irak.

Les Irakiens ont de plus en plus de mal à avoir accès au strict nécessaire, notamment à la nourriture et à l'eau potable. Selon Oxfam, en 2007, 70 p. cent des Irakiens n'avaient pas accès à l'eau potable, 43 p. cent vivaient avec moins d'un dollar (0,6 euro) par jour et le taux de malnutrition infantile était passé de 19 p. cent durant la période des sanctions (1990 à 2003) à 28 p. cent¹³.

Le nombre de personnes déplacées – forcées de quitter leur domicile à l'intérieur de l'Irak pour se mettre en sécurité mais qui n'ont pas accès à une protection en dehors de leur pays – est plus élevé que jamais¹⁴. Plus de 1,5 million des quelque 2,7 millions d'Irakiens actuellement déplacés à l'intérieur de leur pays ont fui leur domicile depuis 2006. On s'attend que ce nombre continue à augmenter, car les Irakiens fuient les persécutions croissantes, mais les voies permettant de fuir le pays sont de plus en plus restreintes.

Les personnes déplacées à l'intérieur de l'Irak sont dans une situation extrêmement précaire et l'absence de sécurité dans le pays entrave fortement les activités des organisations humanitaires. La plupart des organisations internationales ont retiré leur personnel étranger de l'Irak à la suite de l'attentat à l'explosif perpétré en 2003 contre le siège des Nations unies à Bagdad. Toutefois, le nombre d'employés étrangers du HCR basés en Irak est récemment passé de deux à cinq¹⁵.

Plus de deux millions d'Irakiens ont réussi à fuir leur pays ; la majorité d'entre eux sont partis après l'intensification des violences confessionnelles qui a suivi l'attentat à l'explosif en février 2006, contre le sanctuaire chiite de l'imam Al Askari, à Samarra. La plupart se sont réfugiés en Syrie et en Jordanie où ils vivent toujours. Un nombre important d'Irakiens ont trouvé refuge dans d'autres pays de la région, dont l'Égypte et le Liban. Ces pays subissent tout le

¹³ Oxfam, « Etre à la hauteur du défi humanitaire en Irak », juillet 2007.

¹⁴ Selon les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, document ONU E/CN.4/1998/53/Add.2 (1998), « [L]es personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays sont des personnes ou des groupes de personnes qui ont été forcés ou contraints à fuir ou à quitter leur foyer ou leur lieu de résidence habituel, notamment en raison d'un conflit armé, de situations de violence généralisée, de violations des droits de l'homme ou de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme, ou pour en éviter les effets, et qui n'ont pas franchi les frontières internationalement reconnues d'un État ».

¹⁵ UNHCR. Point de presse. Le Haut Commissaire achève sa mission en Syrie, Irak et Jordanie, 19 février 2008.

poids de la crise des réfugiés, et la communauté internationale ne fait pratiquement rien pour leur venir en aide.

Il est difficile de connaître le nombre exact de réfugiés irakiens dans les pays d'accueil. Comme la plupart vivent dans des zones urbaines, il est difficile de les recenser ; tous ne sont pas enregistrés auprès du HCR et beaucoup se déplacent d'un endroit à l'autre. Mais il est certain que les conditions de vie de la plupart des deux millions de réfugiés irakiens dans la région sont extrêmement dures.

Un nombre relativement faible d'Irakiens ont rejoint des pays industrialisés. Toutefois, en 2007, 45 200 Irakiens ont réussi à entrer dans des pays industrialisés où ils ont sollicité l'asile malgré l'éventail toujours plus vaste de mesures visant à restreindre l'accès, comme les opérations d'interception, l'obligation d'obtenir un visa, le contrôle minutieux auquel sont soumis les passagers et la présence d'officiers de liaison internationaux. Ce chiffre ne représente qu'un p. cent des 4,7 millions de personnes déplacées par la crise, mais il est deux fois plus élevé qu'en 2006, année au cours de laquelle seules 22 900 demandes d'asile avaient été présentées. Ceci signifie que les Irakiens constituent aujourd'hui le groupe le plus important de demandeurs d'asile dans les pays industrialisés, ce qui a entraîné une augmentation globale du nombre de demandeurs d'asile et un renversement de la tendance à la baisse des demandes observée depuis cinq ans¹⁶.

3. La situation des réfugiés dans les pays de la région

Syrie

La Syrie est le principal pays d'accueil des réfugiés irakiens. En l'absence de recensement officiel, les estimations varient entre un peu moins d'un million et environ 1,5 million¹⁷.

¹⁶ UNHCR. Les demandes d'asile dans les pays industrialisés augmentent suite à la crise iraquienne, 18 mars 2008.

¹⁷ Il n'y a eu aucun recensement officiel des réfugiés irakiens. Le gouvernement syrien affirme qu'un million six cent mille Irakiens vivent en Syrie, tandis que le HCR estime que leur nombre est compris entre 1,2 et 1,5 million. HCR, *Iraq. Situation Update*, avril-mai 2008. L'ambassade d'Irak à Damas estime que le nombre total de réfugiés est compris entre 800 000 et un million.

De nombreux réfugiés irakiens vivent depuis plusieurs années en Syrie, où ils sont plongés dans une pauvreté croissante et poussés au désespoir. Les autorités syriennes leur accordent une protection précaire, pratiquement sans aucun soutien de la part du reste du monde¹⁸. Les conséquences négatives de cette situation se font sentir dans plusieurs domaines.

Au niveau le plus fondamental, la possibilité de bénéficier d'une protection en gagnant la Syrie est désormais très restreinte, bien que les Irakiens soient toujours dans la nécessité de quitter leur pays. Jusqu'en octobre 2007, ils pouvaient entrer librement en Syrie¹⁹. Toutefois, face à l'augmentation considérable du nombre de réfugiés irakiens et à l'absence de soutien de la communauté internationale, et sur la demande du Premier ministre irakien Nouri al Maliki, le gouvernement syrien a décidé d'exiger un visa.

Certaines catégories de personnes peuvent obtenir ce visa. Citons les universitaires et leurs proches, les étudiants irakiens inscrits dans des universités syriennes ou d'autres établissements d'enseignement supérieur, les enfants scolarisés, les chauffeurs de camions et d'autocars qui circulent sur la route Damas-Bagdad, les Irakiens qui doivent être soignés dans des hôpitaux syriens sous réserve qu'ils disposent des documents officiels requis, les membres de délégations sportives et culturelles qui se rendent en Syrie ou transitent par ce pays, et enfin les commerçants et hommes d'affaires qui doivent se rendre en Syrie dans le cadre de leurs activités professionnelles.

Les familles dont des enfants sont scolarisés en Syrie ou dont certains membres ont besoin de soins médicaux peuvent demander un permis de séjour

¹⁸ Parmi les réfugiés enregistrés auprès du HCR en Syrie, 55,7 p. cent sont sunnites, 20, 2 p. cent chiites, 16 p. cent chrétiens, 2,3 p. cent musulmans sans plus de précision, 4,3 p. cent mandéens-sabéens, 0, 8 p. cent yézidis et 0, 7 p. cent autres (HCR, *Iraq Situation Update*, avril-mai 2008).

¹⁹ Jusqu'à la fin de 2006, les Irakiens qui entraient en Syrie obtenaient un visa de trois mois qui était apposé sur leur passeport à la frontière et qui pouvait être renouvelé pour une nouvelle durée de trois mois dans un bureau du Service d'immigration à Damas ou dans une autre ville. Cette procédure a toutefois changé au début de 2007, les autorités syriennes ayant ramené de trois à un mois la durée du visa initial qui ne peut désormais être renouvelé que pour deux mois, toujours à Damas ou dans un autre bureau du Service d'immigration. Lorsque le visa de deux mois est sur le point d'expirer, son titulaire est invité à quitter la Syrie et à obtenir un nouveau visa s'il souhaite y revenir. Dans la pratique, ceci signifie que de nombreux Irakiens se rendent au poste frontière pour obtenir un tampon de sortie sur leur passeport puis rentrent immédiatement en Syrie, ce qui leur permet d'obtenir un nouveau visa d'un mois renouvelable pour une durée de deux mois.

temporaire qui doit être renouvelé tous les mois pendant une durée maximale d'un an. Les Irakiens titulaires de ces permis de séjour peuvent obtenir l'autorisation de se rendre en Irak avec la possibilité de revenir en Syrie dans le délai de trois mois. Alors que l'année scolaire touche à sa fin²⁰, les réfugiés se demandent ce qu'il adviendra des visas obtenus dans ces conditions.

La Syrie n'est pas partie aux traités internationaux relatifs aux réfugiés, mais elle est tenue au regard du droit international coutumier, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) et de la Convention contre la torture de ne pas renvoyer des personnes vers des pays où elles risquent d'être victimes d'atteintes à leurs droits fondamentaux (principe de non-refoulement). Les États sont en effet dans l'obligation de ne pas renvoyer contre son gré un individu dans un pays où il risque d'être victime de graves atteintes à ses droits fondamentaux. Le principe de non-refoulement à la frontière s'inscrit dans ce cadre ; aux termes de ce principe les États doivent admettre sur leur territoire les personnes qui sollicitent une protection internationale et établir si elles risquent d'être victimes d'atteintes graves à leurs droits fondamentaux en cas de renvoi dans leur pays.

En d'autres termes, les personnes qui sollicitent une protection internationale et qui fuient des atteintes aux droits humains doivent être autorisées à pénétrer sur le territoire. Pourtant, les règles syriennes relatives à la délivrance des visas ne contiennent aucune clause humanitaire autorisant l'entrée sur le territoire syrien des personnes qui ont besoin de protection.

Des responsables syriens ont déclaré en mars 2008 aux délégués d'Amnesty International que les autorités à la frontière usaient largement de leur pouvoir discrétionnaire pour la délivrance de visas et que les personnes qui ne faisaient pas partie d'une des catégories énumérées plus haut mais dont le besoin de protection était extrêmement fort étaient autorisées à entrer en Syrie. Les délégués de l'organisation n'ont toutefois rencontré aucune personne qui ait pu gagner le territoire syrien dans ces conditions.

La protection accordée aux réfugiés qui parviennent à entrer en Syrie est incertaine et précaire. Des Irakiens ont réussi à obtenir un permis de séjour temporaire et certains sont enregistrés auprès du HCR ²¹, mais la majorité

²⁰ L'année scolaire se termine le 1^{er} juillet et on ignore actuellement si les visas délivrés pour des raisons de scolarisation seront automatiquement prolongés.

²¹ En mai 2008, 194 273 réfugiés irakiens étaient enregistrés auprès du HCR en Syrie (HCR, *Syria Update*, mai 2008). En outre, 22 317 avaient un rendez-vous avec le HCR et on

d'entre eux sont en situation irrégulière, sans statut légal. Ils risquent donc d'être renvoyés en Irak, ce que le HCR tente d'empêcher sans toujours y parvenir²². Les personnes qui risquent le plus d'être expulsées sont celles qui ont été condamnées, voire dans certains cas simplement accusées, pour une infraction, y compris des délits mineurs comme la prostitution, ainsi que celles qui sont entrées clandestinement en Syrie ou qui détiennent des documents falsifiés.

Les Irakiens ne sont pas autorisés à travailler en Syrie. Leurs éventuelles économies s'épuisent donc rapidement, et les réfugiés s'appauvrissent. L'aide humanitaire et la protection se sont sensiblement améliorées au cours de l'année écoulée à la suite de la mise en place de toute une série de programmes par des organisations internationales – parmi lesquelles le HCR, le Programme alimentaire mondial (PAM), le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF), le Fonds des Nations unies pour la population (FNUAP), et l'Organisation mondiale de la santé (OMS) –, mais la capacité de ces programmes à répondre aux besoins croissants des réfugiés irakiens est limitée, en raison du financement insuffisant de la communauté internationale.

Il est difficile de mettre au point des solutions adaptées, d'autant plus qu'il n'est pas aisé de déterminer les besoins des réfugiés qui vivent dans les villes.

Toutefois, le nombre de personnes enregistrées par le HCR augmente, en partie à cause du programme de proximité du HCR et aussi parce que les réfugiés comprennent, semble-t-il, les avantages liés à l'enregistrement, notamment l'accès au programme d'aide alimentaire. Le nombre de personnes ayant besoin d'une aide alimentaire et qui en bénéficient a considérablement augmenté au cours de l'année écoulée. Le HCR distribue maintenant de la nourriture à plus de 90 p. cent des réfugiés irakiens enregistrés en Syrie²³. Alors que seules 54 800 personnes recevaient une aide alimentaire en 2007, le nombre des bénéficiaires s'élevait à plus de 120 000 en mai 2008. Le besoin croissant d'aide alimentaire est également lié à l'augmentation du prix

s'attendait que plus de 30 000 autres soient enregistrés à la fin de 2008 (HCR, *Iraq Situation Update*, avril-mai 2008).

²² Voir chapitre 5.

²³ 128 357 personnes ont reçu une aide alimentaire à Damas, à Alep et à Al Hassakeh depuis le début de 2008. Le nombre de bénéficiaires devrait atteindre 300 000 d'ici la fin de l'année (HCR, *Syria Update*, mai 2008).

des denrées alimentaires – jusqu'à 20 p. cent depuis la fin de 2007²⁴ – et à la diminution des subventions aux produits de base²⁵.

L'aide financière n'est actuellement fournie qu'à une infime minorité des personnes qui en ont besoin. Le HCR a mis en place un programme d'aide en espèces par le biais de cartes de retrait aux distributeurs automatiques de billets ; 4 357 cartes bénéficiant à 13 161 Irakiens ont ainsi été distribuées²⁶. Bien que cette initiative soit positive, elle ne fait qu'effleurer la surface du problème. Qui plus est, le HCR a averti qu'il allait peut-être suspendre certains de ses programmes en juillet 2008 s'il ne recevait pas un financement supplémentaire et pérenne²⁷.

De nouveaux sujets de préoccupation apparaissent en raison de l'augmentation de la pauvreté et du fait que les réfugiés n'ont aucun espoir que la crise soit réglée dans un avenir proche. Citons, entre autres, le travail des enfants, la prostitution et l'augmentation des violences domestiques.

Le travail des enfants est un problème de plus en plus important, les familles envoyant leurs enfants travailler dans la rue ou dans des usines pour gagner l'argent qui fait cruellement défaut. En février 2008, les délégués d'Amnesty International ont rencontré en Syrie de nombreuses familles dont les enfants effectuaient des travaux dangereux, mais qui auraient voulu pouvoir les envoyer à l'école.

Des enfants aident leur famille à survivre

Trois enfants aident leur famille à survivre à Damas. Le fils cadet, six ans, vend du chewing-gum dans la rue, ce qui lui rapporte environ 0,6 euro par jour, et il n'est pas scolarisé. La fillette de dix ans vend du chewing-gum environ trois jours par semaine, après l'école. Le fils de quinze ans, cireur de chaussures, gagne environ 1,5 euro par jour ; il n'est pas scolarisé.

Leurs parents – Sherif, quarante-deux ans, camionneur, et son épouse Manal, trente-neuf ans – ont quitté l'Irak en mai 2006 avec leurs huit enfants après que leur maison du quartier de Karkh, à Bagdad, eut été endommagée par des explosions. Ils se sont réfugiés à Damas. Sherif est retourné en Irak en

²⁴ Mackay, Mairi, « *Staples become luxuries as costs rise in the Middle East* », CNN, 11 avril 2008, cité dans HCR, *Iraq Situation Update*, avril-mai 2008.

²⁵ HCR, *Iraq Situation Update*, avril-mai 2008.

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibid.

juin 2007. Il a été attaqué non loin de Ramadi, à l'ouest de Bagdad, et l'argent qu'il avait économisé (environ 4 000 euros) a été volé.

Manal a déclaré à Amnesty International que depuis cette attaque, son mari était devenu agressif et qu'elle essayait de le tenir à distance des enfants. Elle pense qu'il n'arrive pas à accepter d'avoir perdu ses économies et de ne pas pouvoir travailler en Syrie.

Entretien avec des délégués d'Amnesty International à Damas, en février 2008.

Aucune disposition officielle n'empêche les enfants irakiens de fréquenter les écoles en Syrie, mais seul un nombre relativement peu élevé est effectivement scolarisé. En mai 2008, 43 749 enfants sur un total estimé de 200 000 enfants irakiens d'âge scolaire fréquentaient des écoles primaires et secondaires en Syrie²⁸.

Plusieurs facteurs autres que le travail des enfants expliquent cette situation. La capacité limitée des écoles empêche d'accueillir des enfants supplémentaires, les classes étant déjà surchargées. Des familles s'inquiètent des longs trajets que les enfants devraient faire en autobus pour aller à l'école dans des quartiers éloignés. Certains enfants irakiens quittent l'école parce que le programme, différent de celui suivi en Irak, est trop difficile pour eux.

Les réfugiés irakiens en Syrie ont accès aux services de santé publics, dont la capacité limitée ne permet toutefois pas de répondre aux besoins. Les Irakiens ont un besoin de soins médicaux plus élevé que la normale en raison des traumatismes que beaucoup d'entre eux ont subis à la suite d'années de guerre et de conflit interne. L'accès aux services de santé s'est amélioré depuis 2007, mais beaucoup ne reçoivent pas le traitement nécessaire en raison du nombre élevé de personnes qui ont besoin de soins spécialisés pour des maladies graves.

À la suite d'un accord entre le HCR et le ministère syrien de la Santé, les Irakiens enregistrés auprès du HCR et qui sont gravement malades peuvent recevoir dans les centres de santé du Croissant-Rouge syrien différents traitements ou soins, y compris des interventions chirurgicales, s'ils contribuent financièrement²⁹ au coût des soins. Cette possibilité n'est pas à la portée de beaucoup de réfugiés, la plupart des Irakiens n'étant pas enregistrés auprès du HCR et la contribution financière demandée étant parfois prohibitive. Le HCR aide des Irakiens malades non enregistrés, mais ses moyens sont limités en raison de l'insuffisance de son financement permanent.

²⁸ Quarante et un mille quatre cent quarante d'entre eux fréquentaient des établissements d'enseignement « *fondamental* » (primaire), 4 786 des établissements d'enseignement secondaire général et 416 des établissements d'enseignement secondaire professionnel. La grande majorité de ces élèves sont à Damas (11 111) et dans le Grand Damas (22 956). On recense 5,1 millions d'élèves dans les écoles syriennes.

²⁹ Dans de tels cas, le HCR prend en charge 80 p. cent des frais et le malade les 20 p. cent restants. Le même système s'applique aux médicaments : Le HCR paie 80 p. cent et le malade les 20 p. cent restants. Le HCR prend en charge la totalité des frais dans des cas exceptionnels. Le HCR dispose d'une équipe d'assistants sociaux qui rendent visite aux malades pour savoir si la famille peut ou non prendre en charge le traitement.

La Syrie accueille aussi un nombre croissant d'Irakiennes victimes de violences sexuelles et liées au genre. En 2007, le HCR a recensé quelque 400 cas de réfugiées irakiennes qui avaient été victimes en Irak de violences sexuelles ou liées au genre, et notamment de viol. Au moins 200 victimes d'actes de ce type ont également été recensées entre janvier et le début de mai 2008³⁰. Par ailleurs, un responsable du HCR a déclaré à Amnesty International qu'un nombre important de réfugiées irakiennes subissait des violences conjugales.

Des foyers fournissent un hébergement et une prise en charge psychologique, entre autres services ; un grand foyer géré par Caritas Autriche a notamment été ouvert en mai par le HCR, mais les besoins dépassent de très loin les capacités d'accueil actuelles.

Des traumatismes répétés

Mariyam, une femme mandéenne-sabéenne de quarante-huit ans, originaire de Bassora, a été enlevée par deux hommes alors qu'elle se rendait chez une parente en juillet 2005. Une voiture s'est arrêtée à sa hauteur, les deux hommes l'ont attrapée, lui ont recouvert la tête d'une cagoule et l'ont poussée à l'intérieur de la voiture. Elle a été emmenée dans une maison située dans un lieu inconnu.

Mariyam a été battue par trois hommes pendant les trois jours qu'a duré son enlèvement. Le premier jour, elle a été privée de nourriture et d'eau et n'a pas été autorisée à utiliser les toilettes. Les deuxième et troisième jours, elle a été régulièrement violée par les trois hommes. Elle a pris un taxi pour rentrer chez elle. Dès qu'elle est entrée à son domicile, son mari l'a frappée.

Trois jours après sa remise en liberté, Mariyam s'est rendue au poste de police pour déposer une plainte, espérant convaincre son mari de la réalité de cette affaire. Il a continué à la rendre responsable de l'agression, car elle était sortie seule. Une semaine plus tard, une femme s'est présentée au domicile de Mariyam ; elle lui a dit qu'elle savait que Mariyam avait dénoncé les faits à la police, et que toute sa famille serait tuée. Mariyam est partie avec sa famille pour la Syrie où vivent certains de ses proches.

Depuis son arrivée en Syrie, son mari l'a quittée et il est parti clandestinement pour un pays européen. Cette femme a déclaré à Amnesty International qu'elle

³⁰ HCR, *Syria Update*, mai 2008.

pensait avoir reconnu l'un de ses agresseurs dans la rue à Damas. Profondément traumatisée par ce qu'elle a subi, elle a peur de sortir seule.

Entretien avec des délégués d'Amnesty International à Damas, en mars 2008.

Jordanie

À l'instar de la Syrie, l'emplacement géographique de la Jordanie l'a prédisposée à accueillir un nombre important de réfugiés irakiens. On estime que 450 000 à 500 000 Irakiens vivent en Jordanie³¹. Seul un petit nombre d'entre eux reçoit une aide des organisations internationales présentes dans le pays.

L'accès à la Jordanie est très restreint pour les réfugiés. Les autorités jordaniennes, qui reçoivent une aide limitée de la communauté internationale, ont restreint la délivrance de visas aux Irakiens.

Cependant, la Jordanie n'a pas de dispositions législatives spécifiques autorisant l'accès à son territoire de personnes qui fuient des atteintes aux droits humains, bien qu'elle soit tenue aux termes du droit international coutumier, ainsi que du PIDCP et de la Convention contre la torture auxquels elle est partie, de respecter le principe de non-refoulement.

Refus d'entrée : bloqués sans endroit où aller

Ali, réfugié palestinien en Irak, travaillait dans ce pays comme traducteur pour une société privée militaire. Il a été enlevé et maltraité en mai 2006. Durant sa captivité, il était menotté et il n'a reçu qu'un verre d'eau et deux aspirines en quatre jours. Voici son récit : « Chaque fois qu'ils ouvraient la porte, je pensais que c'était la fin pour moi, qu'ils allaient me tuer. » Heureusement sa femme a réussi à le faire libérer après avoir versé une rançon. Ali et sa famille ont ensuite tenté de quitter l'Irak.

La famille, qui vivait depuis vingt-sept ans en Irak, avait des documents de voyage jordaniens en cours de validité. Ali a quitté Bagdad en août 2006 avec sa femme, ses deux fils, leurs épouses et trois petits-enfants. Quand ils sont arrivés à la frontière jordanienne, Ali a été le seul autorisé à entrer dans le pays. Les autres membres de la famille se sont vu refuser l'entrée en Jordanie

³¹ HCR, *Iraq Situation Update*, avril-mai 2008. FAFO, *Iraqis in Jordan 2007 Their Number and Characteristics*, 2007, enquête du gouvernement jordanien.

sans explication. N'ayant nulle part où aller, ils ont passé un mois dans une mosquée à proximité de la frontière.

L'épouse d'Ali s'est rendue en Jordanie en passant par la Syrie pour essayer de savoir pourquoi la famille n'était pas autorisée à entrer dans le pays. Ali et sa famille sont repartis à Bagdad, où ils se sont cachés dans une pièce de la maison de son frère pendant huit mois. Quelqu'un leur a finalement suggéré d'essayer d'entrer en Jordanie par avion ; le bruit courait qu'il était parfois plus facile d'entrer par l'aéroport que par une frontière terrestre. En mai 2007, Ali et sa famille ont pris l'avion pour Amman, mais on leur a de nouveau refusé l'entrée et ils ont été renvoyés à Bagdad. Cette fois-ci, les autorités irakiennes ne les ont pas autorisés à pénétrer en Irak car, étant palestiniens, ils ne pouvaient fournir de preuve du caractère régulier de leur séjour en Irak. Ils ont été renvoyés à Amman. Les autorités jordaniennes leur refusant toujours l'entrée, ils ont passé dix jours à l'aéroport, sans vêtements de rechange et sans literie. L'épouse d'Ali était à l'aéroport, mais il n'avait pas le droit de la rencontrer. Finalement, en juin 2007, les autorités jordaniennes ont envoyé la famille au camp d'Al Ruweished, où une centaine d'autres Palestiniens d'Irak étaient installés.

Le gouvernement brésilien avait accepté d'accueillir les réfugiés de ce camp, mais Ali et sa famille n'en faisaient pas partie car ils n'étaient pas présents lorsque des fonctionnaires brésiliens étaient venus examiner le cas des réfugiés en vue de leur réinstallation. Ali et sa famille étaient de plus en plus découragés. Pourtant, un jour, alors qu'ils ne s'y attendaient pas, on leur a dit qu'ils pouvaient solliciter la nationalité jordanienne.

Ils essaient maintenant d'obtenir cette nationalité, mais on leur a dit que chaque dossier individuel coûterait environ 5 000 dollars des États-Unis (plus de 3 000 euros), une somme dont ils ne disposent pas.

Entretien avec des délégués d'Amnesty International en Jordanie, en septembre 2007.

Malgré les obligations qui incombent à la Jordanie, les réfugiés irakiens ont de plus en plus de mal à entrer dans ce pays depuis deux ans. Les jeunes gens, en particulier, sont systématiquement refoulés à la frontière.

La Jordanie a mis en place de nouvelles exigences de visa le 1^{er} mai 2008. Les Irakiens sont désormais tenus de déposer une demande de visa avant de se rendre en Jordanie. Les demandes peuvent être déposées auprès de l'un des

13 bureaux de la société de messagerie TNT en Irak³² ou des représentations diplomatiques jordaniennes à l'étranger. Une fois les demandes examinées, elles sont transmises au ministère de l'Intérieur à Amman. Dans la période du 1^{er} au 11 mai 2008, 927 demandes concernant 2 811 personnes ont été déposées³³. Le ministère de l'Intérieur jordanien a affirmé que la majorité des demandes avaient été acceptées. Un responsable de la société TNT a déclaré qu'environ 60 p. cent des demandes transmises par son siège de Bagdad avaient été acceptées³⁴.

La majorité des réfugiés irakiens en Jordanie n'ont aucun statut légal et vivent donc dans l'insécurité. Selon une étude menée en 2007 par la fondation norvégienne FAFO, parmi les Irakiens appartenant à la catégorie la plus pauvre qu'ils ont interrogés, seuls 22 p. cent avaient un permis de séjour en règle³⁵.

De nombreux réfugiés irakiens, y compris ceux enregistrés auprès du HCR, ne remplissent pas les critères exigés pour obtenir un permis de séjour³⁶. Non seulement cela les met dans une situation précaire, mais aux termes des lois jordaniennes ils sont redevables d'une somme pouvant atteindre 500 euros pour chaque année de dépassement de la validité de leur visa. Les autorités jordaniennes ont annoncé, en février 2008, que les Irakiens seraient exemptés des amendes accumulées s'ils décidaient de rentrer chez eux ou de partir pour un pays tiers. Ceux qui voulaient rester en Jordanie devaient régler avant le 17 avril la moitié des sommes dues et régulariser leur situation sous peine de ne jamais obtenir un permis de séjour³⁷. Un délai supplémentaire d'un mois a été accordé en avril 2008³⁸.

Les réfugiés installés en Jordanie sont en proie à des difficultés économiques. Les Irakiens ne sont toujours pas autorisés à travailler et, comme en Syrie, ils s'appauvrissent de plus en plus. Selon l'enquête effectuée en 2007 par la FAFO, la majorité des Irakiens vivent de leurs économies ou de virements

³² TNT perçoit des frais de 15 000 dinars irakiens (environ 8,5 euros) par personne.

³³ *Jordan Times*, « Majority of Iraqi visa applications approved – Jordanian Interior Ministry », 13 mai 2008.

³⁴ Ibid.

³⁵ L'enquête a été financée par le gouvernement norvégien et a bénéficié d'une subvention complémentaire du FNUAP. Pour de plus amples informations, consulter le site www.faf.no

³⁶ Par exemple, les Irakiens qui souhaitent solliciter le statut de résident à titre d'investisseur doivent investir une somme minimale de 100 000 dinars jordaniens (environ 95 000 euros).

³⁷ HCR, *Iraq Situation Update*, mars 2008.

³⁸ BBC, « *Jordan extends deadline for exempting Iraqis from residency fines* », 17 avril 2008.

bancaires : 42 p. cent reçoivent de tels virements d'Irak³⁹. Ils sont donc exposés au dénuement lorsque leurs économies s'épuisent ou si les virements sont interrompus en raison d'une dégradation de la situation en Irak.

Des Irakiens travailleraient en Jordanie sans être déclarés ; d'autres ont des permis de travail. Selon des ONG locales, ceux qui travaillent seraient mal payés, exploités et à la merci d'un congédiement arbitraire⁴⁰. Les loyers augmentant, des familles irakiennes de plus en plus nombreuses sont obligées de partager un appartement, voire une pièce⁴¹.

Les agences des Nations unies et les ONG internationales s'efforcent de répondre à ces besoins, mais leurs moyens sont limités. En mai 2008, quelque 53 000 personnes étaient enregistrées auprès du HCR en Jordanie. Tous les réfugiés ne se font pas enregistrer. Il y a à cela un certain nombre de raisons. L'enregistrement n'est pas nécessaire pour recevoir de l'aide en Jordanie et, par conséquent, beaucoup de réfugiés ne prennent pas contact avec le HCR. Par ailleurs, certains ont des difficultés à se rendre dans les bureaux du HCR en raison de leur éloignement. Des programmes de proximité ont été mis en place pour remédier à ce problème. Des agents de terrain s'efforcent également d'entrer en contact avec de nombreux Irakiens pour leur donner accès aux distributions de nourriture. Ces programmes requièrent toutefois un financement supplémentaire et régulier pour pouvoir durer.

Le HCR distribue actuellement une aide alimentaire à 9 190 personnes et une aide financière à 7 708 personnes en Jordanie.⁴² De toute évidence, seule une partie infime des Irakiens installés en Jordanie reçoit une aide. Ces faibles montants, loin de révéler des besoins inexistant, sont dus au manque de ressources ou de moyens. Selon les indications fournies à Amnesty International par le bureau du HCR en Jordanie, cet organisme « *est actuellement dans l'incapacité de chiffrer les besoins existants au-delà des chiffres fournis plus haut, qui sont également basés sur les ressources disponibles. Le besoin réel est certainement beaucoup plus élevé que ce que nous sommes en mesure de faire pour le moment. Ce point est confirmé par le personnel des ONG et du HCR, en contact quotidien avec la communauté*

³⁹ FAFO, *Iraqis in Jordan 2007, Their Number and Characteristics*, 2007.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ OIM, *Assessment of Psychosocial Needs of Iraqis Displaced in Jordan and Lebanon*, février 2008.

⁴² Ce programme a été mis en œuvre en mars 2008 selon HCR, *Situation Update*, avril- mai 2008.

irakienne. On s'attend à une augmentation du nombre d'Irakiens vulnérables en raison de la hausse du coût de la vie en Jordanie jointe à un épuisement des ressources (avoirs, économies, etc.) des bénéficiaires⁴³. »

Tous les enfants, y compris ceux qui n'ont pas de statut légal, peuvent désormais être scolarisés en Jordanie. Selon le HCR, le gouvernement a confirmé que les Irakiens auraient accès à tous les types et tous les niveaux d'enseignement public⁴⁴. Toutefois, le secteur public a bien du mal à accueillir les 24 000 enfants irakiens. Le ministre de l'Éducation a récemment réclamé une aide supplémentaire de la communauté internationale pour régler le problème des classes surchargées et des écoles où deux groupes d'enfants se relaient dans la journée.

Tous les enfants irakiens ne fréquentent pas une école. Pour être admis, ils doivent présenter leurs documents scolaires irakiens et ne pas avoir interrompu leurs études pendant plus de trois ans. Certains ne sont pas scolarisés faute de remplir ces conditions. D'autres travaillent pour aider leur famille à survivre⁴⁵. Selon l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), les enfants, en Jordanie, sont facilement employés sur le marché du travail clandestin⁴⁶.

Officiellement, les réfugiés irakiens ont accès aux services de santé d'urgence. Il y a toutefois une grande différence entre les besoins et les soins dispensés en raison des restrictions pesant sur le suivi des soins au-delà de l'urgence, et notamment l'accès à des services spécialisés. Les réfugiés irakiens qui souffrent de maladies chroniques, comme le diabète, le cancer et les maladies cardiovasculaires, n'ont pratiquement pas accès aux soins médicaux nécessités par leur état⁴⁷. Dans certains cas, des problèmes médicaux mineurs s'aggravent en raison du manque de soins. En outre, les conditions de logement déplorables de nombreux Irakiens – toit non étanche et chauffage insuffisant – favorisent les maladies⁴⁸.

En théorie, les Irakiens ont accès aux cliniques privées, mais la plupart n'en ont pas les moyens. Des centres de santé d'excellente qualité sont gérés par

⁴³ Réponse du bureau du HCR à Amman, Jordanie, par courrier électronique reçu le 17 avril 2008.

⁴⁴ HCR, *Iraq Situation Update*, mars 2008.

⁴⁵ OIM, *Assessment of Psychosocial Needs of Iraqis Displaced in Jordan and Lebanon*, février 2008.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ IRC, *Five Years Later : a Hidden Crisis*, mars 2008.

⁴⁸ Ibid.

des ONG et des organisations humanitaires, mais ils ne peuvent accueillir qu'une petite partie de ceux qui ont besoin de soins médicaux.

Selon une étude effectuée en février 2008 par l'OIM, le besoin croissant de soutien psychologique et psychosocial pour les réfugiés est un sujet de préoccupation majeur en Jordanie⁴⁹. Parmi ceux qui ont besoin d'une telle aide figurent les nombreuses victimes de violences sexuelles et liées au genre (dans cette catégorie, au moins 4 380 cas ont été recensés par le HCR en 2007⁵⁰).

Liban

Selon une étude réalisée à la fin de 2007 par le Danish Refugee Council, quelque 50 000 réfugiés irakiens ont réussi à entrer au Liban, dont 77,5 p. cent dans des conditions irrégulières. L'accueil laisse malheureusement beaucoup à désirer. Les réfugiés n'ont pas de statut légal et certains ont été incarcérés et expulsés, notamment en 2007.

Jusqu'en février 2008, la situation juridique des réfugiés irakiens n'était pas stable et ils n'étaient pas reconnus comme réfugiés par l'État. Ils risquaient d'être arrêtés et incarcérés pour une durée illimitée ; cette mesure visait à les forcer à rentrer en Irak. En janvier 2008, 600 réfugiés irakiens, dont 323 enregistrés par le HCR, étaient détenus dans des conditions déplorables dans des prisons surpeuplées où ils étaient incarcérés avec des délinquants⁵¹. Selon certaines sources, au début de 2008, 104 Irakiens étaient repartis « volontairement » en Irak après avoir été détenus pendant plusieurs mois. On peut s'interroger sur le caractère volontaire d'un tel retour, dans la mesure où les réfugiés devaient choisir entre l'incarcération ou le retour en Irak⁵².

En février 2008, le gouvernement libanais a annoncé la mise en place d'un programme de régularisation qui accordait aux étrangers un délai de grâce de trois mois durant lequel ils devaient se présenter à la Direction de la sécurité générale accompagnés d'un garant pour obtenir un permis de séjour ou un permis de travail. Ces documents sont en général valables un an.

Les personnes en situation irrégulière doivent s'acquitter d'une amende de 950 000 livres libanaises (environ 400 euros) et verser une somme

⁴⁹ OIM, *Assessment of Psychosocial Needs of Iraqis Displaced in Jordan and Lebanon*, février 2008.

⁵⁰ HCR, *Iraq Situation Update*, avril-mai 2008.

⁵¹ HCR, *Iraq Situation Update*, 23 janvier 2008.

⁵² Ibid.

supplémentaire pour la délivrance du permis de séjour et/ou de travail. Quant au garant, il doit verser 1 000 dollars des États-Unis (environ 600 euros) à titre de caution⁵³.

Le HCR a réussi à convaincre les autorités d'étendre le programme aux réfugiés incarcérés relevant de son mandat, et dont la plupart sont irakiens. Comme il est difficile pour les réfugiés détenus de trouver un garant, ils peuvent maintenant être remis en liberté sans qu'un tiers se porte caution. Le HCR s'est engagé à verser la somme de 950 000 livres libanaises requise pour régulariser la situation des réfugiés détenus. Les réfugiés qui sont ensuite remis au HCR ont le droit de séjourner légalement au Liban pendant trois mois, au cours desquels ils doivent trouver un garant et terminer les démarches en vue de leur régularisation.

En mai 2008, la majorité des 600 réfugiés irakiens incarcérés avaient recouvré la liberté ; 120 à 140 étaient toutefois maintenus en détention⁵⁴. Les réfugiés libérés ont reçu une allocation exceptionnelle du HCR par l'intermédiaire de Caritas pour les aider à se réinsérer dans la société. Ils ont également bénéficié d'entretiens individuels avant leur remise en liberté en vue d'établir s'ils avaient d'autres besoins, par exemple des soins médicaux. Dans ce cas, ils ont été adressés à des ONG susceptibles de les aider.

Amnesty International espère que le changement de la situation juridique et l'accès à l'emploi auront des effets positifs pour les Irakiens vivant au Liban.

Toutefois, les arrestations de réfugiés irakiens, bien que beaucoup moins nombreuses, n'ont pas cessé. Deux mois après le lancement du programme de régularisation, le HCR avait connaissance du cas de 22 réfugiés irakiens qui avaient été arrêtés et incarcérés alors qu'ils se déplaçaient au Liban. Selon le HCR, trois autres Irakiens ont été arrêtés entre le 11 et le 18 avril, probablement à leur entrée sur le territoire libanais⁵⁵.

Les réfugiés irakiens sont toujours confrontés à d'énormes difficultés au Liban. L'impossibilité d'accéder au marché du travail, en vigueur jusqu'à une date récente, les a appauvris. Ils vivent souvent dans des logements surpeuplés ; 80 p. cent environ occupent des petites maisons qu'ils louent⁵⁶.

⁵³ Réponse du bureau du HCR au Liban par courrier électronique reçu le 18 avril 2008.

⁵⁴ HCR, *Iraq Situation Update*, 23 janvier 2008

⁵⁵ Réponse du bureau du HCR au Liban par courrier électronique reçu le 18 avril 2008.

⁵⁶ OIM, *Assessment of Psychosocial Needs of Iraqis Displaced in Jordan and Lebanon*, février 2008.

L'accès à l'éducation est également difficile. De nombreuses familles ne peuvent pas envoyer leurs enfants à l'école, car elles n'ont pas les moyens de payer l'uniforme ou les fournitures scolaires ; parfois, le travail des enfants est nécessaire pour améliorer les revenus de la famille⁵⁷. L'OIM a signalé que 40 p. cent des enfants irakiens de six à dix-sept ans vivant au Liban n'étaient pas scolarisés, en raison des frais de scolarité élevés et parce qu'ils devaient travailler. Par ailleurs, certaines familles n'ont pas les documents scolaires qui sont exigés pour inscrire les enfants à l'école⁵⁸.

Avec l'aide du HCR, le nombre d'enfants scolarisés est passé de 321 pendant l'année 2006-2007 à 1 100 en 2007-2008. Le HCR est actuellement en mesure de fournir aux enfants une aide pour les uniformes et les fournitures. Toutefois, comme c'est le cas pour tous les programmes, de telles mesures ne pourront être pérennisées si le HCR ne reçoit pas un financement régulier et plus important⁵⁹.

Il est difficile aux réfugiés d'avoir accès aux services de santé libanais, essentiellement en raison du coût des soins médicaux. À l'instar des Irakiens réfugiés dans d'autres pays, beaucoup de ceux qui vivent au Liban souffriraient de troubles psychologiques⁶⁰. Des ONG et des organisations caritatives prennent entièrement en charge le traitement de 24 p. cent des personnes qui ont besoin de soins intensifs⁶¹.

L'initiative positive consistant à permettre la régularisation des réfugiés et leur accès au travail entraîne des difficultés liées à la protection. L'exploitation des travailleurs étrangers et les mauvais traitements, qui ne se limitent pas nécessairement aux réfugiés, sont un sujet de préoccupation au Liban⁶². Les employeurs menacent souvent d'annuler la garantie donnée aux réfugiés en situation irrégulière ou de dénoncer ceux qui travaillent clandestinement⁶³. Le

⁵⁷ Human Rights Watch, *Rot Here or Die There: Bleak Choices for Iraqi Refugees in Lebanon*, novembre 2007, <http://www.hrw.org/reports/2007/lebanon1207/>

⁵⁸ OIM, *Assessment of Psychosocial Needs of Iraqis Displaced in Jordan and Lebanon*, février 2008.

⁵⁹ HCR, *Iraq Situation Update*, 23 janvier 2008

⁶⁰ OIM, *Iraqi Refugees in Jordan and Lebanon Suffer from Mental Problems*, 4 mars 2008, <http://www.un.org/radio/8947.asp>

⁶¹ OIM, *Assessment of Psychosocial Needs of Iraqis Displaced in Jordan and Lebanon*, février 2008.

⁶² Réponse du bureau du HCR au Liban par courrier électronique reçu le 18 avril 2008.

⁶³ Ibid.

HCR doit parfois intervenir auprès des employeurs pour prendre la défense des réfugiés.

Par ailleurs, il faudra proposer des solutions durables à la situation des réfugiés à l'issue du délai de trois mois destiné aux démarches de régularisation. Le HCR est décidé à poursuivre le dialogue avec les autorités libanaises pour trouver des solutions, notamment une prolongation du délai d'amnistie et un meilleur respect des responsables de l'application des lois pour les documents délivrés par le HCR⁶⁴.

Égypte

Un nombre important d'Irakiens a réussi à se réfugier en Égypte – les estimations vont de 10 000 à 150 000. Depuis la fin de 2006, date à laquelle des restrictions ont été imposées à la délivrance de visas, l'accès au pays est devenu difficile.

Il est impossible d'établir le nombre de réfugiés irakiens en Égypte, mais beaucoup d'entre eux, c'est évident, ont un très grand besoin d'aide⁶⁵. Les réfugiés, qui n'ont pas de statut officiel, n'ont pas accès aux services sociaux⁶⁶ ; ils ne sont pas autorisés à travailler. Pourtant, à la différence du Liban, de la Syrie et de la Jordanie, l'Égypte est partie à la Convention des Nations unies relative aux réfugiés. Les économies dont disposaient certains Irakiens à leur arrivée en Égypte s'épuisent rapidement.

Très peu d'Irakiens sont enregistrés auprès du HCR, mais leur nombre s'accroît. À la mi-avril 2008, près de 11 000 personnes étaient enregistrées⁶⁷. Les réfugiés enregistrés peuvent bénéficier d'allocations de scolarisation et de soins médicaux par l'intermédiaire du partenaire du HCR. ⁶⁸ Deux mille sept cent quatorze réfugiés vulnérables, qui étaient enregistrés, ont reçu une aide financière en 2007.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Voir, par exemple, *Iraqis in Egypt : time is running out*, un film sur la situation des Irakiens en Égypte, produit et réalisé par Joshua van Praag, disponible sur le site <http://www.iraqisinegypt.org>

⁶⁶ *Refugees International*, « Egypt : Respond to the needs of Iraqi refugees », Kristele Younes et Nir Rosen, 4 décembre 2007.

⁶⁷ HCR, *Iraq Situation Update*, avril-mai 2008.

⁶⁸ Mille trois cent quarante Irakiens ont bénéficié de soins médicaux subventionnés en Égypte durant le mois de mars et 2 621 (38 p. cent) étudiants irakiens en Égypte ont reçu une bourse pour l'année 2007-2008 (HCR, *Iraq Situation Update*, avril-mai 2008).

Les enfants irakiens n'ont pas officiellement accès à l'éducation, les autorités égyptiennes leur ayant interdit de fréquenter les écoles publiques. Seuls ceux qui en ont les moyens ou qui reçoivent une aide du HCR peuvent être admis dans des écoles privées.

L'accès aux soins médicaux est aussi un problème. Les réfugiés ont dans certains cas seulement la possibilité d'être soignés dans des hôpitaux publics. Dans la pratique, l'accès aux soins médicaux passe généralement par le HCR.

4. Les retours « volontaires » : s'opposer aux paroles creuses

La communauté internationale n'a pas réagi de manière satisfaisante à la crise des réfugiés irakiens. Les gouvernements ont tendance à ignorer la crise ou à déformer la réalité pour des motifs politiques, par exemple pour tenter d'étayer des allégations de « succès » militaires ou pour se détacher de ce problème.

À ce propos, les exemples de réfugiés irakiens rentrant chez eux bénéficient d'un large écho dans les médias, tout particulièrement depuis octobre 2007, alors que les choix limités offerts aux réfugiés ou les risques encourus après leur retour en Irak sont à peine évoqués.

Les autorités irakiennes ont elles aussi intérêt à donner une image exagérément positive et optimiste de la situation sécuritaire et de leurs attentes dans ce domaine. L'introduction en octobre 2007 par le gouvernement syrien de restrictions à la délivrance de visas a suivi une visite à Damas du Premier ministre irakien Nouri al Maliki, qui avait réclamé la fermeture de la frontière. Cette demande semblait avoir pour objectif de rendre moins négative l'image de l'Irak donnée par la presse, la poursuite de l'exode massif d'Irakiens constituant un indicateur particulièrement visible du niveau constamment élevé atteint par le danger et l'insécurité en Irak.

Par la suite, les médias ont porté leur attention sur les retours de réfugiés irakiens, présentés comme nombreux et « volontaires », ce qui était censé démontrer une amélioration de la situation sécuritaire. L'ambassade d'Irak à Damas a informé Amnesty International que trois autocars privés servaient au transport de centaines de réfugiés qui rentraient en Irak. Le gouvernement irakien encourage vivement les retours « volontaires », particulièrement depuis la fin de 2007. Des annonces sont notamment diffusées sur les chaînes de télévision publiques, appelant la population à inviter ses proches à rentrer en

raison de la diminution présumée de la violence, et un convoi de rapatriement a été organisé. Les plus hautes autorités ont également fait des déclarations, notamment le Premier ministre Nouri al Maliki qui, dans son discours devant le Parlement européen à Bruxelles en avril 2008, a appelé les Irakiens à rentrer chez eux⁶⁹. Les statistiques irakiennes sur le nombre de personnes rentrées dans leur pays continuent d'être beaucoup plus élevées que celles fournies par d'autres sources, notamment le HCR et le Croissant-Rouge irakien.

Deux convois organisés par les autorités et auxquels les médias ont fait largement écho ont quitté la Syrie en novembre 2007, l'un à partir d'Alep et l'autre de Damas. Malgré les tentatives pour faire de ces convois une initiative phare symbolisant la renaissance d'un pays dans lequel les Irakiens pouvaient rentrer volontairement, définitivement et dans la sécurité, la réalité était toute autre. Beaucoup des Irakiens rentrés chez eux ont trouvé des conditions de vie effroyables. Seulement un tiers des 30 familles rentrées et interrogées par l'un des partenaires du HCR en Irak avaient pu réintégrer leur domicile, les deux autres tiers étaient déplacées à l'intérieur de leur pays. Des personnes ont découvert que leurs biens avaient été pillés ou détruits, voire qu'ils étaient occupés par d'autres personnes⁷⁰. Qui plus est, selon certaines sources, les personnes rentrées en Irak n'ont toujours pas reçu la prime au retour d'environ 1 000 dollars des États-Unis (600 euros) promise par le gouvernement irakien.

Bien que des responsables irakiens aient indiqué qu'un autre convoi était en préparation, aucun n'avait été organisé au moment de la rédaction du présent document, ce qui donne à penser que les autorités irakiennes reconnaissent implicitement un niveau d'insécurité trop élevé pour que les conditions permettant les retours volontaires soient remplies.

D'autres sources ont mis en avant les retours. Le Croissant-Rouge irakien a ainsi annoncé en février 2008 que près de 50 000 réfugiés irakiens étaient rentrés volontairement chez eux, soit un chiffre très inférieur à celui indiqué par les autorités irakiennes⁷¹. Des sources ont affirmé aux délégués d'Amnesty

⁶⁹ Rencontre avec la Délégation permanente *ad hoc* pour les relations avec l'Irak. Échange de vues avec Son Excellence Nouri al Maliki, Premier ministre de la République d'Irak, Comité des affaires étrangères, 16 avril 2008.

⁷⁰ Retours vers l'Iraq depuis la Syrie. HCR, Point de presse, 7 décembre 2007.

⁷¹ « Le ministre des Déplacés et des Migrations, Abdul Samad Sultan, a déclaré en novembre à l'agence Reuters qu'environ 1 600 personnes rentraient en Irak chaque jour, tandis que le général de brigade Qassim Moussawi, porte parole pour la sécurité à Bagdad, a affirmé le même mois que 46 000 personnes étaient rentrées dans la capitale pour le seul mois d'octobre. » (*The Independent*, « 46 000 refugees return to Iraq », 5 janvier 2008).

International qui se sont rendus en Syrie en mars 2008 qu'environ 800 personnes quittaient la Syrie pour l'Irak chaque jour, tandis que 1 000 passaient la frontière dans l'autre sens. Le HCR a signalé, en mai 2008, que, selon les services d'immigration syriens, depuis février 2008 le nombre moyen d'Irakiens qui entraînent en Syrie chaque jour par le poste frontière d'Al Tanf était à peu près égal à celui des Irakiens qui quittaient la Syrie par le même poste frontière, soit 700 à 900⁷².

Il ne faut pas oublier que quels que soient les chiffres réels, la réalité des retours ne peut être abordée simplement en termes de statistiques. Deux aspects essentiels ne sont pas évoqués dans la plupart des informations citant des chiffres : les raisons pour lesquelles des personnes rentrent en Irak et le fait que beaucoup rentrent temporairement pour des raisons précises et non pour se réinstaller dans leur pays.

Les raisons du retour

Ni les fonctionnaires présents à la frontière ni le HCR⁷³ ne recueillent des données globales sur les raisons pour lesquelles des Irakiens quittent la Syrie pour rentrer dans leur pays. Des observations empiriques et parcellaires donnent à penser que la pauvreté est la motivation principale. Les délégués d'Amnesty International se sont entretenus en Syrie avec de nombreuses personnes qui envisageaient de rentrer ou dont des proches étaient rentrés. L'organisation a constaté que les retours étaient motivés par l'incapacité de survivre en Syrie. Certains étaient conscients de mettre leur vie en danger en cas de retour ; mais, sans argent et sans possibilité d'avoir des revenus en Syrie, la nécessité de survivre leur imposait un retour qui ne peut être considéré que comme involontaire.

« Si je dois mourir, je mourrai »

Majid, un chiite de soixante-deux ans, officier de l'armée en retraite, veuf et père de sept enfants majeurs qui vivent tous à Bagdad, a expliqué à Amnesty International qu'après avoir essayé de trouver une protection en Syrie, il avait dû se résoudre à rentrer en Irak avec seulement 50 livres syriennes (0,60 euro)

⁷²HCR, *Syria Update*, mai 2008.

⁷³ Le HCR n'a pas actuellement de présence permanente à la frontière et il n'est donc pas en mesure de recueillir des informations complètes. Toutefois, il a publié récemment des enquêtes sur ce sujet. Voir plus loin.

en poche. Tout en ayant très peur, il avait perdu tout espoir et disait : « *Si je dois mourir, je mourrai* ».

Majid avait fui l'Irak en février 2008 après que deux de ses neveux, Mansour et Sami, âgés respectivement de dix-sept et dix-neuf ans, eurent été décapités par des membres d'un groupe armé dans une région rurale du nord de Bagdad. Rasha, la mère des deux jeunes gens, était, semble-t-il, présente lorsqu'en décembre 2007 des hommes armés en civil ont frappé à la porte de sa maison et emmené Mansour et Sami. Rasha s'est rendue à Bagdad pour informer Majid de ce qui s'était passé. Dans la soirée, un photographe a informé la famille que les têtes de Mansour et de Sami avaient été retrouvées au bord du Tigre. Le lendemain, Majid et plusieurs de ses proches ont récupéré les corps à l'Institut de médecine légale de Bagdad et ils les ont enterrés. Selon le récit de Rasha, plusieurs jours auparavant, la famille avait reçu des menaces et l'ordre de quitter la région.

Majid a décidé de partir pour la Syrie pour être en sécurité. Il avait prévu d'arriver seul et d'obtenir un permis de séjour, ce qui aurait ensuite permis à la famille de son fils aîné de le rejoindre. Toutefois, bien que Majid ait été autorisé à entrer en Syrie car il avait besoin de soins médicaux, il a déclaré à Amnesty International qu'il n'espérait plus avoir la possibilité de faire venir la famille de son fils en Syrie car il n'avait pas réussi à obtenir un permis de séjour et n'arrivait pas à survivre en Syrie. Majid avait emporté ses économies, mais elles se sont rapidement épuisées. Il a expliqué en pleurant aux délégués de l'organisation qu'il n'avait pas d'autre alternative que de rentrer en Irak.

Entretien avec des délégués d'Amnesty International à Damas, en février 2008.

Ces observations sont confirmées par les enquêtes effectuées par le HCR et IPSOS⁷⁴. L'enquête réalisée en novembre 2007 s'est penchée en particulier sur les raisons pour lesquelles les personnes interrogées ou des personnes qu'elles connaissaient rentraient en Irak. L'enquête a révélé que la grande majorité des Irakiens rentraient parce qu'ils ne pouvaient plus rester en Syrie, faute de ressources financières ou de statut juridique stable. Plus de 46 p. cent des personnes interrogées ont déclaré qu'elles n'avaient plus les moyens de rester en Syrie, et 26,5 p. cent que leur visa avait expiré et qu'elles

⁷⁴UNHCR/IPSOS, *Second IPSOS survey on Iraqi refugees (31 October - 25 November 2007)* et troisième enquête IPSOS, UNHCR/IPSOS, *Assessment on returns to Iraq amongst the Iraqi Refugee Population in Syria*, avril 2008.

étaient obligées de partir. Seuls 14,1 p. cent ont affirmé rentrer parce qu'elles avaient entendu dire que la situation sécuritaire s'était améliorée.

La dernière enquête effectuée par IPSOS en mars a révélé que la grande majorité des personnes interrogées ne souhaitent pas rentrer actuellement⁷⁵. La raison principale était qu'elles étaient directement menacées en Irak (61 p. cent) et craignaient donc de rentrer⁷⁶. Seules quatre p. cent des personnes interrogées ont indiqué qu'elles envisageaient de rentrer en Irak. Parmi les raisons du retour elles indiquaient qu'elles n'avaient plus les moyens de vivre en Syrie⁷⁷.

Les informations recueillies à propos de personnes qu'elles connaissaient et qui étaient rentrées indiquaient que la plupart avaient évoqué l'impossibilité matérielle de vivre en Syrie comme raison de leur retour en Irak (56 p. cent). Seules 16 p. cent étaient rentrées parce qu'elles avaient entendu dire que la situation sécuritaire s'était améliorée⁷⁸. Toutefois, 59 p. cent d'entre elles voulaient quitter à nouveau l'Irak pour revenir en Syrie. Quarante-sept p. cent de ces personnes ne pouvaient pas revenir en Syrie parce qu'elles n'en avaient pas les moyens (31 p. cent) ou n'avaient pas de visa (64 p. cent). Les conditions de vie de ceux qui étaient rentrés en Irak étaient éprouvantes : 77 p. cent des personnes qui ont fourni des informations à propos de leur retour ont affirmé que les conditions de vie n'étaient pas satisfaisantes⁷⁹.

Outre la nature essentiellement involontaire des retours, leur durée envisagée ne figure pas dans la plupart des informations fournies. On ne dispose

⁷⁵ L'enquête a été réalisée sur une durée de trois semaines entre le 2 et le 18 mars 2008.

⁷⁶ Environ 29 p. cent ne souhaitent pas rentrer en raison de l'insécurité généralisée en Irak, huit p. cent parce que leur maison a été détruite/occupée en Irak, un p. cent n'a pas d'emploi en Irak et un p. cent n'a plus de famille en Irak. (UNHCR/IPSOS, *Assessment on returns to Iraq amongst the Iraqi Refugee Population in Syria*, avril 2008).

⁷⁷ Vingt-six p. cent.

⁷⁸ Par ailleurs, 14 p. cent sont rentrés parce qu'ils avaient un emploi en Irak, 10 p. cent parce qu'ils ne recevaient aucune aide en Syrie, sept p. cent parce que leur visa avait expiré, sept p. cent parce qu'ils voulaient s'occuper de leurs biens en Irak, six p. cent pour des motifs liés à leurs études, six p. cent pour un séjour temporaire, cinq p. cent pour percevoir une pension de retraite en Irak, quatre p. cent pour être avec leur famille qui ne pouvait pas les rejoindre en Syrie, trois p. cent pour percevoir le loyer d'une maison louée en Irak, un p. cent pour percevoir une allocation du gouvernement, un p. cent pour se marier et un p. cent pour des raisons de santé (UNHCR/IPSOS, *Assessment on returns to Iraq amongst the Iraqi Refugee Population in Syria*, avril 2008).

⁷⁹ UNHCR/IPSOS, *Assessment on returns to Iraq amongst the Iraqi Refugee Population in Syria*, avril 2008.

d'aucune information officielle sur la nature des retours, à savoir s'il s'agit d'une courte visite ou d'une réinstallation⁸⁰ ou si le retour a pour objet d'obtenir la protection du gouvernement irakien. Les recherches effectuées par Amnesty International au début de 2008 laissent à penser que de nombreuses personnes rentrent temporairement pour toutes sortes de raisons, notamment pour percevoir une pension de retraite, exercer des emplois temporaires, rendre visite à un parent malade, consulter un médecin, obtenir des médicaments ou s'assurer de leurs biens.

Beaucoup de réfugiés pouvaient effectuer de telles visites parce que le permis de séjour d'un an obtenu du fait de la scolarisation d'enfants permet au titulaire et à sa famille de quitter la Syrie pour une durée maximale de trois mois et d'y revenir.

Au Liban, comme nous l'avons indiqué plus haut, la politique de contrainte menée par le biais de la détention illimitée et l'absence d'alternative a effectivement obligé des réfugiés irakiens à rentrer chez eux contre leur gré.

Europe : les réfugiés contraints à rentrer

Plusieurs pays extérieurs à la région et qui ont les moyens d'aider le nombre relativement faible de réfugiés irakiens entrés sur leur territoire ont adopté des politiques qui semblent avoir pour but de plonger les demandeurs d'asile déboutés dans le dénuement de façon à favoriser leur retour « volontaire ».

Royaume-Uni. Les demandeurs d'asile dont la demande a été rejetée et qui ne sont pas en instance d'appel sont censés quitter le pays dans un délai de vingt et un jours ; ils ne reçoivent alors plus d'aide financière et ne sont plus hébergés, sauf s'il s'agit d'une famille. De nombreux Irakiens se retrouvent alors sans ressources, et certains sont repartis en Irak.

⁸⁰ Il convient de faire observer qu'aux termes du droit international relatif aux réfugiés, le retrait du statut de réfugié peut intervenir dans le cas où un réfugié se réinstalle volontairement dans son pays d'origine (art. 1-c de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés). De courts séjours, par exemple pour rendre visite à un parent malade sont autorisés (HCR, Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés. Article 125 relatif au recouvrement volontaire et article 134 relatif au rétablissement volontaire).

Pays-Bas. De manière générale, l'aide pendant l'examen de la demande d'asile est supprimée quatre semaines après le rejet du second appel⁸¹. Les demandeurs d'asile doivent alors quitter leur logement. Une fois encore, le dénuement peut les obliger à rentrer dans leur pays d'origine. Cette mesure s'applique pour le moment aux seules personnes originaires du nord de l'Irak. Bien qu'un seul cas de renvoi forcé des Pays-Bas vers le nord de l'Irak ait été confirmé en 2008, le demandeur d'asile débouté est censé partir « volontairement ». Il n'a pas le droit de rester aux Pays-Bas ni d'utiliser aucun dispositif. Beaucoup se trouvent donc dans l'obligation de rentrer « volontairement » dans leur pays. Depuis avril 2007, des personnes originaires du centre et du sud de l'Irak ont toutefois obtenu une protection temporaire⁸². Elles bénéficient du droit au logement, à la sécurité sociale et au travail, entre autres.

Belgique. Les autorités ont considérablement réduit l'aide après le rejet d'une demande d'asile. Le demandeur débouté est considéré comme un immigrant clandestin et ne jouit que de droits très restreints.

Danemark. Les demandeurs d'asile déboutés n'ont que des droits très restreints ; ils ne sont pas autorisés à travailler ni à bénéficier du regroupement familial. Environ 364 demandeurs d'asile irakiens déboutés sont actuellement dans cette situation⁸³, dans certains cas depuis de nombreuses années. Ils ont du mal à survivre sans espoir proche de pouvoir rentrer chez eux ou de travailler légalement.

Allemagne. La pratique préoccupante consistant à retirer le statut de réfugié aux Irakiens s'est poursuivie en 2007, bien que des changements récents indiquent une amélioration de la situation⁸⁴. Depuis novembre 2003, les autorités allemandes ont retiré le statut de réfugié à quelque 18 000 Irakiens qui l'avaient obtenu sous le régime de Saddam Hussein. En 2007, 5 780 nouvelles procédures de retrait ont été entamées envers des réfugiés irakiens.

⁸¹ Dans le cas d'une première demande d'asile.

⁸² Il existe des exceptions, par exemple quand une personne est exclue de la protection accordée aux réfugiés sur le fondement de l'article 1 F de la Convention relative aux réfugiés ou quand elle est considérée comme *persona non grata* à cause d'infractions pénales.

⁸³ À la date du 5 février 2008.

⁸⁴ En cas de retrait du statut de réfugié, la personne est généralement sans statut juridique dans le pays. Même si un renvoi forcé est impossible, elle est privée de droits fondamentaux comme le droit au travail et elle subit une diminution des prestations sociales. Des mesures sont prises pour faire pression sur les personnes déboutées afin qu'elles quittent l'Allemagne « volontairement ». Voir *Millions in flight*, op. cit.

Dans bien des cas, elles ont débouché sur le retrait du statut de réfugié⁸⁵. Toutefois, dans 1 914 cas le statut n'a pas été retiré et les autorités ont confirmé que les Irakiens concernés étaient reconnus comme réfugiés.

Du fait d'une décision prise en mai 2007 par les autorités allemandes et selon laquelle les membres des minorités religieuses en Irak avaient besoin d'une protection internationale, la majorité des procédures ont débouché sur une confirmation du statut de réfugié et non sur un retrait⁸⁶. En outre en février 2008 la Haute Cour administrative allemande a sollicité de la Cour de justice européenne une interprétation de l'article 11 de la Directive qualification⁸⁷, qui traite des conditions du retrait du statut de réfugié⁸⁸. Au moment de la rédaction du présent document, la Cour n'avait pas statué sur cette question et l'Office fédéral allemand des migrations et des réfugiés avait suspendu les procédures de retrait concernant des Irakiens. Toutefois, tous les tribunaux administratifs n'ont pas suspendu les procédures en instance, comme Amnesty International estime qu'ils auraient dû le faire. S'agissant des nouveaux cas, l'Office fédéral allemand des migrations et des réfugiés a suspendu la procédure de retrait pour les réfugiés irakiens ; le statut de réfugié est confirmé dans la majorité des cas examinés.

⁸⁵ Quelque 246 ont débouché sur le retrait du statut de demandeur d'asile reconnu conformément à la Constitution allemande, 1 346 sur le retrait du statut de réfugié selon la Convention de Genève et 36 sur le retrait de la protection subsidiaire.

⁸⁶ L'approche concernant le retrait a évolué à la suite d'un changement de politique en mai 2007 s'agissant du besoin de protection des membres des minorités religieuses. Entre janvier et mai 2007, le statut de réfugié n'a été confirmé que dans seulement 221 procédures de retrait, mais entre juin et décembre 2007 le nombre de confirmations du statut est passé à 1 693.

⁸⁷ La Directive qualification désigne la directive 2004/83/EC adoptée le 29 avril 2004 par le Conseil de l'Union européenne et qui énonce les critères minima de qualification que doivent remplir les ressortissants de pays tiers et les apatrides pour être reconnus comme réfugiés ou personnes ayant besoin d'une protection internationale ainsi que le contenu de la protection accordée.

⁸⁸ La cour s'efforce de préciser le fait qu'au vu de la Convention relative aux réfugiés, le statut de réfugié ne peut être retiré que si la personne peut retourner en sécurité dans son pays. Jusqu'à présent, la cour avait considéré que le retrait était possible si les raisons pour lesquelles le statut avait été accordé avaient disparu et qu'il n'existait aucune autre raison de crainte fondée de persécutions. La question de savoir si une personne peut ou non rentrer en sécurité dans son pays d'origine n'avait pas été prise en considération.

Le moment n'est pas favorable au retour

Amnesty International estime que le moment n'est pas opportun pour rentrer en Irak, qu'il s'agisse de retours explicitement forcés ou déguisés en retours « volontaires » mais assimilables à des retours forcés⁸⁹. Outre leur obligation de ne pas renvoyer de force des Irakiens directement, comme nous l'évoquons ci-après, l'organisation estime que tous les États doivent veiller à ce que les réfugiés irakiens ne soient pas mis dans une situation où ils n'ont d'autre alternative que de rentrer dans leur pays, ce qui les contraint indirectement à le faire.

Amnesty International pense également que les retours volontaires ne doivent pas être encouragés actuellement. C'est également l'avis du HCR, qui ne considère pas que la situation soit favorable pour un retour dans la sécurité et la dignité conformément aux normes internationales⁹⁰. L'organisation s'oppose à toutes les formes d'encouragement aux retours volontaires, y compris les moyens indirects et coercitifs comme la restriction de l'aide et les mesures qui font tomber des personnes dans le dénuement. Amnesty International estime que de telles politiques ont non seulement des répercussions sur la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels, mais qu'elles mettent aussi les États dans une situation constituant une violation du principe de non-refoulement.

Les obligations des pays d'accueil

Tous les individus, y compris les demandeurs d'asile déboutés, ont droit sans restriction à la protection prévue par les normes du droit international relatif aux droits humains. Les pays d'accueil, qu'ils soient voisins de l'Irak ou plus éloignés, ainsi que la communauté internationale sont tenus de respecter et de garantir l'ensemble des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels des Irakiens, sans discrimination.

⁸⁹ Voir plus loin le débat et la position d'Amnesty International sur les retours forcés.

⁹⁰ Voir par exemple, HCR. António Guterres, Haut Commissaire, appelle à davantage de soutien pour les réfugiés irakiens, 14 février 2008 ; Briefing du HCR, Retours vers l'Iraq depuis la Syrie, 7 décembre 2007 ; Briefing du HCR, *UNHCR cautious about returns*, 23 novembre 2007. En outre, le HCR l'a réaffirmé à Amnesty International lors d'entretiens.

Au nombre de ces droits figurent le droit au plus haut niveau de santé possible⁹¹, à l'éducation⁹², à un logement convenable⁹³, à de la nourriture et de l'eau en quantité suffisante⁹⁴, ainsi qu'au travail et aux droits liés au travail⁹⁵.

Le droit international souligne que les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels doivent être exercés sans discrimination aucune, notamment « *d'origine nationale ou sociale, de fortune ou de toute autre situation*⁹⁶ ». Les États doivent veiller à éliminer toute discrimination⁹⁷. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) prévoit que tout État partie doit assurer progressivement l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels « *au maximum de ses ressources disponibles*⁹⁸. » Le concept d'exercice progressif des droits ne justifie pas l'inaction d'un gouvernement au motif que l'État n'a pas atteint un certain niveau de développement économique. Les États ont des obligations immédiates ainsi que des devoirs à plus long terme. Quel que soit leur niveau de développement, les États doivent prendre des mesures pour garantir l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels (y compris en révisant leurs lois et leurs politiques) et ils doivent s'abstenir de violer ces droits. Ils doivent également veiller à ce qu'aucune discrimination, directe ou indirecte, n'entrave l'exercice de ces droits.

⁹¹ Article 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDESC), article 5-e-iv de la Convention sur l'élimination de la discrimination raciale, articles 12 et 14-b de la CEDAW, articles 24 et 25 de la Convention relative aux droits de l'enfant, article 28 de la Convention sur les travailleurs migrants.

⁹² Articles 13 et 14 du PIDESC, articles 28 et 29 de la Convention relative aux droits de l'enfant, article 5-e-v de la Convention sur l'élimination de la discrimination raciale, article 30 de la Convention sur les travailleurs migrants.

⁹³ Article 11 du PIDESC, article 14-2 de la CEDAW, articles 16-1 et 27-3 de la Convention relative aux droits de l'enfant, article 5-iii de la Convention sur l'élimination de la discrimination raciale.

⁹⁴ Article 11 du PIDESC, article 24-2-c de la Convention relative aux droits de l'enfant, Article 14-2 de la CEDAW.

⁹⁵ Articles 6 à 8 du PIDESC, article 5-e-i de la Convention sur l'élimination de la discrimination raciale, articles 11 et 14 de la CEDAW, articles 25 et 26 de la Convention sur les travailleurs migrants.

⁹⁶ Articles 2-1 du PIDCP et article 2-2 du PIDESC.

⁹⁷ L'article 2-1-c de la Convention sur l'élimination de la discrimination raciale oblige tous les États parties à « *modifier, abroger ou annuler toute loi et toute disposition réglementaire ayant pour effet de créer la discrimination raciale ou de la perpétuer là où elle existe* ».

⁹⁸ Article 2-1 du PIDESC.

Qui plus est, les États ne doivent pas interpréter la distinction entre ressortissants et non-ressortissants de façon à réduire leurs obligations au regard du droit international relatif aux droits humains⁹⁹. Le PIDESC dispose : « *Les pays en voie de développement, compte dûment tenu des droits de l'homme et de leur économie nationale, peuvent déterminer dans quelle mesure ils garantiront les droits économiques reconnus dans le présent pacte à des non-ressortissants*¹⁰⁰. » Comme cette disposition l'indique clairement, des restrictions aux droits économiques des non-ressortissants ayant des conséquences graves pour les droits humains des personnes affectées constitueraient une violation d'obligations au regard du droit international. Dans sa Recommandation générale n° 30, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CEDR) dispose clairement que les États parties à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale « *sont tenus de garantir un exercice égal [des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels] par les ressortissants et les non-ressortissants dans toute la mesure prévue par le droit international*¹⁰¹ ». Entre autres mesures, le CEDR exhorte les États à supprimer les obstacles « *empêchant [...] l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels par les non-ressortissants, notamment dans les domaines de l'éducation, du logement et de l'emploi et de la santé*¹⁰² ».

Les pays d'accueil de la région et ceux qui sont plus éloignés sont donc tenus de faire tout leur possible pour garantir la protection de tous les droits fondamentaux, et notamment des droits économiques, sociaux et culturels des

⁹⁹ Recommandation générale n° 30 : recommandation générale concernant la discrimination contre les non-ressortissants, 1^{er} octobre 2004, §. 2.

¹⁰⁰ Article 2-3 du PIDESC. Cette disposition visait à mettre un terme à la domination économique de certains groupes de non-ressortissants pendant la période coloniale. Elle doit donc être interprétée de manière restrictive. Voir les Principes de Limburg concernant l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, document ONU E/CN.4/1987/17, annexe, §. 43.

¹⁰¹ La Convention sur l'élimination de la discrimination raciale dispose également que « *l'application d'un traitement différent fondé sur le statut quant à la citoyenneté ou à l'immigration constitue une discrimination si les critères de différenciation, jugés à la lumière des objectifs et des buts de la Convention, ne visent pas un but légitime et ne sont pas proportionnés à l'atteinte de ce but. Une différenciation située dans les limites fixées au paragraphe 4 de l'article premier de la Convention, relatives à des mesures spéciales, n'est pas considérée comme étant discriminatoire.* » Recommandation générale n° 30 (discrimination contre les non-ressortissants), 2004, §. 4.

¹⁰² Ibid. §. 29.

Irakiens se trouvant sur leur territoire conformément au droit international relatif aux droits humains.

Le refoulement constructif

Aux termes du droit international, les États sont tenus de ne pas renvoyer contre son gré un individu dans un pays où il risque d'être victime de violations graves de ses droits fondamentaux. Ce principe s'impose à tous les États comme principe du droit international coutumier, ainsi qu'aux États parties au PIDCP, à la Convention contre la torture, et à la Convention relative au statut des réfugiés et à son protocole.

Le principe de non-refoulement impose une obligation qui ne s'applique pas seulement aux actes effectifs de renvoi forcé ou d'expulsion, mais aussi au refus d'entrée à la frontière et aux situations de refoulement constructif. Le « refoulement constructif » se produit lorsque les droits économiques, sociaux et culturels sont délibérément refusés, ce qui contraint indirectement des personnes à rentrer dans leur pays d'origine où elles risquent d'être victimes d'atteintes graves à leurs droits fondamentaux. Amnesty International et le HCR estiment que ceci s'applique à tous les Irakiens originaires du centre et du sud du pays¹⁰³, ainsi qu'à certains originaires du Nord¹⁰⁴.

La pratique consistant à priver de leurs droits économiques, sociaux et culturels des Irakiens qui risquent d'être victimes d'atteintes graves à leurs droits fondamentaux en cas de retour en Irak les empêche de survivre et les oblige véritablement à un retour « volontaire ». C'est actuellement ce qui se passe dans certains pays européens, et Amnesty International considère qu'une telle pratique crée une situation de « *refoulement constructif* ».

Amnesty International estime que de telles politiques peuvent entraîner une violation de l'obligation de non-refoulement par les États qui hébergent des

¹⁰³ Le HCR estime que les Irakiens originaires du centre et du sud du pays doivent obtenir le statut de réfugié ou une forme complémentaire de protection. Voir *UNHCR's Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Iraqi Asylum-Seekers*, août 2007, et *UNHCR Return Advisory and Position on International Protection Needs of Iraqis Outside Iraq*, décembre 2006.

¹⁰⁴ Amnesty International estime que des Irakiens originaires du nord du pays peuvent répondre à la définition d'un réfugié selon le droit international ou régional ou qu'une protection complémentaire ou subsidiaire peut leur être accordée. Dans certains cas, ils ne peuvent pas être considérés comme ayant besoin d'une protection internationale. L'organisation s'oppose toutefois au retour forcé de tous les Irakiens vers toute partie de l'Irak, y compris le Nord, dans les circonstances actuelles. Voir plus loin.

Irakiens originaires du centre et du sud du pays, et potentiellement du nord du pays. Selon le HCR, ces personnes doivent être considérées comme des réfugiés ou bénéficiaire de formes de protection subsidiaire ; Amnesty International soutient fermement cette position.

Si les autorités d'un État tentent d'obliger des demandeurs d'asile déboutés, qui devraient obtenir une protection, à accepter un retour « volontaire » en restreignant leur exercice des droits économiques, sociaux et culturels, ces demandeurs d'asile n'ont pas d'autre alternative que de rentrer dans leur pays et ils sont indirectement forcés de le faire, ce qui constitue une violation du principe de non-refoulement.

Afin de ne pas les inciter ou les contraindre à un retour prématuré dans une situation de violence et d'instabilité persistantes, les demandeurs d'asile déboutés doivent continuer à bénéficier des mêmes droits que durant l'examen de leur demande, et ce jusqu'à ce que leur situation soit réglée. Ils doivent notamment recevoir une aide financière et un hébergement le cas échéant, bénéficier d'un accès sans restrictions au travail et à l'éducation et percevoir des allocations en fonction de leurs besoins.

La responsabilité et le partage de la prise en charge

Outre les obligations des États envers les réfugiés se trouvant sur leur territoire, la communauté internationale est tenue d'aider les pays d'accueil de la région qui accueillent un grand nombre de réfugiés. C'est une obligation juridique découlant du principe de responsabilité et de partage de la prise en charge qui s'impose aux États parties de la Convention relative aux réfugiés et a été réaffirmée dans de nombreuses conclusions du Comité exécutif du HCR ainsi que par l'Agenda pour la protection. Il s'agit également d'une obligation politique et morale pour certains États en raison de leur implication dans le conflit en Irak.

5. Les retours forcés

Des réfugiés irakiens sont renvoyés dans leur pays depuis les pays de la région et ceux plus éloignés en violation du principe de non-refoulement.

Amnesty International s'oppose à tous les renvois forcés vers toutes les régions de l'Irak, y compris le Nord, dans les circonstances actuelles. Conformément à la position du HCR, l'organisation estime que toutes les personnes originaires du sud et du centre de l'Irak doivent obtenir le statut de réfugié ou une forme de protection subsidiaire. En outre, les Irakiens originaires du nord du pays

doivent bénéficier d'un examen individuel de leur cas en vue de déterminer s'ils remplissent les conditions pour obtenir le statut de réfugié ou une protection subsidiaire. Au cas où les Irakiens originaires du nord du pays ne rempliraient pas les critères pour l'obtention du statut de réfugié ou d'une protection subsidiaire, ils doivent bénéficier d'une protection humanitaire jusqu'à ce qu'ils puissent rentrer dans leur pays en toute sécurité.

Bien que le nord de l'Irak soit relativement plus sûr que le centre et le sud du pays, certaines régions connaissent des tensions politiques. Des actes de violence politique ont été commis entre des Arabes et des Kurdes ainsi que contre des membres de la minorité religieuse yézidie dans plusieurs régions proches de la frontière entre le Kurdistan et la province de Ninive (Mossoul). La tension et l'insécurité ont été exacerbées lors d'attaques menées par le Parti des travailleurs du Kurdistan (PKK), un groupe armé basé en Turquie, contre des troupes turques déployées le long de la frontière irakienne, actions suivies, en octobre 2007, par des opérations de l'armée turque contre des bases du PKK dans le nord de l'Irak. D'autres attaques ont été menées dans le nord de l'Irak. En décembre 2007, l'aviation turque a attaqué des camps du PKK dans le nord de l'Irak, et en février 2008 des affrontements ont opposé pendant près d'une semaine les troupes turques et des membres du PKK.

La situation à Kirkouk, une ville voisine des trois provinces sous administration kurde, reste particulièrement instable en raison des tensions entre différents groupes ethniques. De nombreuses personnes ont trouvé la mort à la suite de diverses attaques et notamment de bombardements aériens. C'est ainsi que, le 5 mars 2008, Abdul Sattar Taher Sharif, un universitaire kurde de soixante-quatorze ans, titulaire d'un passeport néo-zélandais, a été abattu par des hommes armés sur une route au nord de Kirkouk. Il avait récemment publié dans un mensuel kurde un article dans lequel il reprochait aux dirigeants kurdes du Nord de ne pas prendre suffisamment d'initiatives visant à incorporer Kirkouk dans la région kurde de l'Irak.

L'article 140 de la Constitution dispose qu'un référendum doit être organisé pour décider si Kirkouk doit faire partie du Kurdistan irakien.

La consultation, qui devait se tenir à la fin de 2007, a été reportée à juin 2008. On s'attend que le désaccord au sujet du statut futur de Kirkouk provoque de nouvelles tensions, voire un conflit. Si un conflit éclatait, il aurait des répercussions graves pour la sécurité dans tout le nord de l'Irak. Le lien étroit entre la région kurde dans son ensemble et le reste de l'Irak est également un facteur important. Les deux principaux partis kurdes – le Parti

démocratique du Kurdistan (PDK) et l'Union patriotique du Kurdistan (UPK) – sont représentés au gouvernement central irakien. Le président irakien est le dirigeant de l'UPK. L'insurrection vise en grande partie le gouvernement central et ses agents.

Il faut aussi tenir compte des milliers de déplacés originaires du centre de l'Irak et qui vivent dans le Nord. Ils représentent un fardeau pour les ressources limitées de la région¹⁰⁵. Les agences des Nations unies ont exprimé ouvertement leur préoccupation à propos de la dégradation de la situation humanitaire dans les régions où vivent des Irakiens déplacés.

Amnesty International estime qu'aucun individu, fût-il un demandeur d'asile débouté, ne doit être renvoyé de force dans le nord de l'Irak pour les raisons suivantes :

- l'instabilité en Irak et le risque d'une extension de la guerre civile et des violences dans les provinces du Nord, tout particulièrement en raison du désaccord persistant sur le statut futur de Kirkouk ;
- les attaques régulières et notamment celles menées par les forces turques ;
- les ressources limitées des trois provinces du Nord et la charge supplémentaire que représenterait l'arrivée de population.

Amnesty International estime que tout retour de personnes considérées comme n'ayant pas besoin d'une protection internationale serait prématuré et pourrait à terme déboucher sur un nouveau départ. Le retour ne devra avoir lieu qu'après la fin des violences généralisées et des affrontements en Irak et lorsque des conditions de sécurité et une paix durable seront établies.

Les renvois depuis la région

Le nombre de renvois forcés depuis la Syrie reste faible, mais les délégués d'Amnesty International ont appris, en février et en mars 2008, qu'entre la mi-décembre 2007 et la fin de février 2008 le HCR avait eu connaissance de 10 cas de réfugiés enregistrés auprès de ses services et qui avaient été renvoyés en Irak. Les tentatives pour empêcher ces expulsions ont été vaines.

¹⁰⁵ Schweizerische Flüchtlingshilfe/OSAR, *Iraq: The socio-economic situation in the KRG administrated provinces Sulaimaniyah, Erbil and Dohuk*, 10 juillet 2007; Service finlandais de l'immigration. *Fact-Finding Mission to Iraq's Three Northern Governorates*, 23 octobre - 3 novembre 2007.

La majorité des personnes expulsées étaient des hommes, mais des femmes et des enfants ont également été renvoyés en Irak. C'est ainsi qu'à la fin de janvier 2008, une jeune fille de seize ans non accompagnée a été expulsée après avoir été détenue en Syrie.

Ces expulsions tranchent sur l'assurance donnée publiquement en février 2008 par le président syrien Bachar al Assad au Haut Commissaire du HCR Antonio Guterres qu'aucun réfugié ne serait renvoyé de force en Irak¹⁰⁶.

La Direction syrienne de l'immigration et des passeports a affirmé à Amnesty International que les étrangers, y compris les Irakiens, ne pouvaient être expulsés que s'ils avaient été condamnés pour une infraction pénale. Toutefois en réalité les retours forcés n'interviennent pas seulement pour des condamnations pénales, mais aussi pour des délits mineurs comme le fait de ne pas se faire enregistrer auprès du conseil de quartier, de détenir de faux documents ou de causer des troubles mineurs.

« Cela s'appelle un document de protection, mais cela ne donne aucune protection »

Le 28 février 2008, Ayob, un imam sunnite de quarante ans originaire de Bagdad, marié et père de quatre enfants, a été refoulé de la Syrie vers l'Irak alors qu'il détenait un certificat de protection du HCR. Cet homme élevé dans la confession chiite s'était converti au sunnisme à l'adolescence ; sa femme également d'origine chiite s'était convertie elle aussi au sunnisme.

Après l'invasion de 2003, Ayob a continué d'exercer les fonctions d'imam et de prédicateur dans une mosquée du quartier de Rasheed, à Bagdad. En octobre 2004, son fils, aujourd'hui âgé de treize ans, a subi une amputation de la jambe droite à la suite d'une attaque lancée par un groupe armé contre des soldats américains qui distribuaient des cadeaux à des enfants non loin de chez eux. Étant donné l'insécurité généralisée et le risque accru pour Ayob, imam sunnite d'origine chiite, la famille a déménagé en 2006 pour s'installer dans un quartier à majorité sunnite.

En septembre 2007, la famille est partie pour la Syrie où elle s'est enregistrée auprès du HCR. En février 2008, Ayob a préparé une brève visite à Bagdad où il voulait, entre autres, récupérer les dossiers scolaire et médical de son fils aîné. Toutefois, lorsqu'Ayob s'est rendu, à la fin de février 2008, à la

¹⁰⁶ Voir, par exemple, IRIN, *Syria : Not safe enough for Iraqi refugees to return – UNHCR chief*, 14 février 2008.

Direction syrienne de l'immigration et des passeports pour solliciter une autorisation de retour en Syrie, il a été arrêté. Il n'a pas été inculpé mais on l'a menacé d'expulsion.

Bien que le HCR ait été informé le jour de son interpellation, Ayob a été expulsé deux jours plus tard. Un ami de cet homme qui s'est enquis de son sort pense qu'il était soupçonné d'avoir fourni des documents falsifiés pour obtenir un permis de séjour.

Des délégués d'Amnesty International ont rencontré l'épouse d'Ayob le lendemain de l'expulsion de son mari. Elle avait peur car il n'avait pas encore pris contact avec elle ; elle craignait qu'il ne soit pas autorisé à revenir en Syrie. Elle a présenté le certificat de réfugié de son mari délivré par le HCR en disant : « *Cela s'appelle un document de protection, mais cela ne donne aucune protection.* » À la mi-avril 2008, Ayob n'avait toujours pas été autorisé à revenir en Syrie.

Entretien avec des délégués d'Amnesty International à Damas, en février 2008.

Les conséquences de l'expulsion affectent non seulement la famille concernée, mais aussi toute la communauté. Les représentants de l'organisation se sont entretenus avec de nombreuses personnes qui vivaient en permanence dans la crainte d'être expulsées.

Les difficultés rencontrées par le HCR, en raison desquelles cet organisme ne parvient pas à empêcher certaines expulsions, s'ajoutant au fait que la Syrie n'est pas partie à la Convention relative aux réfugiés, provoquent un manque de confiance croissant envers le HCR parmi les réfugiés irakiens. Certains préfèrent ne pas se faire enregistrer par le HCR et ne bénéficient donc pas de l'aide à laquelle ils pourraient prétendre.

Le HCR reconnaît que sa capacité d'influencer les décisions d'expulsion prises par les autorités syriennes est limitée, du fait que la Syrie n'est pas partie à la Convention relative aux réfugiés. Toutefois, le renforcement de la présence opérationnelle du HCR en Syrie a permis, entre autres, la mise en place d'une permanence téléphonique pour les réfugiés et d'une assistance juridique pour les personnes menacées d'expulsion, ainsi que de services de proximité plus nombreux. Ces nouvelles mesures, qui doivent être considérablement renforcées pour être vraiment efficaces, exigent un financement plus important et régulier des pays donateurs.

Des cas de retour forcé sont toujours signalés en Jordanie, mais leur nombre est désormais très faible.

Les retours forcés depuis l'Europe

Les retours forcés depuis l'Europe sont un sujet de préoccupation grandissante. Le nombre de pays qui tentent d'expulser des demandeurs d'asile irakiens déboutés n'a jamais été aussi élevé, et de nouveaux pays envisagent d'adopter cette pratique. La tendance observée depuis 2007 et consistant à renvoyer des personnes vers le centre et le sud de l'Irak est particulièrement préoccupante.

Un autre élément inquiétant est la signature, en février 2008, par la Suède, le pays européen qui accueille le plus grand nombre de réfugiés irakiens, d'un protocole d'accord sur les retours avec le gouvernement irakien¹⁰⁷. La Suède était le plus généreux des pays de l'Union européenne à l'égard des demandeurs d'asile irakiens, mais cette politique est en train de changer.

Le changement est intervenu après que le nombre de demandeurs d'asile irakiens a plus que doublé, passant de 8 951 en 2006 à 18 559 en 2007, et peut-être aussi parce que les autres pays membres de l'Union européenne ne partageaient pas suffisamment la responsabilité de l'accueil des réfugiés. Le protocole d'accord a été négocié avec le gouvernement irakien à Bagdad et non avec les autorités kurdes du nord de l'Irak, qui l'ont rejeté et refusent d'accepter les personnes rapatriées.

On ignore si cet accord sera mis en application. Il pourrait toutefois avoir des conséquences graves pour les nombreux Irakiens réfugiés en Suède. En 2007, 1 776 dossiers ont été transmis à la police en vue d'un retour forcé ; 293 autres dossiers l'ont été en janvier et en février 2008.

L'instance suprême suédoise des migrations a confirmé des décisions rendues par la cour d'appel du Bureau des migrations et qui avaient conclu qu'un demandeur d'asile originaire de Bagdad ne devait pas bénéficier d'une protection, au motif qu'il n'y avait pas de « *conflit armé* » en Irak. Les conséquences de cette décision pour les 10 000 à 12 000 demandeurs d'asile irakiens dont le dossier est en instance sont graves. Amnesty International considère que l'Irak connaît une situation de conflit armé interne. La démarche

¹⁰⁷ Voir

<http://www.migrationsverket.se/lifos/dok.do?dtyp=&land=Irak&sidStorlek=10&sorteringsOrdning=-UDAT,-DOKN&mode=&currDokument=4>

consistant à priver à tort de protection la grande majorité des Irakiens est très claire : alors que 80 p. cent des demandeurs d'asile irakiens bénéficiaient d'une protection par le passé, 80 p. cent en sont désormais privés.

Même avant application du protocole d'accord, la Suède renvoie régulièrement des réfugiés vers le centre et le sud de l'Irak, et aussi vers le Nord, depuis 2007. En juillet 2007, quatre demandeurs d'asile ont ainsi été renvoyés de force à Erbil et un autre à Sulaymaniyah. En août, un homme a été renvoyé contre son gré à Sulaymaniyah¹⁰⁸ et un autre à Bagdad.¹⁰⁹ En septembre, quatre hommes ont été renvoyés de force à Bagdad¹¹⁰ et un autre à Erbil¹¹¹. En octobre, un homme a été renvoyé de force à Erbil¹¹², et trois autres respectivement à Kirkouk¹¹³, à Bassora¹¹⁴ et à Bagdad.¹¹⁵ En novembre, six hommes ont été renvoyés de force à Erbil¹¹⁶ et un autre à Bagdad¹¹⁷. En décembre, deux hommes ont été renvoyés de force à Erbil¹¹⁸ et un autre à Bagdad¹¹⁹.

Cette tendance se poursuit en 2008. Amnesty International a connaissance de 10 cas de retour forcé en janvier et en février.

Le **Danemark** tente aussi de conclure un accord avec les autorités irakiennes en vue de faciliter les retours forcés. En attendant, les autorités continuent de renvoyer de force en Irak les personnes ayant fait l'objet de condamnations pénales. C'est ainsi qu'en mai et en juin 2007, quatre jeunes Irakiens ont été renvoyés dans le nord de l'Irak¹²⁰. En mars 2008, deux demandeurs d'asile

¹⁰⁸ Un demandeur d'asile débouté le 14 août 2007.

¹⁰⁹ 28 août 2007.

¹¹⁰ Les 15 et 24 septembre 2007, des demandeurs d'asile déboutés ont été renvoyés les 11 et 30 septembre et deux décisions d'expulsion prononcées à la suite de condamnations pénales.

¹¹¹ 17 septembre 2007.

¹¹² Décision d'expulsion prononcée le 1^{er} octobre 2007 à la suite d'une condamnation pénale.

¹¹³ Un demandeur d'asile débouté le 12 octobre 2007.

¹¹⁴ Un demandeur d'asile débouté le 22 octobre 2007.

¹¹⁵ Décision d'expulsion prononcée à la suite d'une condamnation pénale, 31 octobre 2007.

¹¹⁶ Des demandeurs d'asile déboutés les 16, 19, 21 et 30 novembre, et des décisions d'expulsion prononcées à la suite de condamnations pénales les 15 et 26 novembre.

¹¹⁷ Décision d'expulsion prononcée à la suite d'une condamnation pénale, le 19 novembre 2007.

¹¹⁸ Décision d'expulsion prononcée à la suite d'une condamnation pénale, les 19 et 28 décembre 2007.

¹¹⁹ Un demandeur d'asile débouté, le 27 décembre 2007.

¹²⁰ Information obtenue le 5 février 2008 auprès de la police danoise par la section danoise d'Amnesty International.

déboutés qui avaient commis des infractions pénales ont été expulsés vers Erbil¹²¹.

Selon des informations fournies par le Conseil danois des réfugiés et la police danoise, deux Irakiens ont été expulsés vers Bagdad le 21 mai 2008. Neuf autres Irakiens risquaient une expulsion imminente vers Bagdad à la date du 22 mai 2008. Ces 11 Irakiens avaient été condamnés pour des infractions pénales au Danemark. Selon le Conseil danois des réfugiés, tous avaient le statut de réfugié ou bénéficiaient d'une autre forme de protection au Danemark depuis plusieurs années ou étaient demandeurs d'asile.

L'**Allemagne** expulse vers le nord de l'Irak des réfugiés ayant fait l'objet de condamnations pénales ainsi que ceux qui sont considérés comme une menace pour la sécurité nationale¹²². Les préoccupations sécuritaires en Irak en août 2007 ont entraîné une brève suspension des expulsions, mais elles ont repris sans être annoncées officiellement à la fin de 2007 et au début de 2008.

Selon le ministre de l'Intérieur de l'État du Brandebourg, 17 Irakiens ont été expulsés d'Allemagne vers le nord de l'Irak en 2007¹²³. On estimait qu'en 2008, deux Irakiens en moyenne étaient renvoyés de force chaque semaine dans le nord de l'Irak.

Parmi les autres pays européens qui renvoient des Irakiens dans leur pays figurent les **Pays-Bas** – au moins un retour forcé vers le nord de l'Irak en 2008 – et la **Norvège** – 20 vers le nord de l'Irak depuis la mi-juillet 2007.

Le **Royaume-Uni** continue également de renvoyer de force des personnes en Irak. Le 27 mars 2008, 60 demandeurs d'asile déboutés ont été renvoyés de force à Erbil, dans le nord de l'Irak. Ce retour faisait suite à de nombreux autres : au moins 120 retours forcés ont été signalés entre novembre 2005 et février 2008.

La possibilité qu'un nombre croissant d'Irakiens soient renvoyés de force du Royaume-Uni est devenue beaucoup plus forte. À la fin de 2007, le plus grand nombre de demandes d'asile émanaient d'Irakiens, ce qui représentait une augmentation de 105 p. cent par rapport à l'année précédente. À l'instar de la

¹²¹ Information obtenue, le 29 mars 2008, auprès de la police danoise.

¹²² Voir le document d'Amnesty International *Millions in flight*, op. cit.

¹²³ Ce chiffre a été fourni à la section allemande d'Amnesty International lors d'un entretien avec le ministre Schönbohm le 23 avril 2008.

Suède, les tribunaux britanniques ont statué sur un cas concernant les conditions dans lesquelles une protection humanitaire peut être accordée à des demandeurs d'asile qui ont fui un conflit armé interne ou international. Les appelants ont été en mesure de démontrer qu'il existait un conflit armé interne en Irak, mais ils n'ont pas pu démontrer l'existence d'une « *menace individuelle grave* » pour « *leur vie ou leur personne* » au sens de l'article 15c de la Directive qualification¹²⁴. La jurisprudence découlant de cette affaire pourrait augmenter le nombre déjà important de réfugiés irakiens qui ne bénéficient pas d'une protection. L'affaire est en instance d'appel. Si les appelants sont déboutés, il est fortement à craindre que le taux d'acceptation de 13 p. cent en première instance, ce qui est déjà scandaleusement bas, ne baisse encore plus¹²⁵. Qui plus est, le ministère considère qu'il est possible et raisonnable de se rendre en Irak à partir du Royaume-Uni. Le gouvernement britannique estime que la situation en Irak est telle qu'une personne qui rentre en Irak n'est pas exposée à un risque grave de violence exercée sans discrimination.

Le taux d'acceptation est scandaleusement bas dans d'autres pays de l'Union européenne. Selon les statistiques du Conseil européen sur les réfugiés et exilés (CERE), le taux d'acceptation des demandes irakiennes en première instance a varié en 2007 entre 0 p. cent et plus de 90 p. cent dans l'Union européenne. Citons entre autres la **Hongrie** 97 p. cent ; **Chypre** 87, 5 p. cent ; la **Suède** 82 p. cent ; l'**Allemagne** 85 p. cent ; enfin, la **Grèce**¹²⁶ et la **Slovénie** 0 p. cent.

Certains pays, comme l'**Australie** et la **Belgique**, affirment qu'ils ont le droit de renvoyer de force des demandeurs d'asile déboutés même s'ils ne le font pas actuellement¹²⁷.

¹²⁴ La Directive qualification désigne la directive 2004/83/EC adoptée le 29 avril 2004 par le Conseil de l'Union européenne et qui énonce les critères minima de qualification que doivent remplir les ressortissants de pays tiers et les apatrides pour être reconnus comme réfugiés ou personnes ayant besoin d'une protection internationale ainsi que le contenu de la protection accordée.

¹²⁵ ECRE, *Five years on Europe is still ignoring its responsibilities towards Iraqi refugees*, AD1/03/2008/ext/ADC, mars 2008.

¹²⁶ En Grèce, le taux d'acceptation en première instance était, en 2007, de 0,04 p. cent et de 2,05 % à l'issue de la procédure d'appel.

¹²⁷ L'Australie déclare publiquement qu'elle conserve le droit de renvoyer quiconque n'a pas obtenu le statut de réfugié, mais elle n'a à ce jour renvoyé de force aucun demandeur d'asile débouté originaire d'Irak. Toutefois, lorsque la « moralité » d'un individu pose problème, plutôt

Un exemple positif

La Norvège a récemment interrompu tous les transferts vers la Grèce en vertu du Règlement Dublin II en reconnaissant son devoir de protection et le fait que certains États membres, comme la Grèce, n'assumaient pas leurs responsabilités dans ce domaine.

Le Règlement Dublin II, qui rend un seul État membre de l'Union européenne responsable de la détermination du statut, entraîne le transfert d'un demandeur d'asile dans le pays responsable de la procédure, généralement le premier pays par lequel il est passé. Il repose sur l'idée que l'Europe a un système d'asile commun dans lequel la protection est égale et partagée entre les États membres, ce qui ne correspond pas à la réalité.

La Grèce, qui reçoit un grand nombre de demandeurs d'asile irakiens qui tentent de pénétrer en Europe à partir de l'Est, n'accorde que très rarement sa protection : le taux d'acceptation était en 2007 de 0,04 p. cent en première instance et de 2,05 p. cent à l'issue de la procédure d'appel¹²⁸.

En outre, l'accès à la procédure d'asile et les conditions d'accueil sont extrêmement sévères en Grèce, ce qui rend le risque de refoulement très réel. Le HCR a récemment recommandé aux pays membres de l'Union européenne d'éviter jusqu'à nouvel ordre de renvoyer des demandeurs d'asile en Grèce en vertu du Règlement de Dublin¹²⁹ ; cet appel est soutenu par Amnesty International. L'organisation est également très préoccupée par les transferts vers des pays où le taux d'acceptation des demandes est très faible.

6. Besoins, coûts et responsabilités

Plutôt que de se dérober devant la réalité, la communauté internationale devrait faire face à une crise des déplacés de moyenne, voire de longue, durée, étant donné que les réfugiés irakiens auront probablement besoin de protection pendant de nombreuses années. La reconnaissance du caractère persistant de la crise est maintenant indispensable en vue de remédier aux souffrances des millions d'Irakiens déplacés.

que de lui accorder une protection totale, le gouvernement a récemment délivré des visas relais en attente de renvoi qui accordent le droit au travail et certains autres droits tout en permettant au gouvernement de renvoyer des personnes comme il l'entend.

¹²⁸ *UNHCR Position on the return of asylum-seekers to Greece under the "Dublin Regulation"*, 15 avril 2008.

¹²⁹ *Ibid.*

Les pays d'accueil doivent recevoir une aide et un soutien réguliers de la communauté internationale sous forme d'un financement accru et durable.

Ce soutien est essentiel pour permettre aux pays d'accueil de préserver les conditions d'asile, en accordant notamment aux réfugiés l'accès au territoire par des dispositions officielles d'entrée à titre humanitaire ainsi que l'accès à l'emploi¹³⁰ et à des soins médicaux spécialisés, y compris en renforçant les services psychosociaux. Sans ce soutien les réfugiés irakiens continueront de s'enfoncer dans une pauvreté abjecte ; le travail des enfants, les violences domestiques, la prostitution et les retours « volontaires » risquent d'augmenter.

La communauté internationale, et surtout les États qui ont des responsabilités particulières dans la crise, comme les États-Unis, le Royaume-Uni et les autres pays qui ont participé à l'invasion menée par les États-Unis, doivent reconnaître qu'il leur incombe de réagir à la crise, sur le plan moral, politique et juridique.

Les autres pays ne peuvent pas non plus éluder leurs responsabilités en disant qu'ils ne sont pas à l'origine de la crise ou que la situation s'est améliorée. Comme nous l'avons indiqué plus haut, les États parties aux traités internationaux relatifs aux réfugiés ont des obligations particulières de partage des responsabilités pour faire face à de telles crises.

De nombreux pays européens n'ont pratiquement rien fait pour répondre à cette crise bien qu'ils en aient les moyens et doivent assumer leur responsabilité. Nombre de pays africains et asiatiques n'ont pas non plus répondu aux besoins des réfugiés ni aidé les pays d'accueil de la région. C'est ainsi que l'Arabie saoudite s'est efforcée de se prémunir contre l'arrivée d'Irakiens susceptibles de solliciter une protection plutôt que de contribuer à régler la crise des réfugiés. En 2007, les autorités saoudiennes ont annoncé leur intention d'édifier un mur équipé de capteurs et de caméras à vision nocturne pour empêcher toute entrée sur leur territoire. La construction devrait être au moins en partie terminée à la fin de 2008. Toutefois, avec ou sans mur, il est déjà pratiquement impossible de pénétrer sur le territoire saoudien, la frontière avec l'Irak étant constamment gardée.

¹³⁰ Afin d'enrayer l'appauvrissement croissant des réfugiés irakiens et la descente vers des formes illégales et dangereuses de survie comme nous l'avons indiqué plus haut, Amnesty International estime qu'il faut envisager des mesures qui permettent aux réfugiés d'avoir des revenus de substitution tout en augmentant de manière importante le financement des programmes humanitaires.

Les besoins des pays d'accueil

Le coût de l'accueil des réfugiés irakiens est énorme pour la Syrie et il est en augmentation ; selon de hauts responsables gouvernementaux, il est de plusieurs milliards de dollars des États-Unis et non d'un milliard comme on l'avait indiqué en 2007¹³¹.

Outre la charge pesant sur l'enseignement et le système de santé, le besoin de nouvelles infrastructures – distribution d'eau, ramassage des ordures et réseaux d'assainissement – met une économie déjà en difficulté au bord de l'effondrement. Toute personne résidant en Syrie, y compris les réfugiés irakiens, peut bénéficier du système de subventions pour des produits tels l'huile, certaines denrées alimentaires et l'électricité, ce qui représente aussi une charge supplémentaire pour le budget national.

Un ministre a déclaré, en mars 2008, à Amnesty International que « la communauté internationale n'avait pas fait le minimum ». Il a ajouté que la Syrie avait besoin d'un soutien bilatéral sous forme d'aide financière et technique et d'une assistance financière pour les organisations agissant sur le terrain.

Les autorités jordaniennes ont elles aussi exprimé leur crainte quant à leur capacité de faire face à la crise en indiquant que l'accueil des réfugiés irakiens coûtait à leur pays jusqu'à 2, 2 milliards de dollars des États-Unis (1,5 milliard d'euros). Au début de février 2008, le ministre jordanien de la Planification et de la Coopération internationale, Suhair al Ali, a affirmé que les secteurs de la santé et de l'éducation étaient les plus touchés¹³².

Il est évident que des aides bilatérales et multilatérales importantes pour les pays d'accueil, ainsi qu'un financement destiné aux agences internationales et aux organisations non gouvernementales humanitaires, font cruellement défaut.

L'aide bilatérale et multilatérale aux pays d'accueil fournit un financement indispensable permettant à ces pays de répondre aux besoins élémentaires des réfugiés, et notamment les soins médicaux, l'éducation, l'assainissement, la fourniture d'eau potable, et également de conserver les subventions essentielles sur l'essence et les denrées alimentaires.

¹³¹ *Millions in flight*, op. cit., note 33 citant IRIN, *Iraq pledge to Syria fails to assuage refugees*, 23 août 2007.

¹³² IRIN, *Jordan: Schools creaking under burden of 24,000 Iraqi students*, 13 février 2008.

Les dons au HCR et aux autres agences des Nations unies permettent de financer les opérations de protection et d'assistance en cours. Les programmes d'aide du HCR répondent aux besoins d'une partie des réfugiés, particulièrement les services de proximité et les programmes qui permettent de fournir une aide financière accessible par les distributeurs de billets. Toutefois, ces programmes sont restreints, et un financement plus important et régulier est nécessaire pour assurer leur suivi et les développer jusqu'à un niveau suffisant.

Les dons aux ONG contribuent à combler des lacunes de la protection, notamment en apportant un soutien psychosocial, une aide à l'éducation et la fourniture d'eau potable.

L'aide bilatérale aux pays d'accueil

La réponse aux demandes répétées d'aide bilatérale formulées par Amnesty International et d'autres ONG ainsi que par le HCR et les pays d'accueil est pitoyable. Les contributions reçues à ce jour sont très faibles et sont plutôt des gestes symboliques qu'une aide efficace.

Le gouvernement irakien avait promis dans un premier temps d'accorder 25 millions de dollars des États-Unis (16 millions d'euros) aux principaux pays d'accueil. Après un retard que l'ambassade d'Irak en Syrie a attribué à des discussions concernant les différentes approches et les programmes à soutenir, la Syrie a reçu, en décembre 2007, la part qui lui avait été promise lors de la conférence sur la crise des réfugiés irakiens organisée en avril 2007 par le HCR¹³³. Un haut responsable syrien a déclaré à Amnesty International que son pays avait reçu 15 millions de dollars des États-Unis (10 millions d'euros) au titre de l'aide bilatérale. Il a ajouté : « *Pour être franc, c'est de l'argent de poche* » comparé au coût total pour la Syrie qui s'élève à des milliards de dollars.

De même les autorités jordaniennes considéreraient que les huit millions de dollars des États-Unis (5,3 millions d'euros) d'aide bilatérale que le gouvernement irakien s'est engagé à verser sont une somme symbolique par rapport au coût réel de l'accueil des réfugiés et aux besoins. Les autorités

¹³³ Conférence internationale sur la réponse aux besoins humanitaires des réfugiés et personnes déplacées internes en Iraq et dans les pays voisins, Genève, 17-18 avril 2007.

auraient refusé cette offre et suggéré que les fonds soient versés directement au HCR¹³⁴.

Des pays dont l'Australie¹³⁵, le Canada¹³⁶, le Danemark¹³⁷, le Royaume-Uni¹³⁸, l'Allemagne¹³⁹, la Suède¹⁴⁰ et les États-Unis¹⁴¹, ont fourni une aide bilatérale à

¹³⁴ IRC, *Five Years Later: a Hidden Crisis – Report of the IRC Commission on Iraqi refugee crisis*, mars 2008.

¹³⁵ Selon les informations obtenues par la section australienne d'Amnesty International, le gouvernement australien s'est engagé lors de la présentation du budget en mai 2008 à fournir 140 millions de dollars australiens (85 millions d'euros) sur trois ans, dont 60 millions de dollars australiens (36,5 millions d'euros) en 2008-2009, au titre de l'aide humanitaire et de la reconstruction et à contribuer au renforcement des capacités du gouvernement irakien dans des secteurs clés. Le gouvernement australien a affirmé que son programme d'aide renforcé contribuerait à répondre aux besoins humanitaires immédiats de la population civile vulnérable en lui donnant accès aux denrées alimentaires de base, à un hébergement d'urgence, à de l'eau potable, à des installations sanitaires décentes et aux services de santé de base. Il s'efforcera de renforcer les capacités du gouvernement irakien et de participer aux efforts de reconstruction en améliorant les services de base, notamment dans le domaine agricole, et en soutenant l'éducation au risque représenté par les mines. Pour fournir cette aide, le gouvernement irakien a annoncé qu'il agirait en étroite collaboration avec des agences internationales humanitaires et de développement dont le CICR, le HCR, le PAM et l'UNICEF. Le budget a en outre affecté 10 millions de dollars australiens (6 millions d'euros) en 2008-2009 à une aide destinée spécifiquement à stabiliser les populations en Irak par l'intermédiaire du Fonds des réfugiés et des personnes déplacées.

¹³⁶ Selon les informations obtenues par la section canadienne d'Amnesty International en 2003, le Canada s'était engagé envers l'Irak à verser jusqu'à 300 millions de dollars canadiens (186 millions d'euros) pour la période de 2003 à 2010. Ce financement devait contribuer à faire de l'Irak un pays stable, autonome et prospère. Au moment de la rédaction du présent rapport, 204 millions de dollars canadiens (127 millions d'euros) avaient été versés sur les 300 millions (186 millions d'euros) promis. Les fonds ont été utilisés pour a) aider l'Irak à reconstruire sa base économique et sociale, b) aider l'Irak à concevoir une bonne gestion des affaires publiques et des structures de sécurité, garantir le respect des droits humains et l'état de droit et promouvoir l'égalité entre les sexes, et c) promouvoir la démocratie au niveau régional.

¹³⁷ Selon les informations obtenues par la section danoise d'Amnesty International, le gouvernement danois s'est engagé au cours des cinq dernières années (2003-2007) à verser 695 millions de couronnes danoises (93 millions d'euros) à titre d'aide humanitaire et d'aide à la reconstruction. 561,7 millions de couronnes (73,3 millions d'euros) ont été utilisés. Dans cette somme était inclus le montant qui devait être accordé en 2007, soit 90 millions de couronnes (12 millions d'euros) pour l'aide à la reconstruction en Irak et 100 millions de couronnes (13 millions d'euros) pour des actions humanitaires. La somme qui doit être allouée pour la période 2007-2010 s'élève à 200 millions de couronnes (26 millions d'euros) répartis à 50 p. cent pour l'aide humanitaire et 50 p. cent pour la reconstruction. En février 2007, le gouvernement danois a décidé de changer de priorité dans la reconstruction de l'Irak en consacrant son aide au renforcement des capacités du gouvernement central de Bagdad plutôt

l'Irak¹⁴². Certains d'entre eux mentionnent ces dons, de manière inexplicable, lorsqu'ils sont interrogés à propos de leur aide bilatérale aux pays qui accueillent des réfugiés irakiens. Quoi qu'il en soit, l'aide fournie à l'Irak est souvent destinée à la reconstruction ou à des projets humanitaires et de développement plutôt qu'aux Irakiens déplacés à l'intérieur de leur propre pays.

qu'à des projets dans la province de Bassora. Depuis cette date, un bureau de conseil technique géré par l'ambassade du Danemark a été construit à Bagdad. Le personnel comprend des conseillers dans les domaines de l'agriculture, de la planification et des droits humains.

¹³⁸ À la date du 15 avril 2008, 12 millions de £ (15 millions d'euros) avaient été versées à des agences internationales qui viennent en aide aux populations vulnérables à l'intérieur du pays, et notamment les personnes déplacées et les réfugiés palestiniens.

¹³⁹ Selon les informations obtenues par la section allemande d'Amnesty International, le financement destiné à l'Irak comprend : a) un soutien depuis mars 2004 aux forces de sécurité irakiennes par le biais de la formation de la police en collaboration avec les Émirats arabes unis ; la fourniture de matériel pour les forces de sécurité ; différents projets – le renforcement des capacités des forces de sécurité irakiennes par un entraînement dispensé par des officiers du BKA (Bureau fédéral d'enquêtes), l'éducation aux droits humains dispensée par InWent (une organisation à but non lucratif pour le développement des ressources humaines et la formation) et par le BMZ (ministère de la Coopération économique et du Développement), et des efforts en vue de renforcer le développement démocratique ; b) un soutien financier de plus de quatre millions d'euros pour le déminage depuis 2003 ; c) aide au processus politique ; le processus général de reconstruction politique a reçu un financement de cinq millions d'euros ; soutien à des projets de révision du processus d'élaboration d'une constitution et des structures fédérales ; et d) annulation de la dette envers des entreprises privées exportatrices et le gouvernement allemand pour un montant de 4,3 millions d'euros.

¹⁴⁰ Selon les informations obtenues par la section suédoise d'Amnesty International, les contributions de la Suède (Agence suédoise de coopération internationale et de développement) s'élevaient en 2007 à 37 535 000 couronnes suédoises (3 963 800 euros) à titre d'aide humanitaire pour l'Irak, et 74 500 000 couronnes (7 867 200 euros) à titre de fonds de reconstruction pour l'infrastructure/énergie, l'eau et l'assainissement, la société civile, la création d'emplois ainsi que la démocratie et la bonne gestion des affaires publiques. En 2008, la Suède envisage de consacrer 24 700 000 couronnes (2 608 145 euros) à l'aide humanitaire à l'Irak.

¹⁴¹ Selon les informations obtenues par la section américaine d'Amnesty International, l'USAID a affecté en 2007 environ 38 millions de dollars des États-Unis (24 millions d'euros) à de projets à l'intérieur de l'Irak.

¹⁴² Selon les informations obtenues par la section australienne d'Amnesty International, le gouvernement australien s'est engagé à affecter plus de 195 millions de dollars australiens (117 millions d'euros) à la reconstruction et à l'aide humanitaire en Irak, y compris un financement d'environ 22,5 millions de dollars australiens (13 millions d'euros) pour l'aide à l'Irak en 2007-2008.

Amnesty International soutient et encourage la fourniture d'aide humanitaire à l'Irak, tout particulièrement pour répondre aux besoins des personnes déplacées, mais il est impératif de ne pas négliger la crise des Irakiens réfugiés à l'étranger au moment de prendre des décisions à propos de la fourniture d'aide.

Le financement multilatéral

Le financement multilatéral peut être une alternative valable au financement bilatéral, mais uniquement s'il correspond à des dons multilatéraux et ne sert pas à dissimuler des petits financements individuels.

C'est ainsi qu'en 2007, la Commission européenne, par l'intermédiaire de ses mécanismes de financement des relations extérieures, a accordé neuf millions d'euros à la Syrie pour des programmes de santé publique et 27 millions d'euros à la Jordanie pour l'éducation¹⁴³.

Certains pays européens ont apporté une contribution à la Commission européenne pour les réfugiés et les personnes déplacées à l'intérieur de l'Irak, mais les sommes versées sont très inférieures aux besoins.

Les agences internationales

Les Nations unies et les agences internationales ont également besoin d'une aide importante et régulière pour continuer à fournir des services élémentaires. Pour l'année 2008, les agences internationales sollicitent environ 900 millions de dollars des États-Unis (600 millions d'euros) pour répondre aux besoins des réfugiés irakiens¹⁴⁴ ; cette somme ne correspond toutefois pas au montant global nécessaire. À partir de prévisions approximatives de ce qu'il est possible de faire compte tenu des capacités et du financement disponible, des organismes internationaux ont lancé des appels – notamment l'appel supplémentaire du HCR pour 2008 – pour recueillir 261 millions de dollars des États-Unis (175 millions d'euros) en faveur de leur action auprès des réfugiés irakiens et des personnes déplacées. Cette demande vient s'ajouter aux appels conjoints pour l'éducation et la santé lancés en 2007. Amnesty International estime que les besoins dépassent les sommes sollicitées.

¹⁴³ IRC, *Five Years Later: a Hidden Crisis – Report of the IRC Commission on Iraqi refugee crisis*, mars 2008.

¹⁴⁴ Reuters, *U. S. says Iraq must do more for refugees who fled*, 9 avril 2008.

D'autres organismes agissant dans la région ont également besoin de financements supplémentaires. C'est le cas du PAM qui, avec le HCR, distribue de la nourriture sur une grande échelle en Syrie. Comme nous l'avons indiqué plus haut, environ 90 p. cent des réfugiés enregistrés en Syrie recevaient une aide alimentaire en février-mars 2008. Les besoins vont augmenter, tout particulièrement en raison de l'augmentation en flèche du prix de l'essence et des denrées alimentaires¹⁴⁵.

La communauté internationale doit répondre immédiatement à l'appel lancé par le PAM pour 43 millions de dollars des États-Unis (29 millions d'euros) en Syrie pour 2008. En avril 2008, il semblait que le programme du PAM en Syrie, qui n'avait reçu que 24 millions de dollars des États-Unis (16 millions d'euros), était confronté à un déficit de 45 p. cent de son financement¹⁴⁶. On s'attend que le financement s'épuise en juin 2008¹⁴⁷.

L'UNICEF a besoin de financements supplémentaires pour poursuivre son action essentielle et pour développer son travail de protection. Comme nous l'avons signalé plus haut, l'apparition de problèmes graves liés à la protection des enfants, comme le travail des enfants, la prostitution ou le mariage précoce des jeunes filles dans les pays d'accueil, exige l'intervention d'un organisme spécialisé comme l'UNICEF. Ce ne sera pas possible sans un financement plus important et durable.

D'autres agences, comme le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), le Fonds des Nations unies pour la population (FNUAP), l'OMS, l'OIM et le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) fournissent également une aide essentielle dans la région. Elles ont besoin d'un financement plus important et durable pour répondre aux besoins croissants.

Le programme irakien du HCR

Le HCR a considérablement élargi ses activités en Syrie et en Jordanie. Les programmes mis en œuvre ont pour but de protéger les réfugiés irakiens et de leur venir en aide en les enregistrant et en leur fournissant une aide alimentaire, entre autres. Le HCR a également mis en place des programmes de prise en charge psychologique, de services publics, de soutien aux victimes

¹⁴⁵ HCR, *Iraqi refugees in Syria hit by increased food and fuel prices*, 25 avril 2008.

¹⁴⁶ UN News Service, *Egyptian actor appeals for funds to help UN feed Iraqi refugees in Syria*, 15 avril 2008.

¹⁴⁷ HCR, *Syria Update*, mai 2008.

de violences sexuelles et liées au genre, d'éducation et de santé, de proximité, d'assistance juridique et de réinstallation. Ces programmes ne répondent toutefois qu'en partie aux besoins des Irakiens réfugiés dans des pays d'accueil.

Les réponses aux appels lancés par le HCR pour obtenir des financements restent malheureusement très insuffisantes. Le financement pour le programme irakien du HCR en 2008 n'est couvert qu'à 53 p. cent.¹⁴⁸ En conséquence, le HCR a averti en mai qu'il « *pourrait être bientôt forcé à réduire et, dans certains cas, à suspendre plusieurs programmes d'assistance destinés à des centaines de milliers de réfugiés irakiens, à moins que des gouvernements donateurs ne lui apportent un appui supplémentaire*¹⁴⁹. »

En mai 2008, la contribution la plus élevée était celle des États-Unis qui s'élevait à 95,4 millions de dollars des États-Unis (environ 64 millions d'euros¹⁵⁰). D'autres pays ont versé des sommes beaucoup plus faibles : (en dollars des États-Unis) Royaume-Uni (6,25 millions), Suède (5,97 millions), Australie (5,52 millions), Canada (1,534 million), Allemagne (3,94 millions), Finlande (1,58 million), Koweït (1 million), Norvège (900 000), France (740 000), Suisse (700 000) et Italie (680 000). Par ailleurs la Commission européenne a apporté une contribution de 6,17 millions de dollars des États-Unis, et des donateurs privés 170 000 dollars des États-Unis¹⁵¹.

Bien que les États-Unis aient versé des sommes considérables en 2007 et en 2008 par rapport à d'autres pays donateurs potentiels¹⁵², Amnesty International considère qu'ils devraient faire beaucoup plus en raison de la responsabilité particulière des autorités américaines envers l'Irak et sa population. L'organisation encourage les autorités américaines à ne pas être inhibées par les approches traditionnelles consistant à contribuer jusqu'à un

¹⁴⁸ À la date du 16 mai 2008.

¹⁴⁹ HCR. Communiqué de presse. L'UNHCR est confronté à un manque de financement pour ses opérations pour l'Iraq, 9 mai 2008.

¹⁵⁰ HCR, *Funding Overview for the Iraq Operation 2008*, à la date du 16 mai 2008.

¹⁵¹ Ibid. Les chiffres ont été arrondis aux 10 000 le plus proche.

¹⁵² Selon les informations obtenues par la section américaine d'Amnesty International, les États-Unis ont financé les projets suivants : Appel supplémentaire du HCR pour la réponse à la situation en Irak : 36 millions de dollars des États-Unis (23 millions d'euros) ; Appel supplémentaire du HCR pour l'éducation en Irak : 30 millions de dollars des États-Unis (19 millions d'euros) ; Appel supplémentaire du HCR/UNICEF : 39 millions de dollars des États-Unis (24 millions d'euros), HCR 12,4 millions de dollars des États-Unis (7,8 millions d'euros) en 2007.

certain pourcentage aux appels généraux, mais à donner davantage, conformément à leur responsabilité et à leurs moyens et en fonction des besoins des réfugiés.

Amnesty International encourage également d'autres pays, notamment ceux qui ont les moyens requis, à suivre l'exemple des États-Unis et à fournir immédiatement une aide importante et suivie. À ce jour, les contributions des pays européens sont insuffisantes. Par exemple, en 2007 les Pays-Bas n'ont donné qu'un million d'euros au HCR pour les réfugiés irakiens en Syrie et en Jordanie. Ils envisagent de doubler cette somme en 2008, ce qui reste très inférieur à ce que ce pays peut et doit verser. Le Danemark et les autres pays qui ont versé des contributions les années précédentes doivent continuer à le faire en fonction de leurs moyens.¹⁵³

De même, les contributions aux différentes agences en 2007 et celles qui ont été promises pour 2008¹⁵⁴ sont bien inférieures aux sommes qui devraient être versées. C'est ainsi que les Pays-Bas ont versé, en 2007, deux millions de dollars des États-Unis à l'UNICEF pour l'éducation en Irak, en Syrie et en Jordanie, un million d'euros au CICR pour les soins médicaux aux personnes déplacées à l'intérieur de l'Irak et deux millions d'euros à l'OIM pour l'hébergement des personnes déplacées. Les États-Unis se sont engagés à verser, en 2008, (en dollars des États-Unis) un million à l'UNICEF, deux millions à l'OMS et 2,4 millions pour l'appel conjoint UNICEF/HCR en faveur de l'éducation, ainsi que cinq millions au PAM et 32,5 millions – affectés à des projets définis et à des agences particulières – à d'autres agences des Nations unies et à des ONG. Amnesty International espère que ces annonces de contributions seront honorées et même dépassées.

Les ONG ont elles aussi besoin d'un financement important. Il convient par exemple de saluer les initiatives positives de la Suède qui a annoncé le

¹⁵³ Selon les informations obtenues par la section danoise d'Amnesty International, les financements suivants ont été versés en 2007 pour des actions humanitaires : 65 millions de couronnes (8,7 millions d'euros) pour la protection des réfugiés irakiens (par le HCR) dans les pays voisins de l'Irak, particulièrement la Syrie et la Jordanie ; 25 millions de couronnes (3,3 millions d'euros) pour les appels régionaux du HCR et de l'UNICEF en faveur de l'éducation ; 3 796 617 couronnes (510 000 euros) pour des projets de l'Union européenne (AENEAS) en Jordanie, en Syrie et au Liban pour la « *gestion de l'asile et de la migration en Afrique du Nord et l'amélioration de la protection des demandeurs d'asile et des réfugiés en Jordanie, au Liban et en Syrie* ».

¹⁵⁴ Pour une liste complète des financements promis et versés à titre d'aide pour la crise des réfugiés irakiens, voir <http://ocha.unog.ch/fts2/>.

versement de deux millions de couronnes suédoises (212 400 euros) au CICR pour la protection, les soins médicaux, l'aide alimentaire et l'hébergement au Liban en 2008 ; la même somme a été allouée au Croissant rouge irakien par l'intermédiaire de la Croix-Rouge suédoise.

7. La réinstallation : un élément de protection limité mais nécessaire

Mohammed et son épouse Noor étaient médecins à Bagdad. Avant de partir au travail en mars 2006, ils avaient accepté que leurs quatre fils âgés de huit à seize ans jouent dehors avant d'aller à l'école. Les attentats à l'explosif et les assassinats étaient fréquents dans leur quartier, mais « la semaine avait été calme » et ils pensaient que leurs enfants seraient en sécurité.

Peu après, une bombe est tombée à moins d'un mètre des enfants. L'un des enfants de leurs voisins est mort sur le coup. Trois des fils de Mohammed et Noor ont été blessés. Le plus jeune, Anah, a été atteint au cou par des éclats d'obus.

Mohammed était au travail et il a reconnu le fils de son voisin qui lui a été amené pour être opéré en urgence. Il a appris que trois de ses enfants étaient aussi arrivés à l'hôpital. Anah, que l'on pensait mort, avait été transporté dans le coffre d'une voiture ; paralysé à partir du cou, il était sans connaissance.

Les médecins ont sauvé la vie d'Anah, mais Mohammed savait que son fils devait être opéré dans les trois semaines pour éviter des lésions irréparables à la moelle épinière. L'opération ne pouvait être réalisée à Bagdad car les chirurgiens qualifiés étaient morts ou avaient quitté l'Irak depuis longtemps. Le personnel de l'hôpital a pourtant refusé de transférer Anah en Jordanie avec le matériel de soins nécessaire, car la route était trop dangereuse. Il a fallu près de deux mois à Mohammed et Noor pour obtenir le matériel et transférer Anah à Amman où la famille s'est installée.

Anah, qui a maintenant neuf ans, est tétraplégique. Sa famille, enregistrée auprès du HCR, a fait une demande de réinstallation. Elle espère pouvoir s'installer à Philadelphie, aux États-Unis, où un hôpital peut soigner Anah.

Entretien avec des délégués d'Amnesty International à Amman, en septembre 2007.

La réinstallation dans un pays tiers est une composante essentielle de la réponse qui doit être donnée à la crise des réfugiés irakiens. Elle ne peut être une solution durable que pour un petit nombre des personnes dans le besoin, mais son importance ne doit pas être négligée. Le HCR a donné en 2007 une indication de l'ampleur des besoins. Il estimait qu'environ 80 000 du 1,5 million de réfugiés irakiens présents en Syrie devaient être réinstallés¹⁵⁵.

L'année 2007 a vu certains États, notamment les États-Unis, se montrer plus favorables à la réinstallation, mais d'autres pays doivent maintenant se manifester et mettre en œuvre des programmes généreux de réinstallation.

Le démarrage lent du programme de réinstallation est dû à un certain nombre de facteurs, dont les moyens limités du HCR et de l'OIM pour étudier les demandes ainsi que la lenteur avec laquelle les États examinent et acceptent un nombre par ailleurs limité de demandes. Toutefois, le HCR a renforcé ses moyens et remplit ses objectifs de transmission des demandes. Le principal obstacle à la réinstallation est désormais la lenteur avec laquelle les États traitent les dossiers.

En 2007, plus de 21 000 demandes de réinstallation formulées par des Irakiens ont été transmises à 16 pays pour examen. Toutefois, à la fin de l'année, seules 4 826 demandes avaient effectivement débouché sur un départ¹⁵⁶. Selon le HCR, les États-Unis ont accepté 2 616 personnes (54 p. cent des demandes), le Canada 793 (19 p. cent), la Suède 713 (15 p. cent), l'Australie 440 (9 p. cent) et d'autres pays le reste, soit 3 p. cent, des demandes¹⁵⁷.

Une amélioration a été constatée au cours du premier trimestre de 2008, mais les départs sont encore très inférieurs aux demandes transmises par le HCR. Selon cet organisme, entre le début de l'année et la semaine qui s'est terminée le 4 avril 2008, 8 992 demandes d'Irakiens avaient été transmises – 7 370 aux États-Unis, 621 au Canada, 589 à l'Australie, 191 au Royaume-Uni, 113

¹⁵⁵ HCR, *Projected Global resettlement needs*, 2007.

¹⁵⁶ L'UNHCR lance un appel de 261 millions de dollars des États-Unis pour les programmes en faveur des réfugiés irakiens en 2008. 8 janvier 2008, courrier électronique du Centre régional de réinstallation du HCR, Beyrouth, Liban, 26 avril 2008. De Jordanie 1666, de Syrie 1492, de Turquie 1147, du Liban 420 et d'Égypte 101.

¹⁵⁷ Courrier électronique du Centre régional de réinstallation du HCR, Beyrouth, Liban, 26 avril 2008.

aux Pays-Bas, 80 à la Suède et 28 à d'autres pays. Seuls 2 063 départs ont été recensés durant la même période.¹⁵⁸ Ceci signifie que seul un candidat à la réinstallation sur quatre cas transmis par le HCR peut effectivement commencer une nouvelle vie dans un pays tiers. Au total, en 2007 et durant les trois premiers mois de 2008, le nombre de départs a été de 6 889 sur les 30 300 cas soumis à partir de la région, soit un taux similaire d'un sur quatre¹⁵⁹.

Le fossé se creuse donc entre le nombre de cas soumis et les départs. Des personnes reconnues comme réfugiés et qui, selon les critères du HCR, comptent parmi les plus vulnérables sont donc dans une situation de plus en plus désespérée.

La réinstallation peut sauver la vie de nombreux réfugiés, tout particulièrement les plus vulnérables. Amnesty International est consciente que tous les réfugiés irakiens de la région ne peuvent pas bénéficier d'une réinstallation et que tous les Irakiens ne choisiraient pas cette solution même si elle leur était offerte, mais elle estime que les quotas de réinstallation devraient être beaucoup plus élevés.

Les personnes les plus vulnérables devraient être les premières à bénéficier d'une réinstallation. De nombreux réfugiés et personnes déplacées ont terriblement souffert durant leur exode et pour certains les conséquences du départ ont été très négatives. Parmi ces personnes qui ont souvent du mal à se protéger, y compris dans un pays d'accueil, figurent des enfants, des familles placées sous la responsabilité d'une femme, les victimes de traumatismes et les membres des minorités. Amnesty International craint que les pays qui examinent les demandes de réinstallation ne se préoccupent trop du dossier de demande d'asile et ne prennent pas en compte le besoin spécifique de protection que des personnes peuvent avoir dans leur pays d'accueil.

Il convient aussi de ne pas négliger des groupes ou des individus qui ne rentrent pas dans les catégories utilisées par les agences pour distribuer une aide financière limitée ou des offres de réinstallation. Les hommes célibataires et chefs de familles (maris ou pères) peuvent aussi être vulnérables, car ces hommes sont exclus du bénéfice de l'aide financière et ne peuvent pas

¹⁵⁸ Ibid. Les États-Unis ont accepté 1533 personnes, le Canada 260, la Suède 122 et d'autres pays 148.

¹⁵⁹ Ibid.

travailler. Ils ne peuvent pas actuellement se voir offrir une réinstallation, car ils ne sont pas considérés comme vulnérables.

Dans certaines parties du monde, notamment en Asie et au Moyen-Orient, très peu de pays participent aux programmes de réinstallation même lorsqu'ils ont les moyens de le faire.

Certains des pays qui y participent le font d'une manière manifestement insuffisante. C'est ainsi que le Royaume-Uni offre 750 places, dont certaines à des Irakiens, pour une réinstallation. Cet engagement est négligeable par rapport aux quelque deux millions de réfugiés dans la région.

De nombreux autres pays riches, tout particulièrement en Europe, doivent mettre en œuvre sans délai des programmes de réinstallation et assumer leur obligation de partager la responsabilité des réfugiés où qu'ils se trouvent dans le monde.

Bilan

Les États-Unis ont accueilli un nombre extrêmement bas de réfugiés irakiens en vue de leur réinstallation : 753 seulement entre 2003 et 2006. Ellen R. Sauerbrey, secrétaire d'État adjointe pour la population, les réfugiés et les migrations s'est engagée au début de 2007 à accepter jusqu'à 25 000 réfugiés, mais cet engagement n'a pas été respecté¹⁶⁰. Le nombre d'Irakiens réinstallés aux États-Unis durant l'année budgétaire 2007 – du 1^{er} octobre 2006 au 30 septembre 2007 – s'élevait à 1 608.

Un nouvel espoir a été suscité lorsque les États-Unis ont annoncé qu'ils avaient pour objectif de réinstaller 12 000 réfugiés irakiens d'ici septembre 2008. L'examen des demandes est en cours, mais on ignore si l'objectif sera atteint. Cela semble peu probable. L'ambassadeur James B. Foley, coordonnateur en chef des questions liées aux réfugiés irakiens, a reconnu qu'il « *serait difficile* » d'atteindre l'objectif fixé¹⁶¹. Le fait que seuls 3 601 réfugiés irakiens recommandés par le HCR soient entrés aux États-Unis durant les sept premiers mois de l'exercice 2008¹⁶², alors que le HCR avait transmis 12 997 dossiers, remet en cause l'engagement d'atteindre leur objectif pris par les autorités américaines. Quoi qu'il en soit, même si 12 000

¹⁶⁰ Voir <http://geneva.usmission.gov/Press2007/0417DobrianskyPress.html>

¹⁶¹ Reuters, *U. S. says Iraq must do more for refugees who fled*, 9 avril 2008.

¹⁶² L'année budgétaire a commencé le 1^{er} octobre 2007 et se terminera le 30 septembre 2008.

personnes étaient réinstallées, ce chiffre resterait bien en deçà des moyens et de la responsabilité des États-Unis envers la population déplacée à la suite de l'invasion de l'Irak.

L'**Australie**, à l'instar des États-Unis, contribue traditionnellement de manière importante aux programmes de réinstallation. Ce pays a annoncé qu'il allait étendre en 2008-2009 son programme humanitaire et pour les réfugiés en le portant de 13 000 à 13 500 places.¹⁶³ Les 500 places supplémentaires seront offertes à titre exceptionnel pour venir en aide aux personnes affectées par le conflit en Irak. Il est probable que les 13 000 autres places du programme de réinstallation pour 2008-2009 seront réparties de la même façon qu'en 2007-2008, environ 35 p. cent des réfugiés réinstallés étant originaires du Moyen-Orient et d'Asie et les 30 p. cent restants d'Afrique.

Amnesty International se réjouit de l'augmentation du quota de réinstallation pour les réfugiés du Moyen-Orient, et plus particulièrement ceux affectés par le conflit en Irak. Toutefois, l'organisation continue d'exhorter le gouvernement australien à augmenter davantage son quota de réinstallation de manière à maintenir au moins le niveau précédent par rapport à son programme général d'immigration.

Mille cinq cent douze Irakiens ont été réinstallés en Australie entre le 1^{er} février 2007 et le 30 avril 2008. Mille trois cent soixante-douze d'entre eux sont arrivés en 2007. Parmi eux figuraient des personnes qui avaient obtenu des visas de réfugiés – ceux qui ont été sélectionnés par le HCR – et d'autres auxquelles des visas avaient été accordés dans le cadre du Programme humanitaire spécial (ces visas sont délivrés à des individus ou à des groupes qui déposent une demande alors qu'ils sont déjà en Australie).

Par ailleurs, on a appris récemment que l'Australie réinstallerait de manière permanente des Irakiens employés localement et leurs familles, notamment des traducteurs et des interprètes, qui avaient prêté leur concours aux troupes australiennes en Irak. La nouvelle politique de visas prévoit la délivrance de visas humanitaires réservés aux employés locaux et à leurs familles ; on s'attend à ce que 600 visas soient délivrés dans ce cadre¹⁶⁴.

L'**Allemagne** n'a pas encore mis en place un programme de réinstallation bien que certains éléments indiquent que des membres des minorités religieuses

¹⁶³ Annoncé le 13 mai 2008 par le ministre de l'Immigration Chris Evans.

¹⁶⁴ Communiqué de presse. Joel Fitzgibbon, membre du Parlement et Chris Evans sénateur: *Protecting Iraqis who have supported Australian Troops*, 8 avril 2008.

irakiennes pourraient être acceptés à titre exceptionnel et qu'un programme général de réinstallation pourrait être mis en place à l'avenir.

La **Belgique** n'a pas non plus de programme de réinstallation. On pensait en 2007 que le nouveau gouvernement envisageait sérieusement de mettre en place un programme de réinstallation, mais cet espoir a été réduit à néant, aucune mention de ce programme ne figurant dans la version finale de l'accord de coalition signé par les partis qui ont formé le nouveau gouvernement en mars 2008.

Traditionnellement, la **France** ne participe pas aux programmes de réinstallation. Toutefois, certains signes récents font penser que cette politique pourrait changer. Un accord conclu au début de 2008 entre le HCR et le ministère français des Affaires étrangères renferme des dispositions relatives à la réinstallation.

Par ailleurs, selon des informations récentes, la France envisage de réinstaller 500 réfugiés irakiens chrétiens dans le cadre d'un programme distinct. Tout en saluant cette initiative, Amnesty International souhaiterait qu'elle prévoie des places pour des réfugiés vulnérables de toutes confessions conformément aux critères de détermination de la vulnérabilité énoncés par le HCR.

Le **Canada** a participé à la réinstallation de réfugiés irakiens. Au vu des informations dont dispose la section canadienne d'Amnesty International, le Canada a réinstallé 1 259 réfugiés venant de Damas – 519 étaient parrainés par le gouvernement et 740 par des entités privées. Le Canada s'est engagé à accueillir, en 2008, 2 000 réfugiés en provenance de Syrie, de Jordanie et du Liban ainsi que des camps palestiniens de Syrie. Par ailleurs, 1 400 réfugiés en provenance de Turquie, d'Égypte et d'Abou Dhabi, et parmi lesquels figurent des Irakiens, seront accueillis.

Le **Danemark** a accepté un petit nombre – 10 en 2007 – de réfugiés irakiens en vue de leur réinstallation. Au total 474 réfugiés ont été réinstallés en 2007.

Le Danemark a pris l'initiative positive d'accorder sa protection à un groupe de 367 réfugiés¹⁶⁵ – des interprètes irakiens et leurs proches – à titre exceptionnel, mais cette mesure n'a pas été officialisée dans le cadre d'un accord à plus long terme. Lors d'un entretien, en mai 2008, avec des représentants de la section danoise d'Amnesty International, le ministre danois

¹⁶⁵ Information fournie en mai 2008 par le service danois de l'immigration.

des Réfugiés, de l'Immigration et de l'Intégration a déclaré que les autorités n'avaient pas l'intention de réinstaller un nombre plus important d'Irakiens.

Le **Royaume-Uni** ne participe pas de manière significative à la réinstallation. Une mesure positive a été prise pour augmenter de 500 à 750 le quota annuel de réinstallation afin d'accueillir des réfugiés irakiens, notamment des personnes qui ont travaillé pour les forces britanniques en Irak. Toutefois, cet engagement est très insuffisant par rapport aux besoins de la région et aux moyens du Royaume-Uni. Parmi les 750 réfugiés réinstallés figureront 300 Irakiens qui ont travaillé pour le Royaume-Uni, c'est-à-dire des employés recrutés localement. Deux cents autres places par an sur les 750 seront offertes à d'autres Irakiens en provenance de Syrie ou de Jordanie. Les 250 places restantes seront réservées aux personnes ayant d'autres nationalités. Enfin, des Irakiens – le personnel recruté localement – pourront entrer directement au Royaume-Uni. Aucun chiffre officiel n'a toutefois été fourni.

De nombreux Irakiens qui sont en grand danger du fait de leur collaboration avec les forces britanniques sont exclus de cette forme de protection en raison des limites strictes et des critères exigés. Le programme, qui exige des Irakiens qu'ils aient travaillé sans interruption pendant douze mois au minimum, exclut ceux qui ont travaillé avec les Britanniques avant janvier 2005. Les personnes qui remplissent les critères se voient proposer trois options : la réinstallation en vertu du programme Gateway, une aide financière versée en une fois ou l'autorisation exceptionnelle de rester au Royaume-Uni pour ceux qui sont recommandés par les administrations qui les ont employés.¹⁶⁶

Le fait d'exclure les personnes qui ont travaillé moins de douze mois, ce qui est fréquent dans la mesure où les contrats de travail pour l'armée britannique sont généralement de six mois, ne tient aucun compte de leur besoin crucial d'une protection internationale. L'exclusion des personnes qui ont travaillé pour les Britanniques avant janvier 2005 est arbitraire et fait peu de cas des risques qu'elles encourent. Enfin, la restriction du programme aux personnes qui ont un excellent niveau d'anglais exclut les milliers d'anciens employés et prestataires extérieurs, qui sont vulnérables mais n'utilisaient pas un niveau élevé d'anglais dans le cadre de leur travail.

¹⁶⁶ Voir les déclarations de David Miliband, ministre délégué auprès du ministre des Affaires étrangères britannique, les 9 et 30 octobre 2007, consultable sur le site <http://www.parliament.uk>.

Amnesty International a rencontré des personnes qui étaient dans une situation précaire en Syrie et risquaient d'être persécutées en Irak en raison de leurs liens avec les forces britanniques, mais auxquelles une protection a été refusée au motif qu'elles ne remplissaient pas les critères requis. Douze de ces personnes ont engagé une action en justice devant la Haute Cour britannique en vue d'obtenir une décision qui fera jurisprudence.¹⁶⁷

« Je n'arrive pas à dormir la nuit, dès que je ferme les yeux j'entends les cris de ma sœur ».

Bassam, un chrétien âgé originaire de Bagdad, et sa fille Hura ont fui l'Irak et vivent maintenant en sécurité aux Pays-Bas. Toutefois, ils souffrent toujours des séquelles du traumatisme subi par leur famille. En 2006, Albert, le fils de Bassam, a été enlevé et torturé et des miliciens chiites l'ont menacé de mort « *parce qu'[il était] chrétien et [avait] de la famille à l'étranger* ». Les miliciens ont téléphoné à Bassam en le menaçant de lui remettre la tête de son fils dans une boîte. Albert a heureusement été relâché après le versement d'une rançon importante. Les ravisseurs ont ordonné à Bassam de quitter Bagdad avec sa famille immédiatement après la remise en liberté de son fils.

La famille est partie à bord de trois voitures. Bassam pensait que sa fille Sara était dans l'une des voitures, mais elle n'était pas là lorsque la famille est arrivée en Syrie. Des passants ont affirmé par la suite que la jeune fille avait été forcée de monter à bord d'une voiture et probablement enlevée. La famille a essayé de la retrouver, mais en vain. On est sans nouvelles de la jeune fille et on craint qu'elle ait été tuée.

Après s'être réfugiés en Syrie dans un premier temps, Bassam et Hura ont réussi à entrer aux Pays-Bas grâce à l'invitation de Mias, un autre fils de Bassam, qui avait fui l'Irak précédemment. Bassam et Hura sont arrivés aux Pays-Bas en mai 2007 et ont obtenu une autorisation de séjour à titre humanitaire. Ils ne courent plus de risque physique et résident dans un petit village où ils sont intégrés et bien traités. Toutefois, ils souffrent toujours d'un traumatisme psychique. Bassam a déclaré à Amnesty International qu'il « *préférerait être mort plutôt qu'en vie* ». Hura a peur de sortir seule dans la rue. Les nuits sont particulièrement difficiles pour elle. « *Je n'arrive pas à dormir la nuit, dès que je ferme les yeux j'entends les cris de ma sœur* ».

¹⁶⁷ *The Independent*, « 'Betrayed' Iraqi staff in test case over UK's refusal to offer asylum », 14 avril 2008.

Albert est toujours en Syrie en attente de réinstallation dans un pays tiers. Il est déprimé et suicidaire. Il espère que les Pays-Bas l'accueilleront avec sa femme et ses trois jeunes enfants.

Entretien avec des délégués d'Amnesty International, Pays-Bas, mai 2008.

Les **Pays-Bas**, qui ont un quota annuel de 500 personnes accueillies, participent de manière limitée aux programmes de réinstallation. En 2007, 148 places de ce quota ont été réservées à des réfugiés irakiens. Le principal critère de réinstallation est le besoin de protection, et une attention particulière est accordée aux personnes vulnérables, mais les Pays-Bas prennent également en compte le « *potentiel d'intégration* ». Si les autorités considèrent qu'une personne aura du mal à s'intégrer dans le pays, sa demande de réinstallation est rejetée. Dans une lettre datée du 17 avril 2008 et adressée au Parlement néerlandais, un responsable gouvernemental chargé de cette question a affirmé que le HCR proposait rarement la candidature de telles personnes pour une réinstallation. Amnesty International considère que le critère de « *potentiel d'intégration* » n'est pas adapté, car il ne permet pas de donner la priorité aux personnes les plus vulnérables. Toutefois, le fait que des places soient réservées aux personnes ayant besoin de soins médicaux est une initiative positive.

La **Suède** a un programme de réinstallation un peu plus important que certains de ses voisins, mais qui reste bien en deçà des besoins. En 2007, sur un quota global de 1 800 places, 731 Irakiens, dont la plupart étaient déjà sur le territoire suédois, ont été acceptés pour une réinstallation. Le quota de réinstallation pour 2008 est de 1 900 places.

Les obstacles à la réinstallation

Les candidatures à une réinstallation aux États-Unis et en Australie subissent de longs retards en raison des vérifications strictes de sécurité auxquelles les Irakiens sont soumis dans plusieurs pays. Ces obstacles empêchent que la réinstallation soit une solution rapide et efficace à la situation tragique des réfugiés les plus vulnérables.

La législation américaine exclut de l'asile ou de la réinstallation quiconque a fourni ce que la loi appelle « *un soutien matériel* » à des « *organisations*

*terroristes*¹⁶⁸ ». Les définitions de ces termes sont très vagues, ce qui peut amener à exclure des réfugiés qui ne soutiennent pas du tout le terrorisme et qui, en réalité, ont été victimes de milices. Par exemple, l'exclusion pour « *soutien matériel* » a été appliquée dans des cas où une famille avait versé une rançon pour obtenir la libération d'un proche enlevé par une milice. L'exclusion des « *organisations terroristes* » a empêché l'entrée aux États-Unis d'Irakiens qui avaient combattu le gouvernement de Saddam Hussein, car ils n'avaient pas agi dans le cadre des lois irakiennes telles qu'elles existaient sous le régime du parti Baas¹⁶⁹.

De tels cas ne devraient pas empêcher des réfugiés d'être protégés et, au minimum, ils devraient bénéficier d'un examen rapide de leur situation et d'une dérogation. La pratique actuelle des États-Unis consistant à mettre en attente les dossiers de personnes susceptibles de bénéficier d'une dérogation aux exclusions liées au « *soutien matériel* » ou aux « *organisations terroristes* » est profondément préoccupante.

Le fait d'accorder des dérogations limitées à des petits groupes de personnes ou au cas par cas ne remédie pas aux conséquences désastreuses de cette législation beaucoup trop vague. Par ailleurs, le gouvernement américain n'a pas démontré que ce système fonctionnait. Des dérogations peuvent être accordées, mais aucune procédure ne permet aux personnes se trouvant déjà aux États-Unis d'en bénéficier. En attendant, des milliers de réfugiés et de

¹⁶⁸ Bien que faisant partie de la loi auparavant, l'ampleur des restrictions liées au « soutien matériel » est devenue beaucoup plus prononcée après l'introduction du *Patriot Act* et de la Loi relative à l'identité véritable qui ont élargi les catégories de personnes susceptibles de faire l'objet de ces restrictions. Ces dispositions excluent de l'asile ou de la réinstallation quiconque a fourni ce que la loi appelle « un soutien matériel » à des « organisations terroristes ». Les définitions de ces termes dans les lois relatives à l'immigration et leur application par le Département de la sécurité du territoire et le ministère de la Justice sont très vagues et elles peuvent avoir pour conséquence d'exclure des réfugiés qui ne soutiennent absolument pas le terrorisme et elles d'ailleurs ont exclu les victimes d'actes de terrorisme précisément parce qu'elles ont été la cible d'une attaque. Pour de plus amples informations sur le soutien matériel, voir www.refugeecouncilusa.org

¹⁶⁹ Le *Washington Post* a publié un article à propos d'un réfugié irakien qui avait été persécuté en raison de son travail d'interprète pour les Américains en Irak et qui s'est vu interdire l'entrée aux États-Unis car il avait auparavant été membre du Parti démocratique du Kurdistan (PDK), que le service de l'immigration a considéré comme « une organisation terroriste non désignée » parce qu'il avait combattu le gouvernement irakien, c'est-à-dire le régime de Saddam Hussein. Voir <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/03/26/AR2008032602801.html>

demandeurs d'asile, qui sont victimes d'atteintes massives aux droits humains dans le monde entier, sont bloqués.

Une première étape pour sortir de la situation sans issue résultant de la législation américaine en vigueur pourrait être de modifier la loi de manière à en exclure expressément les personnes qui ont agi sous la contrainte et à protéger les groupes dont les États-Unis reconnaissent qu'ils n'ont pas à être considérés comme des organisations terroristes. Les autorités américaines ont réaffirmé à plusieurs reprises qu'une situation comme le cas de versement d'une rançon, évoqué plus haut ouvrirait droit à une dérogation car elle était considérée comme un « *soutien matériel sous la contrainte* ». Vu ce constat, il est essentiel que les autorités américaines mettent sans délai en application un système qui repère les réfugiés risquant de relever à tort de l'exclusion pour « *soutien matériel* » et les soustraie rapidement à ce danger.

La flexibilité des critères de réinstallation est d'une importance capitale. La réinstallation permet aux États d'essayer de faire concorder leurs intérêts avec ceux des candidats, mais il ne faut pas oublier qu'il s'agit avant tout d'un outil de protection et de partage de responsabilité. Les restrictions comme le « *potentiel d'intégration* » pris en compte au Danemark et aux Pays-Bas devraient par conséquent être limitées. Une évaluation effectuée sur des personnes traumatisées qui viennent de fuir des persécutions n'est pas forcément le meilleur moyen de juger de leur potentiel d'intégration. Cette procédure nie implicitement que l'intégration soit possible pour tout individu qui bénéficie du soutien nécessaire.

L'inscription de critères dans le processus de sélection doit viser à inclure plutôt qu'à exclure des personnes en raison de leurs caractéristiques personnelles. Par exemple, le critère de prise en compte du dossier médical d'un réfugié doit permettre de repérer ceux qui ont besoin de soins médicaux et de leur offrir une réinstallation sur la base de ce critère et non de les exclure pour raison médicale.

L'examen des dossiers dans le pays

Certaines personnes qui ont besoin d'une protection internationale et d'une réinstallation ne peuvent pas quitter l'Irak. Les États sont vivement encouragés à examiner les demandes dans le pays et à réinstaller ces personnes le plus rapidement possible. La mise en place de ce système permettrait d'accorder rapidement une protection aux personnes qui en ont un très grand besoin.

Amnesty International salue la décision des États-Unis de mettre en place un processus de sélection dans le pays, et elle encourage tous les pays à envisager de prendre des initiatives similaires.

Les Palestiniens d'Irak : un cas spécial

« Nous regrettons que notre situation dépende de décisions politiques plutôt que de considérations humanitaires ».

Déclaration d'un résident du camp d'Al Tanf dans le no man's land à la frontière syro-irakienne (entretien avec Amnesty International, mars 2008).

« Avant d'être tués, certains de nos proches ont été torturés avec des cigarettes ou des perceuses. Il y a ici des personnes qui présentent toujours des troubles psychologiques, elles veulent mourir pour échapper à la vie dans le désert après avoir été torturées en Irak. Nous demandons aux organisations internationales de sauver les résidents de ce camp dans le désert [...] Croyez-moi, ces paroles viennent du plus profond de nos cœurs. Je vous jure qu'ici même les hommes pleurent. C'est comme si nous mourions jour après jour et minute après minute. »

Un résident palestinien du camp d'Al Tanf (entretien téléphonique avec Amnesty International, mars 2008).

De nombreux réfugiés palestiniens qui vivaient en Irak avant l'invasion de 2003 menée par les États-Unis ont fui les violences qui ont suivi et ont besoin d'être réinstallés rapidement.

Les Palestiniens constituent la plus importante population réfugiée au monde et la plus ancienne, et aucune solution durable n'a été apportée à leur situation tragique. Soixante ans après leur déplacement, leur perspective de pouvoir rentrer dans un avenir proche dans leurs foyers, sur les terres qu'ils ont abandonnées quand ils ont fui ce qui est devenu Israël et les Territoires palestiniens occupés, est très improbable, alors même qu'ils disposent d'un droit fondé au retour conformément au droit international.¹⁷⁰

¹⁷⁰ Aux termes du droit international, les Palestiniens qui ont fui ou ont été contraints de quitter leur foyer et leurs terres dans la Palestine du mandat (qui recouvre maintenant Israël et les territoires occupés de Cisjordanie et de la bande de Gaza) ont le droit au retour. Ce droit s'applique aussi à ceux de leurs descendants qui ont gardé ce que le Comité des droits de l'homme appelle « des liens étroits et durables » avec la région. Pour de plus amples informations, voir le document publié par Amnesty International et intitulé *Israël et Territoires*

Dans ces conditions et étant donné les besoins humanitaires urgents des Palestiniens d'Irak, tout particulièrement ceux de Bagdad et des camps situés à la frontière syro-irakienne, la réinstallation dans un pays tiers est la seule solution pour le moment. Les pays de la région, entre autres, doivent répondre aux besoins de ces personnes qui sont bloquées dans des camps.

Depuis l'invasion de l'Irak, des réfugiés palestiniens ont été enlevés, torturés, tués, intimidés et menacés de mort par des milices armées chiites, et plus particulièrement l'Armée du Mahdi. Ils ont été visés en raison de leur origine, et parce qu'ils auraient bénéficié d'un traitement de faveur sous le régime de Saddam Hussein. Les attaques se sont multipliées après l'attentat à l'explosif contre le sanctuaire chiite de l'imam Al Askari à Samarra, le 22 février 2006, qui a entraîné une intensification des violences motivées par l'intolérance religieuse. Le 1^{er} octobre 2007, Amnesty International a publié un rapport qui recensait les atteintes aux droits fondamentaux dont étaient victimes les Palestiniens en Irak¹⁷¹.

Selon le HCR, quelque 34 000 Palestiniens vivaient en Irak avant 2003 ; on en dénombre actuellement environ 15 000 à Bagdad. Ils sont en danger et il est urgent de les faire bénéficier d'un examen dans le pays des demandes de réinstallation.

Beaucoup des Palestiniens qui ont fui ont utilisé de faux documents. Plusieurs milliers sont bloqués dans des camps improvisés le long de la frontière, dans des conditions déplorables.

Quelque 2 700 Palestiniens qui se sont vu refuser l'entrée en Syrie sont bloqués dans deux camps improvisés près de la frontière syro-irakienne où ils vivent dans des conditions extrêmement dures. Le camp d'Al Waleed, situé en Irak près de la frontière syrienne, abrite au moins 2 000 Palestiniens. Le camp d'Al Tanf, dans le no man's land, abritait 710 personnes à la date du 14 mai

occupés/Autorité palestinienne. Le droit au retour : le cas des Palestiniens (index AI :MDE 15/013/2001), 30 mars 2001.

¹⁷¹ *Iraq : human rights abuses against Palestinian refugees* (index AI :MDE 14/030/2007). <http://www.amnesty.org/en/library/asset/MDE14/030/2007/en/833c3e3b-a31b-11dc-8d74-6f45f39984e5/mde140302007en.pdf>. Le rapport expose également les conditions de vie dans les camps et il formule une série de recommandations qui appellent la communauté internationale, entre autres, à réinstaller les réfugiés palestiniens d'Irak et ceux qui se trouvent encore en Irak en donnant la priorité aux plus vulnérables conformément aux principes directeurs du HCR sur la réinstallation.

2008. Un troisième camp, celui d'Al Hol, dans le gouvernorat d'Al Hassakah, au nord-est de la Syrie, abrite également 326 Palestiniens.¹⁷²

Le camp d'**Al Waleed** est situé dans le désert irakien, à deux cents mètres environ du poste de l'immigration irakien. Les conditions de vie sont insupportables ; citons entre autres les températures extrêmes, la présence de serpents et de scorpions, et des questions graves liées à la protection comme la présence signalée dans le camp de personnes armées qui ne sont pas des résidents. Un employé d'une organisation humanitaire qui s'est rendu dans ce camp a parlé d'un « enfer ». Il est urgent de réinstaller ces réfugiés. Le 10 mai 2008, la Suède a accepté en principe de réinstaller des réfugiés du camp d'Al Waleed, une initiative saluée par Amnesty International.

Les résidents du camp reçoivent très peu d'aide en raison des difficultés d'accès liées à des questions de sécurité et d'autorisation. Seuls le HCR et le CICR apportent actuellement une aide aux résidents de ce camp. Comme il est situé dans la province irakienne d'Anbar, il relève du HCR en Irak, qui opère à partir de la Jordanie. Le personnel international du HCR se rend une fois toutes les six semaines dans le camp, et les délégués du CICR une fois par mois. Ils essaient de faire tout leur possible pour fournir des denrées alimentaires et autres articles aux réfugiés. Le CICR tente d'obtenir de l'eau sur place, car actuellement des camions acheminent 80 000 litres d'eau par jour.

Le camp d'**Al Tanf** est situé au bord de l'autoroute reliant Bagdad à Damas et rien, ni barrière ni autre protection, ne le sépare des véhicules. Un jeune garçon est mort en 2007 après avoir été percuté par un véhicule sur la route. Les tentes surpeuplées sont le seul moyen de protection contre les tempêtes de sable. Selon les résidents et le HCR, la terre est infestée de scorpions et de serpents. Le camp a été ravagé par des incendies qui ont détruit les tentes et les biens des réfugiés.

Ce camp a été créé en 2006, lorsqu'un premier groupe important de 389 Palestiniens fuyant l'Irak est arrivé à la frontière de la Syrie, et s'est vu refuser l'accès par les autorités de ce pays. La population du camp ne cesse de croître car les forces de sécurité syriennes appréhendent des Palestiniens d'Irak entrés en Syrie – 4 000 environ y vivent – avec des documents falsifiés et les transfèrent dans ce camp. Le HCR est préoccupé par la capacité du camp à faire face à cet afflux de réfugiés.

¹⁷² À la date du 14 mai 2008.

Les organes des Nations unies fournissent régulièrement de l'aide et des services aux résidents du camp. Le HCR, dont le personnel se rend presque tous les jours au camp, fournit de la nourriture, de l'eau et du combustible. L'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) fournit des services essentiels de santé, d'éducation et d'assistance sociale. L'UNICEF a créé un espace accueillant des enfants. D'autres agences des Nations unies, dont le Fonds des Nations unies pour la population (FNUAP), apportent également une aide.

Seuls des soins de santé élémentaires sont disponibles dans le camp. Les personnes requérant un traitement d'urgence sont envoyées à l'hôpital de la Société palestinienne du Croissant-Rouge à Damas. Ce service n'est pas satisfaisant ; les difficultés logistiques ont entraîné la mort, en 2007, d'un homme qui souffrait d'insuffisance rénale. Après avoir été soigné à Damas, il avait été renvoyé dans le camp. Quand son état s'est brutalement dégradé, il n'a pas pu recevoir les soins d'urgence requis et il est mort.

En mars 2008, des délégués d'Amnesty International ont rencontré de nombreux résidents d'Al Tanf qui étaient manifestement traumatisés par ce qu'ils avaient subi en Irak ainsi que par les conditions de vie effroyables dans le camp et par la crainte de devoir y rester longtemps.

Le Chili a récemment fait une offre généreuse de réinstallation de 116 Palestiniens de ce camp. Ceux qui restent, ainsi que le nombre croissant de réfugiés qui viennent accroître les effectifs, ont un besoin urgent d'être réinstallés.

Des réfugiés palestiniens qui avaient réussi à entrer en Jordanie ont été hébergés, avec des Kurdes iraniens, dans le camp d'**Al Ruweished**, à une cinquantaine de kilomètres de la frontière¹⁷³. Ils y ont séjourné pendant près de quatre ans. Le camp d'Al Ruweished a été fermé à la suite d'offres de réinstallation émanant du Canada, de la Nouvelle-Zélande et du Brésil¹⁷⁴ et d'un transfert de réfugiés vers le camp d'**Al Hol**, au nord-est de la Syrie, non loin de la frontière irakienne.

Ce camp hébergeait, à la date du 14 mai 2008, 326 Palestiniens dont la grande majorité étaient bloqués à la frontière jordano-irakienne avant leur transfert sous les auspices du HCR en mai 2006. Le PAM leur fournit une aide

¹⁷³ Les autorités jordaniennes ont accepté 386 réfugiés palestiniens mariés à des ressortissants jordaniens, mais ont refusé l'entrée à d'autres Palestiniens d'Irak.

¹⁷⁴ Le Brésil a réinstallé 97 réfugiés d'Al Ruweished en novembre 2007.

alimentaire de base qui est complétée par le HCR, lequel couvre aussi les frais de fonctionnement du camp. Un petit nombre de personnes ont été acceptées pour une réinstallation, mais la majorité des réfugiés continuent de vivre dans des conditions déplorables, dans l'attente d'une solution durable.

Amnesty International espère que les pays de réinstallation suivront l'exemple du Chili, qui a un programme d'intégration bien organisé, de sorte qu'un nombre plus important de réfugiés en provenance de l'Irak puissent s'installer dans un nouvel environnement sûr aussi longtemps que cela sera nécessaire.

8. Recommandations

Aux gouvernements de la Syrie, de la Jordanie, du Liban et de l'Égypte

Amnesty International exhorte les gouvernements de Syrie, de Jordanie, du Liban et d'Égypte, principaux pays d'accueil, à prendre les mesures suivantes.

- Autoriser l'entrée sur leur territoire à toutes les personnes qui fuient l'Irak et qui ont besoin d'une protection internationale en les exemptant de visa ;
- Autoriser le HCR à accéder aux régions frontalières ;
- Mettre immédiatement un terme à toutes les expulsions vers l'Irak, qui constituent une violation du principe de non-refoulement énoncé par le droit international coutumier et présentant un caractère obligatoire pour tous les États ;
- Mettre un terme aux pratiques, y compris à la détention, visant à encourager, ou à contraindre, des personnes à rentrer prématurément en Irak ;
- Autoriser des mesures permettant des activités productrices de revenus et les faciliter.

À la communauté internationale

L'aide

Amnesty International appelle les États qui en ont les moyens, et tout particulièrement ceux qui ont participé à l'invasion de l'Irak menée par les États-Unis, à prendre immédiatement les mesures suivantes.

- Apporter une aide, bilatérale ou multilatérale, financière, technique et en nature à la Syrie et à la Jordanie, entre autres pays de la région qui

accueillent des réfugiés irakiens, afin de leur fournir des services élémentaires. Cette aide devrait être accordée dans le cadre d'un programme global qui bénéficierait tant aux populations accueillant des réfugiés qu'aux Irakiens et devrait être pérenne ;

- Fournir une aide financière durable au HCR, au PAM, à l'UNICEF ainsi qu'aux organisations humanitaires locales et internationales afin de leur permettre de poursuivre leur action et de l'étendre en aidant les personnes dans le besoin.

La réinstallation

Amnesty International engage les États qui en ont les moyens, et tout particulièrement ceux qui ont participé à l'invasion de l'Irak menée par les États-Unis et les États qui ont des liens culturels ou linguistiques avec l'Irak, à prendre immédiatement les mesures suivantes.

- Prendre leur part de responsabilité en réinstallant rapidement des Irakiens réfugiés en Syrie, en Jordanie, en Égypte et au Liban, en donnant la priorité aux catégories les plus vulnérables conformément aux principes directeurs du HCR sur la réinstallation des réfugiés irakiens. Ces programmes de réinstallation ne doivent pas être de simples mesures symboliques mais concourir de manière significative à la résolution de la crise actuelle.

Amnesty International formule en particulier les demandes suivantes :

- mettre en place sans délai des programmes de réinstallation dans les pays qui ne participent pas encore à de tels programmes ;
- accroître la capacité des programmes de réinstallation pour les réfugiés irakiens étant donné les besoins urgents dans ce domaine ;
- s'engager à ce que les places de réinstallation s'accompagnent de moyens suffisants pour répondre aux besoins ;
- donner une importance appropriée aux préoccupations en matière de protection dans le pays d'accueil ainsi qu'à la demande d'asile lors de l'examen des candidatures ;

- les membres de la communauté internationale doivent faire preuve de flexibilité dans l'examen des demandes, notamment en accélérant la procédure et en ne mettant pas des dossiers en attente ;
- les États doivent veiller à ce que les vérifications de sécurité reposent sur un examen individuel basé sur des investigations approfondies plutôt que sur une politique d'ensemble excluant certaines catégories de réfugiés, par exemple au motif de l'âge ou du genre ;
- accroître le nombre de places pour les personnes qui ont besoin de soins médicaux d'urgence ;
- mettre en place un mécanisme d'intégration et de soutien dès l'arrivée des réfugiés ;
- réserver des places aux personnes les plus vulnérables, notamment aux Palestiniens d'Irak, par un examen des dossiers en Irak ou à l'extérieur ;
- les États ne doivent pas perdre de vue les besoins des réfugiés ni les objectifs de partage de responsabilité et de protection de la réinstallation en se concentrant trop sur le « potentiel d'intégration locale » ou sur des conditions relatives à l'état de santé ;
- des méthodes doivent être mises en place pour utiliser l'examen des demandes dans le pays afin d'apporter une solution durable aux personnes les plus vulnérables, notamment aux Palestiniens d'Irak.

Les retours forcés

Amnesty International appelle les États à prendre les mesures suivantes :

- Mettre immédiatement fin aux renvois forcés vers toutes les régions de l'Irak, y compris le Nord sous contrôle kurde. Les demandeurs d'asile déboutés ne devraient être renvoyés en Irak que lorsque la situation sera stabilisée dans tout le pays et que les conditions d'une paix durable seront réunies.

La poursuite de l'aide après le rejet de la demande d'asile

Amnesty International invite les États qui accueillent des Irakiens et instruisent leur demande de protection à prendre les mesures suivantes :

- Continuer à accorder une aide financière et un hébergement si nécessaire aux demandeurs d'asile irakiens déboutés, avec les mêmes droits que ceux dont ils bénéficiaient durant l'instruction de leur demande d'asile. Leur accorder l'autorisation de travailler, l'accès sans restriction aux services de santé et à tous les niveaux d'éducation, ainsi que le droit de percevoir des allocations jusqu'à ce que leur situation soit réglée ;
- Mettre un terme aux pratiques visant à encourager ou à contraindre des personnes à rentrer prématurément en Irak.

Au gouvernement irakien

Amnesty International prie le gouvernement irakien de prendre les mesures suivantes :

- Apporter une aide aux personnes déplacées à l'intérieur du pays, et répondre à leurs besoins élémentaires en leur fournissant en particulier un hébergement et des soins médicaux ;
- Protéger toutes les personnes déplacées à l'intérieur de l'Irak, notamment celles qui ont été menacées ou qui risquent d'être victimes d'atteintes à leurs droits humains perpétrées par des groupes armés ;
- Veiller à ce que toutes les provinces laissent entrer les personnes déplacées qui cherchent refuge dans une région du pays autre que la leur et répondre à leurs besoins élémentaires en leur fournissant en particulier un hébergement et des soins médicaux.

La version originale en langue anglaise de ce document a été publiée par Amnesty International, Secrétariat international, Peter Benenson House, 1 Easton Street, Londres WC1X 0DW, Royaume-Uni, sous le titre :

Iraq. Rhetoric and reality : the Iraqi refugee crisis

La version en langue française a été traduite et diffusée aux sections francophones

et au Secrétariat international
par LES ÉDITIONS FRANCOPHONES D'AMNESTY INTERNATIONAL – ÉFAI – juillet 2008
Vous pouvez consulter le site Internet des ÉFAI à l'adresse suivante : <http://www.efai.org>