



HAL
open science

Du brouillage des catégories de réfugié et de demandeur d'asile à partir d'exemples moyen-orientaux

Mohamed Kamel Dorai

► **To cite this version:**

Mohamed Kamel Dorai. Du brouillage des catégories de réfugié et de demandeur d'asile à partir d'exemples moyen-orientaux. Luc Cambrézy, Smaïn Laacher, Véronique Lassailly-Jacob, Luc Legoux. L'asile au Sud, La Dispute, pp.89-109, 2008. halshs-00349983

HAL Id: halshs-00349983

<https://shs.hal.science/halshs-00349983>

Submitted on 12 Jan 2009

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Du brouillage des catégories de réfugié et de demandeur d'asile à partir d'exemples moyen-orientaux

Mohamed Kamel Dorai

Chargé de recherches au CNRS

Institut Français du Proche-Orient, Damas - Syrie

Mohamed-Kamel.Dorai@univ-poitiers.fr

1. Introduction

Les situations de crises et conflits ouverts se multiplient au Moyen-Orient, et la liste des pays où des populations sont contraintes à se déplacer soit dans leur propre pays soit dans un des Etats voisins pour des périodes plus ou moins longues ne cesse de s'allonger : Palestiniens, Irakiens, Libanais font tout à tour la une de l'actualité évoquant avec acuité la centralité de la question de l'asile dans cette région. Si les réfugiés palestiniens font l'objet de nombreuses études¹, peu de recherches ont été effectuées sur les autres populations réfugiées², à l'exception des Irakiens qui du fait de leur importance numérique et du conflit persistant en Irak sont l'objet d'études plus récentes³. Cet article vise une approche globale de la question des réfugiés et demandeurs d'asile au Moyen-Orient – plus spécifiquement à partir du Liban et de la question des réfugiés palestiniens en Irak -, en montrant qu'au-delà des spécificités propres à chaque groupe, le traitement de la question de l'asile ne repose pas sur des bases légales claires et établies, mais sur toute une série de pratiques qui visent pour l'essentiel à maintenir dans la précarité – à des degrés divers - les populations concernées. Une différence apparaît donc entre les *réfugiés statutaires* qui bénéficient d'une reconnaissance formelle de la

¹ On peut se référer à : N. H. Aruri, ed. *Palestinian refugees. The right of return*, Pluto Press (coll. Pluto Middle East Studies), Londres, 2001, 294 p.; M. K. Dorai, *Les réfugiés palestiniens du Liban. Une géographie de l'exil*. Paris : Editions du CNRS, 2006. 288 p.; S. Hanafi, *Entre deux mondes : Les hommes d'affaires palestiniens de la diaspora et la construction de l'entité palestinienne*, Les dossiers du CEDEJ, Le Caire, 1997, 119 p.; B. Kodmani-Darwish, *La diaspora palestinienne*, Paris, PUF, 1997, 262 p.; R. Sayigh, *Too Many Enemies. The Palestinian Experience in Lebanon*, London and New Jersey, Zed Books Ltd, 1994, 369 p.

² Clochard, Olivier & Dorai, Mohamed Kamel, "Aux frontières de l'asile : les réfugiés non palestiniens au Liban", *a contrario*, vol. 3, n°2, 2005, p. 45-65.

³ On peut citer à titre d'exemple deux études : Daniş, Didem A. "Waiting on the Purgatory, Religious Networks of Iraqi Christian Transit Migrants in Istanbul", *EUI Working Papers*, RSCAS n° 2006/25 [<http://www.iue.it/RSCAS/Publications/>]; Chatelard, Géraldine, "Iraqi Forced Migrants in Jordan Conditions, Religious Networks, and the Smuggling Process", United Nations University / WIDER, Discussion Paper No. 2003/34 [<http://www.wider.unu.edu/>]

part du HCR (minoritaires) ou de l'UNRWA pour les Palestiniens, et ceux que l'on peut qualifier de réfugiés, mais qui pour différentes raisons qui sont explicitées dans cet article ne peuvent accéder au statut de réfugié et qui relèvent donc de la *catégorie d'analyse "réfugié"*, ces derniers ayant quitté leur pays sous la contrainte et cherché l'asile ou une forme de protection dans un Etat tiers (ces derniers forment l'essentiel des effectifs au Moyen-Orient⁴).

Au Liban, la question des réfugiés non palestiniens se trouve très fortement liée à celle de leurs homologues palestiniens et ce à différents titres. En premier lieu, le Liban – qui refuse "*l'implantation*"⁵ des Palestiniens sur son sol – refuse d'être officiellement un pays d'installation de population réfugiée afin de ne pas créer un précédent qui affaiblirait sa position à l'échelle régionale lors d'une future reprise des négociations sur le retour des Palestiniens. En deuxième lieu, leur statut juridique extrêmement précaire les expose au même type de restriction quant à l'accès au marché du travail, à la scolarisation, au logement ou à l'aide sociale. En troisième lieu, alors que les Palestiniens sont partie intégrante d'une question politique régionale, les réfugiés non palestiniens sont eux acteurs d'un jeu politique entre l'Union Européenne, principale destination des réfugiés, et le Liban, pays de transit. Si le traitement de la question des réfugiés relève d'une logique propre à l'Etat libanais, il relève aussi d'un jeu géopolitique euro-méditerranéen, au sein duquel la question migratoire prend une part de plus en plus affirmée.

Après avoir montré que la législation sur l'asile occupe une place marginale dans les politiques migratoires moyen-orientales à travers l'exemple libanais, les limites floues entre catégories et statuts des personnes réfugiées sont abordées à partir de l'ambiguïté des termes utilisés par le HCR dans le cadre du dernier conflit de juillet 2006 au Liban. Ensuite sont analysées les conséquences du statut particulier des réfugiés palestiniens et les problèmes rencontrés par les palestiniens qui se trouvent dans des situations frontalières et de ce fait en dehors du champ compétence de l'agence onusienne qui les prend en charge. Trois parcours

⁴ Par exemple, à propos des Irakiens, le Directeur Général de Sûreté Générale a déclaré qu'au Liban "*une minorité d'émigrés et de réfugiés, au nombre de 300 personnes, est inscrite au bureau du Haut Commissariat, alors que la majorité, pouvant atteindre les dizaines de milliers de personnes, réside de façon illégale et demeure non inscrite dans les registres de l'État*". (*L'Orient Le Jour*, 10 septembre 2003). On peut remarquer l'emploi des deux termes "réfugié" et "émigré", a priori cette dernière catégorie n'a rien à voir avec les services du HCR.

⁵ Le souhait des gouvernements libanais successifs de voir les réfugiés palestiniens quitter leur territoire - ce qu'ils nomment le refus de "*l'implantation*" (*tawtin* en arabe) - est lié à des considérations de politiques internes (le système politique libanais repose sur une répartition communautaire des fonctions politiques), tout autant, voire plus, qu'à la recherche d'une solution durable et juste au conflit israélo-palestinien.

de réfugiés qui ont servi de trame à cette réflexion autour de la catégorie de réfugié au Moyen-Orient sont présentés au cours de cet article.

2. Du brouillage des catégories à la remise en cause de la demande d'asile.

Il existe une tendance de plus en plus prononcée tant dans les discours politiques des Etats d'accueil que dans ceux des organisations internationales à pratiquer des amalgames ou des imprécisions de langage qui entraîne un brouillage des catégories de réfugié, émigré, demandeurs d'asile, migrants illégal, etc., dans une région où le droit d'asile n'est pas reconnu en tant que tel et où les bureaux du HCR sont fortement soumis aux politiques des Etats d'accueil non signataires de la Convention de Genève. Cette confusion rend encore plus difficile l'accès à la demande d'asile, d'autant que l'Union européenne, principale destination de ces populations, participe aussi à ce brouillage.

2.1. L'exemple du Liban : la non reconnaissance du droit d'asile

Il existe au Liban deux catégories de réfugiés : d'un côté les réfugiés palestiniens qui disposent d'une institution onusienne propre, l'UNRWA⁶ et de l'autre les réfugiés non palestiniens qui relèvent du HCR. Le HCR estime à plus de 40 000 le nombre de réfugiés présents au Liban⁷. Ce pays ne peut être considéré comme un pays d'asile, mais seulement comme un pays de transit où les demandeurs d'asile peuvent déposer une demande au HCR dans les deux mois qui suivent leur entrée sur le territoire libanais⁸. Si cette demande est acceptée par le HCR et enregistrée par la Sûreté Générale, un permis de séjour temporaire de trois mois est alors délivré au demandeur d'asile. Pour les réfugiés reconnus par le HCR depuis la signature de ce mémorandum, un permis de séjour temporaire de six mois est délivré dans l'attente de la réinstallation dans un pays tiers ; il peut être renouvelé une seule fois pour une durée de trois mois. Dans ce document cosigné par le HCR et la Direction Générale de la Sûreté Générale libanaise, il est réaffirmé que le Liban n'est pas signataire de la Convention

⁶ UNRWA : Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, créé en 1949 par l'ONU pour venir en aide aux réfugiés palestiniens installés en Jordanie, Syrie, Liban, Cisjordanie et à Gaza.

⁷ *Statistics on Displaced Iraqis around the World*, UNHCR, April 2007, (www.unhcr.org/iraq.html) et *UNHCR Statistical Yearbook*, "Lebanon", 2005..

⁸ Clochard, Olivier & Dorai, Mohamed Kamel, "Aux frontières de l'asile : les réfugiés non palestiniens au Liban", *a contrario*, vol. 3, n°2, 2005, p. 45-65 [ce paragraphe et le suivant sont extraits de cet article].

de Genève du 28 juillet 1951 et de son Protocole daté du 31 janvier 1967. Ce document⁹ indique que :

"Attendu que le Liban ne se considère pas comme un pays d'asile en raison de diverses considérations économiques et démographiques, en plus du problème posé par la présence de réfugiés palestiniens sur son territoire;

Attendu que le Liban n'est pas un pays d'asile, la seule solution viable et durable pour les réfugiés reconnus sous le mandat de l'UNHCR est la réinstallation dans un pays tiers, le terme "demandeur d'asile" signifiant, dans l'objectif de ce Mémoire, "une personne demandant l'asile dans un autre pays que le Liban"¹⁰

La protection accordée selon les termes de ce document demeure précaire, puisque les autorités libanaises ne reconnaissent pas en tant que tel le droit d'asile, et la protection contre l'expulsion ne concerne que les réfugiés acceptés depuis septembre 2003, et non l'ensemble des réfugiés et demandeurs d'asile présents sur le territoire libanais. L'action du HCR se trouve donc très encadrée par les autorités libanaises. De fait, tous ces exilés qui se situent aux frontières des catégories reconnues par les États qu'ils traversent, se trouvent le plus souvent rejetés dans l'illégalité, où l'on retrouve pêle-mêle des déboutés du droit d'asile, des réfugiés reconnus par le HCR mais ne possédant pas de permis de résidence, des personnes en attente de réponse à leur demande d'asile ou des personnes que l'on peut qualifier de réfugiés *de facto* et qui n'ont pas entamés les démarches auprès du HCR.

Au Liban, le recours à la détention de demandeurs d'asile - avec pour objectif de permettre la déportation de ces derniers vers leurs pays d'origine -, est une pratique qui remet en cause les possibilités d'accès à la demande d'asile auprès du bureau du HCR à Beyrouth¹¹. Les demandeurs d'asile qui sont entrés pour la plupart de façon illégale sur le territoire libanais, ou qui se trouvent de fait dans une situation d'illégalité à l'expiration de leur visa, peuvent être arrêtés, détenus et condamnés pour entrée ou résidence illégale sur le territoire libanais. A l'expiration de leur peine ils sont déportés vers leur Etat d'origine. La détention, et le renvoi

⁹ La citation qui suit est extraite du *Memorandum of understanding between The Directorate General of the General Security and The Regional Office of the United Nations High Commissioner for Refugees concerning the processing of cases of asylum seekers applying for refugee status with UNHCR office*, 9 septembre 2003.

¹⁰ Traduction non officielle à partir du texte anglais

¹¹ Trad, Samira (dir.) *Legality vs. Legitimacy : Detention of Refugees and Asylum Seekers in Lebanon*, Legal Study, Beyrouth - Frontiers Association, Mai 2006, 45 p.

dans leur pays des demandeurs d'asile, est pourtant contraire aux recommandations du HCR¹². Du fait du manque de transparence de la procédure de demande d'asile, et des possibilités de recours, au Liban, l'association *Frontiers*¹³ - qui a publié une étude juridique sur la question de la détention des réfugiés et demandeurs d'asile au Liban -, utilise le terme de "réfugié non reconnu" (*unrecognized refugees*) pour désigner les demandeurs d'asile déboutés. La non reconnaissance des droits élémentaires des demandeurs d'asile et leur assimilation à des migrants illégaux repose sur le fait qu'il n'existe pas de cadre légal distinct qui traite de l'asile au Liban mais que c'est la loi du 10 juillet 1962 réglementant l'entrée, le séjour des étrangers au Liban et leur sortie de ce pays qui s'applique comme pour l'ensemble des migrants.

*Cas d'étude n°1 : Du Soudan au Liban, itinéraire d'un exil*¹⁴

La majeure partie des Soudanais qui se trouvent actuellement au Liban sont passés d'abord par la Syrie, ce pays ne demandant pas l'obtention d'un visa préalablement à l'entrée sur leur territoire de la plupart des ressortissants arabes dont les Soudanais font partie. Nombre d'entretiens réalisés auprès de réfugiés soudanais au Liban présentent d'importantes similarités dans leurs parcours. Les fragments d'entretiens qui suivent sont extraits de l'un de ces entretiens. *"J'ai quitté le sud Soudan en raison de l'insécurité qui y règne. Je me suis dirigé dans un premier temps vers Khartoum. Mais je n'ai pas pu y rester faute de trouver un travail, et en raison de la discrimination dont nous faisons l'objet. J'ai décidé alors de partir. L'Egypte a durci sa politique à notre égard et il n'était pas facile de traverser la frontière pour s'y rendre. J'ai donc pris un billet d'avion pour Damas, la Syrie ne demande pas de visa pour les Soudanais. Une fois arrivé à Damas, j'ai retrouvé d'autres Soudanais installés là-bas. Comme il n'y a pas de travail en Syrie, on m'a conseillé d'aller au Liban, les salaires sont meilleurs, et les Soudanais y trouvent assez facilement du travail surtout dans le secteur du*

¹² La conclusion n° 44 du comité exécutif du HCR autorise la détention des demandeurs d'asile dans quatre cas : (1) pour vérifier l'identité, (2) pour déterminer les éléments sur lesquels repose la demande d'asile, sans que cela ne puisse justifier une détention durant toute la procédure de détermination ou pour une période illimitée, (3) dans le cas où les personnes ont détruits leurs pièces d'identités ou en ont présentés de fausses dans le but d'induire en erreur les autorités et (4) pour protéger la sûreté nationale ou l'ordre public (Source : S. Trad, *idem*, p. 14).

¹³ L'association *Frontiers* s'est développée à partir du travail du Comité ad hoc pour la défense des réfugiés et des demandeurs d'asile (ACSRA, 1999-2002), et du centre *Frontiers* (2003-2004), qui ont centrés leur action sur la réponse à apporter aux crises provoquées par les détentions et les déportations des réfugiés non-Palestiniens au Liban. Aujourd'hui, l'association *Frontiers* continue son travail en assurant une surveillance des procédures de protection de réfugié, en fournissant une aide juridique aux réfugiés et à d'autres migrants vulnérables, et en défendant les droits de l'homme de ces populations selon les principes du droit international (<http://www.frontiersassociation.org/>).

¹⁴ Ce cas d'étude est extrait de Clochard & Doraï, art. cit., 2005.

nettoyage. J'ai passé la frontière illégalement, en payant un passeur et je suis arrivé à Beyrouth." Le franchissement de la frontière entre la Syrie et le Liban n'est pas un obstacle majeur, toutefois sa réussite nécessite pour la plupart des exilés d'avoir recours à un passeur. Les parcours migratoires que les demandeurs d'asile soudanais par exemple empruntent ont pour objectif de contourner ces difficultés afin de pouvoir déposer une demande d'asile dans un bureau du HCR. Les procédures étant longues et l'obtention du statut assez rare, la recherche d'un emploi ou d'une source de revenu est également une priorité et parfois un problème tout aussi important que le passage d'une frontière étatique. Les pays du Moyen-Orient sont perçus comme une étape en vue d'une installation dans un pays européen, aux Etats-Unis ou en Australie, le choix du pays de transit et d'installation provisoire est donc crucial puisqu'il détermine en partie les chances de départ vers un pays tiers. Malgré le contexte juridique très contraignant pour les réfugiés et migrants au Liban, ce pays, voisin de la Syrie et qui ne contrôle qu'en partie sa frontière, concentre les opportunités pour les Soudanais. L'accès à ces opportunités est favorisé grâce au rôle des réseaux migratoires mis en place par les Soudanais, qui se sont organisés au Liban depuis quelques années autour de différentes associations¹⁵. *"Il est rare qu'un Soudanais arrive ici sans connaître personne au préalable. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle ils viennent au Liban. Quand quelqu'un cherche à partir du Soudan, il contacte les proches qu'il connaît à l'étranger et nous lui expliquons comment faire pour venir. Après son arrivée, nous l'aidons à trouver un emploi et un logement. Pour l'emploi, le plus souvent ce sont les employeurs pour lesquels nous travaillons qui nous demandent si nous ne connaissons pas des compatriotes quand ils cherchent quelqu'un. C'est comme ça que cela se passe le plus souvent. Pour le logement, c'est la même chose, au début il loge chez un proche, comme les loyers sont chers le plus souvent les gens partagent la même chambre."* Interrogés sur leur perspective migratoire, la totalité des Soudanais souhaitent quitter le Liban. Une partie des réfugiés fortement impliqués politiquement au sud Soudan émettent le souhait de pouvoir retourner dans leur pays d'origine si un accord de paix est trouvé entre les belligérants. Les réfugiés reconnus par le HCR sont en attente d'une procédure de réinstallation dans un pays tiers qui concerne aujourd'hui pour l'essentiel les pays scandinaves. Certains des réfugiés non reconnus et des travailleurs migrants quittent le Liban illégalement pour se rendre en Europe de l'ouest. Il est cependant très difficile d'évaluer le nombre de ceux qui partent et réussissent.

¹⁵ Pour une réflexion sur les relations entre réfugiés et réseaux transnationaux au Liban Cf. Dorai, Mohamed Kamel. "Palestinian Emigration from Lebanon to Northern Europe: Refugees, Networks, and Transnational Practices", *Refuge (York University, Toronto)*, 2003, vol. 21, n°2, p. 23-31.

2.2. Un amalgame croissant entre asile et migration

Le brouillage des catégories aux fins de restreindre les demandes d'asile est un phénomène plus général qui touche aussi l'Union européenne comme le montrent Alain Morice et Claire Rodier : "[...] *sur place, ce que [l'Union européenne] mobilise le plus dans ses discours et pratiques, c'est l'amalgame qui assimile les réfugiés à des migrants, faisant du traitement de ces deux catégories une seule et même question. Plus actuelle que jamais, la confusion n'est pas nouvelle : depuis les années quatre-vingt, avec l'accord de Schengen, jusqu'à l'actuel projet de traité constitutionnel, les Etats membres sont invités à mettre en accord leurs 'politiques d'immigration et d'asile' [...] Si donc sa légitimité à demander le statut lui est déniée (de même que si ayant été enregistré, il se voit ensuite débouté de sa demande), non seulement ce réfugié est un "migrant" pour les autorités et pour l' "opinion publique" que celles-ci façonnent, mais c'est un 'migrant irrégulier' ou 'clandestin'. [...] l'UE a progressivement mis en place sans l'avouer une notion de 'demandeur illégal d'asile' propre à battre en brèche l'esprit des textes supranationaux sur les droits des réfugiés à protection*".¹⁶ Le recours à la détention devient alors un des moyens utilisés par les Etats membres de l'Union européenne pour gérer les flux de migrants et de demandeurs d'asile et procéder à leur mise à distance du territoire européen¹⁷.

3. Des catégories aux limites floues

La multiplicité et la diversité des mouvements de réfugiés au Moyen-Orient, ainsi que l'absence d'une politique d'asile définie comme telle, entraîne une confusion entre catégorie et statut de réfugié, et l'on assiste à une multiplication des termes employés (réfugié, déplacé, rapatrié, etc.) sans que ceux-ci renvoient aux statuts définis par les conventions internationales relatives à l'asile ou aux textes qui régissent l'activité du HCR. L'existence d'une autre organisation, l'UNRWA, qui a compétence pour les seuls réfugiés palestiniens mais dont le mandat diffère de celui du HCR, vient encore brouiller la lecture que l'on peut avoir de la situation des réfugiés au Moyen-Orient.

¹⁶ Morice, Alain & Rodier, Claire, "Classer-trier migrants et réfugiés : des distinctions qui font mal", *Hommes et Libertés – Revue de la Ligue des Droits de l'Homme*, n°129, janvier – mars 2005, pp. 58-61.

¹⁷ Clochard, Olivier, Gastaut, Yvan & Schor, Ralph, "Les camps d'étrangers depuis 1938 : continuité et adaptations : du "modèle" français à la construction de l'espace Schengen", *Revue Européenne des Migrations Internationales*, Volume 20, Numéro 2, 2004

3.1. Les Libanais qui ont fui leur pays en juillet – août 2006 : réfugiés ou déplacés ?

L'ambiguïté des catégories se retrouve dans des documents récents publiés par le HCR à propos du Liban. Dans un article¹⁸ consacré aux conséquences du conflit de juillet – août 2006 au Liban le HCR notait qu'"[a]près un mois de guerre, plus de 700 000 Libanais étaient déplacés dans leur propre pays et plus de 180 000 personnes avaient trouvé refuge en Syrie". Durant le conflit, dans un communiqué de presse, un porte parole du HCR précise cependant la catégorie dans laquelle se trouveraient les Libanais ayant fui les combats et se trouvant en Syrie : "*Des Syriens hébergent des déplacés libanais chez eux. Les déplacés sont aussi hébergés dans des écoles, des colonies de vacances, des centres communautaires, des mosquées et des hôtels.*"¹⁹ Le terme de "déplacé", employé ici, est répété à plusieurs reprises dans d'autres documents du HCR concernant cette même population. Alors que la première formulation concernant les Libanais ayant fui en Syrie indique qu'ils y trouvent refuge – sans spécifier d'ailleurs sous quel statut puisque de fait ils n'en ont pas -, la deuxième les fait entrer dans la catégorie des déplacés, catégorie qui selon la définition même du HCR²⁰ n'est pas approprié puisqu'elle fait référence à des personnes n'ayant pas franchi de frontière internationale.²¹

Le terme déplacé semble avoir la préférence du HCR puisque après la fin du conflit c'est toujours ce terme qui est employé. Après la mise en place du cessez-le-feu, le HCR publiait un bulletin d'information intitulé "*Près de la moitié des Libanais déplacés en Syrie sont rentrés, soit quelque 98 000 personnes*"²² Plus loin, dans le même texte, le terme de "*rapatrié*" est utilisé pour désigner les ressortissants libanais présents en Syrie et rentrant chez eux. Pourtant si l'on se réfère à ce qu'annonce le HCR, ces Libanais devraient être considérés comme des réfugiés. "*Les civils fuyant un conflit ne sont pas énoncés de manière spécifique dans le texte de la Convention de 1951, principal instrument juridique international relatif aux réfugiés [...]* Néanmoins, l'UNHCR estime que les personnes qui fuient de telles

¹⁸ UNHCR, 2006, "*Crise au Liban*", www.unhcr.fr

¹⁹ "*Liban : la crise s'amplifie*", résumé des déclarations du porte-parole du HCR Jennifer Pagonis lors de la conférence de presse du 4 août 2006 au Palais des Nations à Genève, www.unhcr.fr

²⁰ "Les personnes déplacées ont été contraintes de fuir leur foyer pour les mêmes raisons que les réfugiés, mais n'ont pas quitté leur pays", UNHCR, 2006, *Protéger les réfugiés. Questions & réponses*, www.unhcr.fr

²¹ Le terme de déplacé est cependant utilisé par le HCR dans d'autres contextes géographiques, comme pour le cas des Cambodgiens en Thaïlande ou celui des Tchétchènes en Ingouchie.

²² UNHCR, Damas, Syrie, 17 août, www.unhcr.fr

*situations et qui ne peuvent compter sur leur gouvernement pour les protéger, doivent être considérées comme des réfugiés."*²³

Ni le terme de déplacé, ni celui de réfugié ne semblent propres à décrire ces importants mouvements de populations qui traversent une frontière internationale, mais qui s'inscrivent dans une temporalité courte qui ne permet pas de déterminer un statut, si tant est que les personnes concernées formulent une telle demande de statut. Une partie des Libanais qui se sont dirigés vers la Syrie ont eu l'opportunité de résider temporairement chez des amis ou de la famille sans avoir recours à une aide spécifique. D'autre part, des aides ont été mises en place par la Syrie, comme l'ouverture de certains centres de soin aux familles libanaises, et la solidarité s'est aussi développée dans la société syrienne.

Les effets induits par les différences de statut entre catégories de réfugiés et de demandeurs d'asile ont des conséquences directes sur la protection des populations. Les réfugiés palestiniens du Liban étant pris en charge par un autre organisme de l'ONU – l'UNRWA – les préoccupations du HCR se portent uniquement sur les réfugiés et demandeurs d'asile dont il a la charge. "*L'UNHCR tente [...] d'évaluer la situation des quelque 20 000 réfugiés et demandeurs d'asile irakiens et soudanais se trouvant au Liban.*"²⁴ De même le chiffre de 20 000 réfugiés et demandeurs d'asile correspond aux personnes enregistrées sous ces statuts auprès du HCR et non à l'ensemble des personnes – pour la plupart considérés comme migrants illégaux – pouvant prétendre à l'asile. Deux personnes ayant la même expérience migratoire peuvent donc être confrontées à un accès à l'assistance et à la protection tout à fait différents. Le *réfugié statutaire* aura accès aux services du HCR alors que le *réfugié non reconnu*, pour reprendre la terminologie du rapport de *Frontiers*, sera lui laissé-pour-compte.

3.2. Quel statut pour les réfugiés palestiniens ?

Cette question du statut se pose aussi pour les Palestiniens, pour la plupart exilés depuis 1948, et qui forment le groupe de réfugié de la planète le plus important numériquement depuis le rapatriement d'un grand nombre d'Afghans dans leur pays. Selon la définition opérationnelle

²³ UNHCR, 2006, *Protéger les réfugiés. Questions & réponses*, www.unhcr.fr

²⁴ "*Liban : Arrivées en Syrie de ressortissants syriens, en majorité ; Evaluation par l'UNHCR de la situation des réfugiés irakiens et soudanais*", résumé des déclarations du porte-parole du HCR Jennifer Pagonis lors de la conférence de presse du 18 juillet 2006 au Palais des Nations à Genève.

de l'UNRWA²⁵, les réfugiés de Palestine sont les personnes qui résidaient en Palestine entre juin 1946 et mai 1948, et qui, en conséquence du conflit israélo-arabe de 1948, ont perdu leur maison et leur moyen de subsistance. Les réfugiés qui résident dans les territoires dans lesquels opère l'agence reçoivent une aide, s'ils entrent dans le cadre de la définition précédente, qu'ils sont enregistrés auprès des services l'UNRWA et qu'ils sont dans le besoin. Leurs descendants ont également accès aux services de l'UNRWA.²⁶ Il faut noter que l'agence onusienne n'a pas pour mandat de définir le statut de réfugié palestinien mais d'établir une définition qui lui permette de définir la population à laquelle elle doit apporter son aide. La définition opérationnelle de l'UNRWA, qui d'ailleurs a subi de légères modifications au fil du temps, est utilisée par défaut comme instrument pour définir le statut de réfugié palestinien. D'ailleurs l'UNRWA, contrairement au HCR, n'a pas vocation à la recherche de solutions durables et la protection internationale des réfugiés.

Les Palestiniens constituent en la matière un groupe intéressant puisqu'ils disposent du statut de réfugié dans les pays et territoires où officie l'UNRWA mais ne peuvent faire valoir ce statut dès qu'ils se retrouvent hors de cet espace. De fait, la majeure partie des Palestiniens en émigration dans les pays du Golfe ou en Europe se retrouve travailleurs migrants ou demandeurs d'asile²⁷. Cette spécificité juridique permet de s'interroger sur l'utilisation de la catégorie *réfugié* fortement tributaire du contexte juridique et totalement déconnectée de l'expérience migratoire des populations elles-mêmes. A titre d'exemple, un réfugié palestinien du Liban enregistré auprès de l'UNRWA fuyant l'invasion israélienne en 1982 se retrouve en position de demandeur d'asile lorsqu'il se présente à une frontière européenne, et s'il a été débouté, se retrouve de fait illégal.

4. Les questions posées par le "statut" de réfugié palestinien

Si la question des réfugiés non-palestiniens pose de nombreuses questions quant au brouillage des catégories qu'elle entraîne, la situation des réfugiés palestiniens, qui *a priori* semble balisée puisque ces derniers dépendent d'une organisation, l'UNRWA, qui leur est propre

²⁵ UNRWA : Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, créé en 1949 par l'ONU pour venir en aide aux réfugiés palestiniens installés en Jordanie, Syrie, Liban, Cisjordanie et à Gaza.

²⁶ Cf. le site de l'UNRWA à l'adresse suivante : <http://www.un.org/unrwa/>

²⁷ Pour plus d'informations on peut se référer à Doraï, Mohamed Kamel & Hanafi, Sari. "Des réfugiés qui ne relèvent pas du Haut Commissariat aux Réfugiés : les Palestiniens", in Guillon, Michelle, Legoux, Luc, Ma Mung, Emmanuel. *L'asile politique entre deux chaises. Droits de l'Homme et gestion des flux migratoires*, Paris : L'Harmattan, 2003, p. 287-310.

soulève elle aussi de nombreuses interrogations puisque nombre de Palestiniens se retrouvent privés du statut de réfugié ou sont privés de papiers d'identité.²⁸

4.1. Les réfugiés palestiniens non enregistrés au Liban.

Dans une étude publiée en 2005²⁹, deux Organisations Non Gouvernementales estiment que près de 35 000 Palestiniens du Liban – sur un total de près de 400 000 réfugiés immatriculés - ne sont pas enregistrés auprès de l'UNRWA (*non-registered*), mais seulement auprès de l'Etat libanais et que près de 3 000 ne sont enregistrés ni auprès de l'UNRWA, ni de l'Etat libanais, ni auprès d'aucun organisme libanais ou international et qui peuvent être considérés comme sans papiers (*non-ID*). Ces derniers ne perçoivent aucune aide ni de la part de l'UNRWA ni du gouvernement libanais. Selon une seconde étude menée par l'association *Frontiers*³⁰, trois raisons principales expliquent ces défauts d'enregistrement :

1. Le statut de réfugié palestinien a été défini de façon rigide et exclut des personnes qui ont fui leur domicile en Palestine en dehors des deux grands exodes de 1948 et 1967 ou qui ont émigré – ou ont été contraints d'émigrer – vers d'autres pays suite à leur premier exil et de ce fait ne sont pas enregistrés comme réfugiés par l'UNRWA ou dans leur pays d'accueil.

2. Les déplacements de Palestiniens ne se sont pas arrêtés en 1967. La présence de l'OLP au Liban a attiré de nombreux Palestiniens venus de la Bande de Gaza, de Cisjordanie ou de Jordanie entre 1968 et 1981. Nombreux sont ceux parmi eux qui ne sont pas reconnus comme réfugiés aujourd'hui alors qu'il leur est impossible de rentrer dans les Territoires palestiniens.

3. Aussi bien l'UNRWA que l'Etat libanais établissent une discrimination basée sur le genre, puisque les femmes mariées à des Palestiniens non enregistrés ou sans papiers ne peuvent transmettre leur statut ni à leur mari ni à leurs enfants. Cette pratique a pour conséquence

²⁸ Outre le cas du Liban, on retrouve des réfugiés palestiniens dans des situations similaires en Jordanie par exemple, Cf. Oroub El Abed "Les Palestiniens immobiles : le calvaire continu des Gazans en Jordanie", *Revue Migrations Forcées*, n°26, octobre 2006, pp. 17-18.

²⁹ *Survey report on the situation of non-ID Palestinian refugees in Lebanon, compared to registered and non-registered refugees residing in camps and gatherings*, Danish Refugee Council & Palestinian Human Rights Organisation, Beyrouth, Mars 2005, 38 p.

³⁰ *Falling through the cracks. Legal and practical gaps in Palestinian refugee status. A case study of unrecognized refugees in Lebanon*, Frontiers, Beyrouth, Décembre 2005, 150p.

d'augmenter ces deux catégories de réfugiés non reconnu et de d'étendre le problème sur plusieurs générations³¹.

Comme le relève le rapport de l'association *Frontiers*, les réfugiés Palestiniens qui ne disposent pas de l'aide ou qui ne sont pas enregistrés auprès de l'UNRWA au Liban devraient avoir la possibilité d'être pris en charge par le HCR.

4.2. Les Palestiniens d'Irak : quel statut depuis 2003 ?

C'est d'ailleurs le cas d'une partie des réfugiés palestiniens d'Irak. Ces derniers sont arrivés en Irak en partie suite à la création de l'Etat d'Israël en 1948 et se sont donc trouvés hors de la zone de compétence de l'UNRWA. Ils ont trouvé protection auprès de l'Etat irakien qui les a pris en charge. La chute du régime de Saddam Hussein en 2003 a remis en cause cette protection et des Palestiniens ont été pris pour cibles dans les affrontements qui déchirent l'Irak aujourd'hui. Un rapport du HCR résume la situation précaire dans laquelle se retrouvent ces derniers.

*"Quelque 23 000 Palestiniens ont été enregistrés par l'UNHCR à Bagdad après la guerre de 2003. De plus petits groupes, qui n'ont pas été enregistrés, résident à Mossoul et Bassorah. En tout, le gouvernement irakien estime qu'il y aurait au moins 34 000 Palestiniens en Irak. La plupart d'entre eux se trouvent dans une situation très précaire. Quelques partis irakiens considèrent les Palestiniens, qui sont des musulmans sunnites, comme des ennemis, bien qu'ils n'aient pas été impliqués dans les violences qui secouent le pays. Les réfugiés palestiniens sont arrivés en Irak au cours de trois grandes vagues successives: en 1948, en 1967 et en 1991. Ils ont bénéficié de la protection et de l'aide de l'ancien régime. Le traitement relativement favorable qu'ils recevaient alors était considéré, par une fraction de la population irakienne, comme une injustice. Il en résulte que les Palestiniens ont été soumis, ces dernières années, à des expulsions, des menaces et du harcèlement. De nombreuses familles palestiniennes ont ainsi quitté Bagdad pour aller à Gaza, en Syrie ou en Jordanie."*³²

³¹ Il faut noter, comme le relève d'ailleurs l'étude de *Frontiers*, que cette question de discrimination de genre dans la transmission de la nationalité n'est pas propre aux Palestiniens mais concerne d'autres catégories de personnes dans des situations similaires.

³² "Irak : L'UNHCR est profondément préoccupé pour des milliers de Palestiniens", résumé des déclarations du porte-parole du HCR Ron Redmond lors de la conférence de presse du 3 mars 2006 au Palais des Nations à Genève.

Ce dernier conflit a d'ailleurs vu la création de nouveaux camps de réfugiés, installés aux frontières des pays voisins de l'Irak pour accueillir ces populations fuyant les combats ou les persécutions, sans pour autant bénéficier de protection. Ils sont pris en charge durant leur attente par le HCR et des organisations humanitaires, jusqu'à ce qu'un Etat les accepte sur son sol. C'est le cas d'un groupe de Palestiniens d'Irak accueillis par la Syrie :

"L'agence des Nations Unies pour les réfugiés a favorablement accueilli l'annonce, par le gouvernement de la Syrie, de sa décision d'admettre 181 Palestiniens ayant fui Bagdad à la mi-mars, terrorisés par des menaces de mort. Depuis, ils sont bloqués à la frontière entre l'Iraq et la Jordanie, survivant dans un camp de fortune grâce à des vivres, de l'eau et des articles de secours que leur ont fourni l'UNHCR et des organisations non gouvernementales".³³

Outre les réfugiés palestiniens installés en Irak depuis 1948, on trouve dans ce pays de nombreux réfugiés palestiniens venus d'autres pays pour travailler ou étudier - dont certains originaires du Liban -, et qui ont souffert des conséquences du conflit prolongé en Irak depuis 1991.

4.3. D'un exil à l'autre, parcours chaotiques de réfugiés palestiniens.

Le conflit en Irak a d'ailleurs contribué à rendre encore plus difficile à appréhender la question du statut des réfugiés palestiniens qui ont émigré une première fois depuis leur pays de premier accueil (i.e. le Liban) et qui se retrouvent à devoir quitter sous la contrainte leur pays d'installation (i.e. l'Irak). Deux exemples de parcours migratoires recueillis en 2003 contribuent à éclairer le continuel franchissement des catégories par les réfugiés palestiniens, passant successivement de réfugiés à travailleurs migrants puis de nouveau à réfugiés³⁴. L'instabilité de ces catégories ne fait pas que se succéder pour un seul et même individu, diverses catégories cohabitent aussi au sein d'une même famille.

Cas d'étude n°2 : asile, migration économique et logiques familiales

³³ "La Syrie accepte près de 200 Palestiniens bloqués à la frontière irako-jordanienne", UNHCR, Genève, 25 avril 2006.

³⁴ Pour une vision plus approfondie des limites perméables entre réfugiés et travailleurs migrants Cf. Shami, Seteney. "The Social Implications of Population Displacement and Resettlement: An Overview with a Focus on the Arab Middle East" in *International Migration Review*, 1993, n°101, Spring, p. 4-33.

Le parcours d'Ayman, un réfugié palestinien originaire du sud Liban illustre la limite ténue entre asile, migration économique et logiques familiales. Le père d'Ayman a émigré du sud Liban vers l'Irak en 1979. Il travaillait à l'époque pour une entreprise libanaise qui l'a envoyé travailler ponctuellement en Irak pendant deux ans. En 1981, son père décide de s'installer en Irak où les salaires sont plus élevés qu'au Liban. La même année, il fait venir l'ensemble de sa famille à Bagdad où il loue un appartement. A ce moment là les réfugiés palestiniens obtenaient facilement des cartes de séjour et étaient autorisés à travailler. Ayman est arrivé en Irak alors qu'il avait 9 ans. Il a été scolarisé dans le système irakien comme ses frères et sœurs. Ils ont tous suivi par la suite des études supérieures à l'Université de Bagdad. En 1991, alors que la guerre du Golfe éclate, son père perd son emploi et des premières restrictions des droits des Palestiniens apparaissent, ces restrictions touchant également les autres migrants arabes ou étrangers. Le frère d'Ayman, ingénieur de formation, part travailler à Abou Dhabi. Le père d'Ayman le suit et essaye de trouver un emploi, mais les rémunérations sont trop faibles pour faire vivre une famille entière, il retourne donc en Irak rejoindre sa famille restée sur place. L'ensemble de la famille a vécu de l'argent envoyé par le frère d'Ayman depuis Abou Dhabi, soit 200 à 300 \$ par mois. Interrogé sur la raison pour laquelle il n'est pas entré au Liban en 1991, le père d'Ayman répond : *"Mes enfants étaient étudiants à l'Université de Bagdad à l'époque. Les études supérieures étaient très peu coûteuses et ouvertes aux étudiants arabes. Ici au Liban cela aurait été impossible de les inscrire à l'université, les frais sont très élevés pour les Palestiniens. Nous avons donc décidé de rester en Irak jusqu'à la fin de leurs études"*.

Jusqu'en 2000, la famille d'Ayman louait un appartement à 30\$ par mois et l'argent envoyé par le frère d'Ayman suffisait pour faire vivre le foyer. En 2001, le prix des locations a augmenté de manière très significative pour les étrangers, passant à 150\$ par mois. La plus jeune sœur d'Ayman a obtenu son diplôme universitaire en 2001. Ses parents ont alors décidé de revenir vivre au Liban, la vie à Bagdad devenant de plus en plus chère et difficile. Ils se sont installés dans le camp d'Al Buss à Tyr où la grand-mère d'Ayman vivait. Ayman a décidé de ne pas revenir s'installer au Liban avec sa famille parce qu'il venait juste de se marier avec une irakienne. Il a essayé de trouver du travail dans des hôtels à Bagdad, mais a dû faire face à une discrimination particulièrement prononcée. *"Une fois, je suis entré dans un hôtel pour demander du travail. Le responsable m'a dit : pourquoi cherches-tu du travail en Irak. N'es-tu*

*pas Palestinien ? Pourquoi ne rentres-tu pas chez toi ? N'avez-vous pas signés les Accords de Gaza et Jéricho*³⁵..."

Il a décidé alors de quitter Bagdad pour aller s'installer à Mossoul, la ville d'origine de son épouse, où la vie est moins chère et où il a pu trouver l'aide de sa belle famille. Il a trouvé un travail précaire comme vendeur de fruits secs dans la rue. Jusqu'en 2002 il a pu obtenir une carte de séjour parce que sa femme était irakienne. Mais en 2003, lorsqu'il a demandé le renouvellement de sa carte on lui a répondu que la loi avait changé et qu'il devait d'abord trouver un emploi pour pouvoir demander une carte de séjour. En février 2003, il a été contraint de quitter l'Irak avec sa femme et ses deux enfants pour revenir vivre au Liban. Il a rejoint sa famille dans le camp d'Al Buss faute de pouvoir loger ailleurs. En tant que palestinien il n'a pas le droit de travailler au Liban³⁶. Son épouse, en tant qu'Irakienne, doit payer pour obtenir sa carte de séjour et ne peut travailler qu'avec l'obtention préalable d'un permis de travail très difficile à obtenir. Tous les deux sont donc sans emploi, et aussi bien Ayman que sa femme ne touchent aucune aide du HCR, le premier parce qu'il est Palestinien et dépend de l'UNRWA et la seconde parce qu'elle n'est pas considérée comme réfugié ayant quitté "volontairement" l'Irak pour suivre son mari. Ils ont accès aux services de base de l'UNRWA.

Le parcours d'Ayman illustre la complexité des migrations des populations réfugiées. Il a quitté le Liban dans le cadre d'un regroupement familial à l'âge de neuf ans, son père ayant émigré en Irak pour des raisons économiques. En période de tension les Palestiniens sont toujours renvoyés à leur statut de réfugié, comme cela a été le cas en Irak à partir de 2001. L'ensemble de la famille a donc dû revenir dans leur pays de premier asile, le seul qui leur octroie le droit de résider légalement sur son sol. En cas de mariage entre personnes de nationalités et de statuts différents, les situations se complexifient encore.

Cas d'étude n°3 : Réfugié ou migrant ?

Le cas d'Ahmed diffère de celui d'Ayman. Au début des années 1970, Ahmed quitte le Liban pour aller étudier en Irak comme beaucoup d'autres jeunes étudiants palestiniens. Après

³⁵ La personne fait ici référence aux processus d'Oslo débuté en 1993.

³⁶ S. Al-Natour, "The legal status of Palestinians in Lebanon" in *Journal of Refugee Studies*, vol. 10, n°3, Septembre 1997, pp. 360-377.

l'obtention de son diplôme il décide de rester en Irak où il est plus facile de travailler qu'au Liban, d'autant plus que ce dernier pays est en guerre. Il est employé dans une entreprise irakienne à Bagdad comme ingénieur, puis il décide de s'installer à son compte. Durant cette période il fait de nombreux allers-retours entre l'Irak et le Liban pour voir sa famille et pour commercer. A la question de savoir s'il envoyait de l'argent à sa famille restée dans le camp de Rashidiyyeh au sud Liban, il répond qu'il ne l'a jamais fait et qu'aujourd'hui il regrette cette attitude. Il a rencontré son épouse – une Palestinienne de nationalité jordanienne – dans une association palestinienne en Irak. Elle était venue en Irak pour ses études. Ils se sont mariés puis se sont installés à Bagdad. Il s'est mis alors à commercer également avec la Jordanie. En 1991, en raison de la guerre, il a dû arrêter ses activités commerciales car il était devenu très difficile de circuler entre les différents pays de la région. Après une courte période de chômage, il ouvre un petit commerce de vêtements de cuir à Bagdad. Cette activité lui a permis de survivre, essentiellement en raison du commerce avec la Jordanie à nouveau possible. Durant les années 1990 la situation des Palestiniens n'a cessé de se dégrader, mais il n'a pas pensé retourner au Liban, où la situation des Palestiniens lui apparaissait encore pire. En 2003, il a quitté Bagdad à cause de la guerre. Il a d'abord décidé d'aller en Jordanie, mais la frontière jordanienne était fermée pour les réfugiés palestiniens non jordaniens, et beaucoup de Palestiniens ont été mis dans des camps à la frontière jordanienne sans pouvoir entrer au Royaume Hachémite³⁷. Après plusieurs tentatives, il a réussi à franchir la frontière syrienne et entrer au Liban avec son épouse.

Une fois au Liban, il s'est installé dans sa famille dans le camp de Rashidiyyeh. Sa femme, de nationalité jordanienne doit payer une somme importante chaque année pour l'obtention de sa carte de séjour. N'ayant pas d'emploi, il ne lui est pas possible de s'acquitter de la somme demandée par les autorités libanaises. Elle ne peut donc sortir du camp de réfugiés – où les autorités libanaises ne pénètrent pas – sous peine de se faire arrêter, de payer son amende et probablement de purger une peine de prison. Ayant perdu tout leur argent en partant d'Irak en 2003, ils ont ouvert une petite échoppe devant leur habitation dans le camp où ils vendent des fruits et légumes.

³⁷ Dorai, Mohamed Kamel, Al Husseini, Jalal, Augé, Jean-Christophe. De l'émigration au transfert ? Réalités démographiques et craintes politiques en Jordanie. *Maghreb-Machrek*, 2003, n°176, p. 75-92.

4. Conclusion

On assiste à un amalgame croissant par les Etats, que ce soit au Moyen-Orient ou en Europe, entre réfugiés et demandeurs d'asile d'une part et migrants d'autre part. Cette confusion permet aux Etats d'adopter des mesures restrictives à l'accueil sur leur sol des migrants forcés. Effectivement, si le droit d'asile repose sur des instruments juridiques internationaux contraignant pour les Etats, la politique migratoire est du seul ressort de ces derniers, leur marge de manœuvre est donc plus grande³⁸. Le brouillage des catégories que l'on observe ne relève donc pas uniquement de la difficulté à catégoriser les populations concernées par l'asile dans un contexte de mondialisation croissante des flux et des parcours migratoires, mais aussi d'une volonté politique qui vise à limiter l'immigration. Si certains pays comme le Liban affichent clairement leur politique, d'autres comme les Etats membres de l'Union européenne – principale destination privilégiée par les réfugiés et demandeurs d'asile en transit au Moyen-Orient – pratiquent cet amalgame de façon de plus en plus prononcée.

On assiste le plus souvent à une multiplicité de facteurs qui poussent les populations réfugiées à prendre les routes de l'exil : conflit, pauvreté, illégalité, etc. l'un ou l'autre facteur devenant déterminant à chaque étape traversée. Les réseaux transnationaux - familiaux, villageois ou religieux - sont les supports, voire les principaux vecteurs, de ces migrations. Poursuivre la réflexion autour des parcours migratoires de ces populations s'impose afin de dresser un tableau des différentes étapes de la migration, de comprendre la migration dans sa durée et les différentes logiques qui la sous-tendent. C'est l'expérience migratoire qui permet aujourd'hui de saisir la question de l'asile au Moyen-Orient et de répondre à la question des catégories utilisées (migrant forcé versus migrant économique, réfugié, etc.) ou des statuts imposés (réfugié statutaire, demandeur d'asile, illégal, etc.).

³⁸ Il existe de puis 2003 la *Convention des Nations Unies sur la protection des droits des travailleurs migrants et des membres de leur famille*, cependant peu d'Etats l'ont signé ou ratifié (Egypte, Syrie et Turquie pour le Moyen-Orient) et aucun pays de l'Union européenne ne l'a fait selon les Nations unies.