



Doc. 14569
07 juin 2018

La situation humanitaire des réfugiés dans les pays voisins de la Syrie

Rapport¹

Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées

Rapporteur: M. Manlio DI STEFANO, Italie, Membres n'appartenant à aucun groupe politique

Résumé

Les plus proches voisins de la Syrie – la Jordanie, le Liban, la Turquie et l'Irak – ont accueilli des millions de réfugiés qui représentent aujourd'hui une part importante de la population vivant sur leur territoire. Avant même le déclenchement du conflit armé en Syrie, l'ensemble de la région était l'une des zones du globe les plus densément peuplées de réfugiés et de leurs familles.

Ces mouvements forcés de personnes qui restent ensuite sur place font peser une très lourde charge sur les infrastructures et les économies des pays voisins.

Le rapport analyse les préoccupations majeures que soulèvent la situation humanitaire dans la région, le respect des droits fondamentaux des réfugiés, les textes de loi en la matière, les conditions de vie et l'accès aux services, ainsi que la gestion des flux de réfugiés, le financement et les perspectives d'avenir. Il comporte des recommandations à l'intention des autorités des pays voisins et de la communauté internationale en vue d'améliorer la situation.

1. Renvoi en commission: [Doc. 14276](#), Renvoi 4293 du 30 mai 2017.



Sommaire

Page

A. Projet de résolution	3
B. Exposé des motifs, par M. Manlio Di Stefano, rapporteur	6
1. Introduction	6
2. Contexte et historique de la crise des réfugiés suite au conflit de 2011 en Syrie	7
3. Situation dans les pays voisins	9
3.1. Jordanie	9
3.2. Liban	11
3.3. Turquie	12
3.4. Irak	13
4. Perspectives de solutions durables et rôle de la communauté internationale	14
5. Conclusions et recommandations	16

A. Projet de résolution²

1. L'Assemblée parlementaire renvoie à ses travaux antérieurs sur la situation humanitaire des réfugiés en Syrie, dans les pays voisins et dans l'ensemble de la région, en particulier à la [Résolution 2107 \(2016\)](#) sur une réponse renforcée de l'Europe à la crise des réfugiés syriens et à la [Résolution 1971 \(2014\)](#) «Les réfugiés syriens: comment organiser et soutenir l'aide internationale?».
2. Elle renvoie aussi à ses travaux antérieurs sur les droits fondamentaux des réfugiés et sur les principes généraux qui sous-tendent la gestion des déplacements massifs de population qui s'appliquent pleinement à la situation dans les pays voisins de la Syrie et dans la région, en particulier la [Résolution 2164 \(2017\)](#) sur les possibilités d'améliorer le financement des situations d'urgence concernant les réfugiés, la [Résolution 2109 \(2016\)](#) sur la situation des réfugiés et des migrants dans le cadre de l'Accord UE-Turquie du 18 mars 2016, la [Résolution 2089 \(2016\)](#) sur le crime organisé et les migrants, la [Résolution 2099 \(2016\)](#) «Mettre fin à l'apatridie des enfants – une nécessité» et la [Résolution 2136 \(2016\)](#) «Harmoniser la protection des mineurs non accompagnés en Europe».
3. La région est actuellement le lieu d'origine et d'accueil du plus grand nombre de réfugiés et de personnes déplacées à l'intérieur de leur pays au niveau mondial et les voisins de la Syrie font partie des pays dans lesquels le ratio de réfugiés par rapport au nombre d'habitants est le plus élevé et qui accueillent le plus grand nombre de réfugiés en chiffres absolus. Au 1^{er} juin 2018, on compte plus de 3,6 millions de réfugiés déclarés en Turquie, 2,7 millions en Jordanie, 1,8 million au Liban et 267 000 en Irak.
4. L'ensemble de la région a été le théâtre de déplacements forcés massifs de populations pendant de nombreuses années à la suite de conflits armés, dont la guerre civile du Liban, les guerres du Golfe et la guerre au Yémen. Ces mouvements se sont inscrits dans le contexte des déplacements opérés de longue date par les troisième et quatrième générations de réfugiés palestiniens. Si la Syrie et le Yémen connaissent en ce moment des déplacements de grande ampleur, des flux importants en provenance d'autres pays, en particulier l'Irak, se prolongent.
5. Avec le déclenchement des hostilités militaires en Syrie en 2011 et l'afflux de réfugiés qui a suivi, les capacités d'accueil ont été largement dépassées, ce qui a fait peser une charge colossale sur les économies, les services sociaux et les populations des pays voisins. Plus de 5,3 millions de réfugiés syriens sur un total de 11 millions de personnes ayant fui le pays sont actuellement enregistrés dans l'un des pays voisins.
6. Face à une tragédie humanitaire de cette ampleur, les pays voisins n'ont pas toujours été en mesure, malgré l'assistance internationale, d'offrir aux réfugiés des conditions d'accueil matériel appropriées. Il convient de souligner à leur crédit qu'ils n'ont pas fermé leurs frontières aux réfugiés syriens au plus fort des arrivées. Malheureusement, ces frontières sont actuellement fermées, sauf pour les cas médicaux graves, et des réfugiés auraient été renvoyés contre leur gré.
7. Le cadre juridique régissant les questions qui concernent les réfugiés dans les pays voisins de la Syrie est loin d'être satisfaisant. Tous ces pays devraient notamment ratifier en priorité la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés sans exprimer de réserves ainsi que son Protocole de 1967, et adopter, s'ils ne l'ont pas encore fait, des dispositions législatives appropriées réglementant les services offerts aux réfugiés, dont l'accès aux soins de santé, à l'éducation et au travail.
8. D'après le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), entre 75 % et 90 % des réfugiés syriens de la région vivent en dessous du seuil de pauvreté. Plus de 2,5 millions ont besoin d'une aide alimentaire constante. Le pourcentage d'enfants réfugiés syriens non scolarisés était de 43 % en juin 2017. Il conviendrait toutefois de replacer ces chiffres dans le contexte de la situation économique des pays concernés et des conditions de vie de la population locale.
9. Afin de soutenir les efforts faits par les pays voisins, qui sont en permanence confrontés à un afflux de réfugiés, il est indispensable de revoir à la hausse l'aide financière de la communauté internationale. L'approche globale énoncée dans le Plan régional pour les réfugiés et la résilience, élaboré sous l'égide des Nations Unies, qui porte sur les besoins des communautés hôtes dans les pays voisins de la Syrie, dont les réfugiés et la population locale, doit être saluée, car elle permet de répondre aux difficultés auxquelles la région se heurte.
10. Il est de toute évidence nécessaire d'améliorer l'utilisation et de tirer profit des nouvelles technologies, dont «EyePay» et les identifiants numériques sur blockchain, pour réaliser des économies significatives et rendre l'ensemble du processus d'assistance plus transparent et responsable.

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 4 juin 2018.

11. Si l'augmentation des capacités d'accueil des pays de la région demeure le principal objectif, la mise en place de dispositifs juridiques facilitant la réinstallation, notamment des visas humanitaires, des bourses universitaires, des parrainages privés et des programmes de mobilité de la main-d'œuvre, devrait également devenir une priorité. De plus, l'externalisation du traitement des demandes d'asile offre une possibilité d'améliorer la situation et devrait être sérieusement envisagée.
12. L'Assemblée appelle en conséquence les gouvernements de l'Irak, de la Jordanie et du Liban:
 - 12.1. à renforcer le cadre juridique régissant les questions relatives aux réfugiés, en particulier à ratifier la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés et son Protocole de 1967, et à adopter une législation particulière sur les procédures d'asile;
 - 12.2. à adopter et à appliquer une vaste législation interne encadrant les prestations offertes aux réfugiés et aux demandeurs d'asile, notamment en matière de santé, d'éducation et d'emploi;
 - 12.3. à établir une base juridique pour le traitement prioritaire des mineurs réfugiés non accompagnés et des autres groupes vulnérables de réfugiés;
 - 12.4. à suivre les recommandations du HCR concernant les personnes apatrides;
 - 12.5. à maintenir une politique de porte ouverte à l'égard des réfugiés et à créer des centres d'accueil adaptés dans les régions limitrophes de la Syrie pour fournir une protection juridique temporaire aux réfugiés;
 - 12.6. à veiller à ce que tous les retours se fassent sur une base volontaire dans la sécurité et la dignité;
 - 12.7. à renforcer la coopération mutuelle avec le HCR pour améliorer la gestion des flux de réfugiés et faciliter la mise à disposition des réfugiés et des demandeurs d'asile de services adéquats.
13. L'Assemblée appelle le Gouvernement de la Turquie:
 - 13.1. à supprimer les réserves géographiques qui restreignent l'application de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés;
 - 13.2. à revenir à une politique de porte ouverte à l'égard des réfugiés et à s'abstenir de renvoyer de force des personnes;
 - 13.3. à garantir l'application de l'Accord UE-Turquie de mars 2016 dans le plein respect des droits de l'homme des migrants en situation irrégulière et des réfugiés;
 - 13.4. à répondre aux besoins spécifiques des mineurs non accompagnés et de tous les groupes vulnérables de réfugiés.
14. De plus, l'Assemblée appelle les États membres du Conseil de l'Europe:
 - 14.1. à accroître les contributions financières au Plan régional pour les réfugiés et la résilience, élaboré sous l'égide des Nations Unies, afin de répondre aux besoins de financement;
 - 14.2. à intensifier le partage des responsabilités en augmentant considérablement le nombre de réinstallations et d'autres formes d'admission légale des réfugiés de la région dans leurs pays;
 - 14.3. à utiliser tous les moyens diplomatiques existants pour favoriser un partage plus équitable des responsabilités avec les pays non membres de l'Union européenne, en particulier ceux qui participent au processus au Moyen-Orient, comme les États-Unis, la Fédération de Russie ou les États du Golfe.
15. L'Assemblée est d'avis que toutes les initiatives d'intégration et d'insertion sociale visant les réfugiés dans la région devraient être appuyées et encouragées. Le programme «Cités interculturelles» parrainé par le Conseil de l'Europe est un bon exemple à suivre.
16. La Banque de développement du Conseil de l'Europe pourrait en outre jouer un rôle dans le financement de projets d'intégration de réfugiés dans la région, comme l'Assemblée l'a déjà recommandé dans sa [Résolution 1971 \(2014\)](#).
17. L'Assemblée appelle ses États membres à répondre positivement à l'engagement de l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) en faveur de contributions accrues à son budget pour compenser la réduction sensible du financement des États-Unis.

18. L'Assemblée précise que le renforcement de la capacité des pays voisins de la Syrie de faire face aux conséquences des déplacements forcés de populations dans la région contribuerait à créer des conditions plus favorables au retour des réfugiés dans leur pays lorsque la situation le permettra et atténuerait le risque de les voir entreprendre, au péril de leur vie, une dangereuse traversée de la Méditerranée au cours de laquelle ils seraient la proie de passeurs et de trafiquants.

B. Exposé des motifs, par M. Manlio Di Stefano, rapporteur

1. Introduction

1. Tandis que les États membres de l'Union européenne cherchent de plus en plus à renforcer leurs frontières extérieures pour empêcher l'afflux de migrants en situation irrégulière et de demandeurs d'asile depuis les régions troublées d'Asie et d'Afrique, les voisins les plus proches de la Syrie continuent à recevoir et à accueillir des millions de réfugiés, qui représentent à présent une part importante de la population vivant sur leur territoire.

2. La Jordanie est le pays où le ratio de réfugiés par rapport au nombre d'habitants est aujourd'hui le plus élevé (30 %); en décembre 2017, on comptait plus de 2,8 millions de réfugiés déclarés en Jordanie sur une population totale de 9,5 millions d'habitants. Le Liban accueille 1,8 million de réfugiés sur une population totale de 6 millions d'habitants. En Turquie, on dénombre 3,6 millions de réfugiés déclarés sur une population totale de 82,3 millions d'habitants. Enfin, en Irak, plus de 500 000 réfugiés s'ajoutent au 1,5 million de personnes déplacées à l'intérieur du pays. Ces quelques chiffres illustrent l'ampleur du problème qui, malheureusement, est en grande partie ignoré par les pays européens concernés.

3. L'Assemblée parlementaire a – et cela est à porter à son crédit – accordé toute l'attention voulue à la situation humanitaire dans la région depuis que celle-ci s'est gravement détériorée en 2011. Elle a établi un certain nombre de rapports et adressé des recommandations aux États membres du Conseil de l'Europe et à la communauté internationale en vue de faire face aux conséquences de la tragédie humanitaire. La [Résolution 2107 \(2016\)](#) sur une réponse renforcée de l'Europe à la crise des réfugiés syriens et la [Résolution 1971 \(2014\)](#) «Les réfugiés syriens: comment organiser et soutenir l'aide internationale?» touchent au cœur même des questions abordées dans le présent rapport. Plusieurs autres textes, bien qu'ils ne concernent pas directement la situation humanitaire dans la région, sont tout à fait importants, car ils traitent de divers aspects du sort humanitaire des réfugiés – c'est le cas notamment de la [Résolution 2164 \(2017\)](#) sur les possibilités d'améliorer le financement des situations d'urgence concernant les réfugiés, de la [Résolution 2109 \(2016\)](#) sur la situation des réfugiés et des migrants dans le cadre de l'Accord UE-Turquie du 18 mars 2016, de la [Résolution 2089 \(2016\)](#) sur le crime organisé et les migrants, de la [Résolution 2099 \(2016\)](#) «Mettre fin à l'apatridie des enfants – une nécessité» et de la [Résolution 2136 \(2016\)](#) «Harmoniser la protection des mineurs non accompagnés en Europe».

4. Du 14 au 16 juin 2015, au plus fort de la crise des réfugiés et des migrants, la commission ad hoc du Bureau, dirigée par le Président – à l'époque – de l'Assemblée, s'est rendue à Istanbul, à Kilis et à Gaziantep en Turquie afin de faire prendre conscience aux parlementaires des difficultés auxquelles étaient confrontés la Turquie et les réfugiés accueillis dans le pays, en attirant plus particulièrement l'attention sur les besoins et les conditions dans les camps de réfugiés situés à la frontière syrienne.

5. Le présent rapport est issu d'une proposition déposée il y a un an par moi-même et d'autres membres de l'Assemblée en vue d'étudier de plus près ce qui pourrait être fait pour offrir de meilleures conditions d'accueil dans la région, notamment en revoyant à la hausse les contributions des pays européens. Malheureusement, la situation ne s'est pas améliorée depuis un an et, avec la poursuite de la guerre en Syrie, la capacité de ses voisins de recevoir et d'aider un si grand nombre de réfugiés a atteint ses limites, même avec l'aide internationale.

6. Ce rapport a pour but de brosser un tableau détaillé de la situation humanitaire des réfugiés dans les quatre pays voisins et l'ensemble de la région, en décrivant brièvement le contexte et l'origine historique de la tragédie actuelle. J'examinerai plus particulièrement les conditions d'accueil et les droits économiques et sociaux des réfugiés. Je dresserai l'inventaire des textes de loi qui pourraient exister en la matière et rendrai compte de leur mise en œuvre dans les quatre pays. J'examinerai aussi de près le rôle joué par la communauté internationale, en particulier le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) et d'autres organes des Nations Unies, ainsi que par les acteurs, nationaux et internationaux, de la société civile. Je m'efforcerai de recenser les problèmes humanitaires les plus graves en vue de recommander des mesures pour améliorer la situation. Je tenterai aussi de contribuer à la réflexion générale sur les solutions durables qu'il est possible d'envisager pour les réfugiés dans la région.

7. La commission des migrations participe à la Campagne parlementaire pour mettre fin à la rétention d'enfants migrants. Aussi m'a-t-il semblé opportun d'examiner – sans refaire le travail du Rapporteur général sur la campagne – la situation dans les pays voisins de la Syrie à cet égard. J'accorderai aussi une attention particulière à d'autres groupes de réfugiés vulnérables.

8. Étant donné qu'un certain nombre de rapports en cours de préparation au sein de la commission des migrations doivent traiter de différents aspects du sort des réfugiés en général, notamment «Le regroupement familial dans les États membres du Conseil de l'Europe», «Les conséquences pour les droits de l'homme de la "dimension extérieure" de la politique de l'Union européenne», «Les aspects juridiques et pratiques du traitement extraterritorial des demandes d'asile», «Réfugiés et migrants: des cibles faciles pour la traite et l'exploitation» et «Mettre fin à la violence et à l'exploitation des enfants migrants», je m'efforcerai de ne pas empiéter sur le mandat respectif de mes collègues. Le cas échéant, je renverrai le lecteur au rapport pertinent.

9. Pour préparer ce rapport, je me suis appuyé sur diverses sources d'information. La commission a eu en décembre 2017 un échange de vues avec la délégation parlementaire de la Jordanie, en tant que Partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée. À la suite de cette discussion, elle a été invitée par le Parlement jordanien à se réunir les 21 et 22 mars 2018 à Amman. Outre une très intéressante audition sur la situation des migrants et des réfugiés en Jordanie et dans la région, elle a pu s'entretenir avec les autorités jordaniennes chargées des questions relatives aux réfugiés et visiter le camp de réfugiés de Zataari. Je profite de l'occasion pour remercier la délégation jordanienne de l'excellente organisation de cette réunion et le HCR – le représentant de l'organisation au Conseil de l'Europe, le Bureau jordanien et le Bureau régional – de leur très précieuse contribution aux discussions et pour la visite du camp de réfugiés.

10. L'audition qui a été organisée pendant la partie de session d'avril 2018, avec la participation de représentants des autorités turques chargées des réfugiés en Turquie, a permis aux membres de la commission de se faire une idée de la situation dans ce pays.

11. Enfin, en préparant ce rapport, je me suis appuyé sur les rapports et les informations qui m'ont été fournis par le réseau de nos partenaires extérieurs, notamment les organisations internationales et les organisations non gouvernementales locales et internationales.

2. Contexte et historique de la crise des réfugiés suite au conflit de 2011 en Syrie

12. Avant même le déclenchement du conflit armé en Syrie, l'ensemble de la région était l'un des territoires du globe les plus densément peuplés de réfugiés, venus avec leurs parents. La partition de la Palestine en 1947 et la guerre qui a suivi en 1948 ont été à l'origine d'une vague de réfugiés d'une ampleur et d'une durée inégalées, qui a vu affluer plus de 700 000 Palestiniens. La guerre de 1967 a déplacé certains de ces réfugiés une seconde fois et contribué à accroître leur nombre. Aujourd'hui, la région compte environ cinq millions de réfugiés palestiniens et leurs descendants enregistrés par l'UNRWA. La majorité d'entre eux vivent dans des zones voisines d'Israël, principalement en Jordanie (2,1 millions), au Liban (463 000) et en Syrie (543 000 jusqu'en 2012)³. Un nombre important de réfugiés palestiniens vivent également en Irak (34 000 jusqu'en mai 2006) et en Égypte (50 000).

13. Les réfugiés palestiniens constituent un type particulier de réfugiés. La Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés comporte des dispositions spécifiques excluant de son champ d'application les Palestiniens qui sont devenus réfugiés à la suite des conflits arabo-israéliens de 1948 et 1967 et qui bénéficient de la protection ou de l'aide de l'UNRWA, organisme entré en activité en 1950. L'UNRWA a sa propre définition des réfugiés palestiniens: elle considère comme tels les personnes qui vivaient en Palestine entre juin 1946 et mai 1948 et qui ont perdu leur logement et leurs moyens de subsistance sous l'effet des conflits arabo-israéliens, ainsi que leurs descendants directs.

14. Du fait de cette définition restrictive, tous les Palestiniens qui n'entrent pas dans cette catégorie ne sont pas automatiquement considérés comme des réfugiés et, dans bien des cas, ne disposent pas du statut de réfugiés. Sont concernés 158 000 Palestiniens qui ont fui la bande de Gaza pour se réfugier en Jordanie, 3 000 Palestiniens vivant aujourd'hui au Liban et 100 000 en Irak après la guerre de 1967 (on les appelle les «ex-Gazaouis»).

15. L'intégration des Palestiniens reconnus officiellement comme réfugiés varie selon les pays: en Jordanie, ils se voient octroyer des droits de citoyenneté complets; en Syrie, ils ont des droits identiques à la population locale à l'exception de la citoyenneté; au Liban, ils ont un statut d'apatrides et sont privés de nombreux droits fondamentaux. J'examinerai cette question plus en détail lorsque j'aborderai la situation spécifique de certains pays.

3. Chiffres fournis par l'UNRWA en mars 2018.

16. Le mandat de l'UNRWA, qui a évolué avec le temps, est aujourd'hui axé sur quatre grands domaines d'activité: l'éducation, la santé, les services de secours et les services sociaux, et la microfinance. L'UNRWA emploie 28 000 Palestiniens et gère ses propres écoles et hôpitaux. Il assure également le fonctionnement de l'un des plus importants systèmes scolaires du Proche-Orient prenant en charge l'éducation de près d'un demi-million d'enfants dans plus de 700 écoles, ainsi que la formation professionnelle des jeunes. Il fournit aussi des services de santé de base via un réseau d'équipements de soins et de dispensaires, ainsi que des services de protection sociale, une aide alimentaire de base et des prestations en espèces aux réfugiés palestiniens les plus fragiles. Il intervient en outre pour faciliter l'accès des réfugiés à des activités génératrices de revenus.

17. La région a connu de nombreux autres déplacements forcés de populations. La guerre civile du Liban (1975-1991) a entraîné le départ de 25 % de la population libanaise. La première guerre du Golfe de 1990-1991 a provoqué une importante vague de 350 000 réfugiés, principalement en direction de la Jordanie. Il s'agissait en majorité de réfugiés palestiniens possédant la citoyenneté jordanienne. La deuxième guerre du Golfe qui a conduit à l'effondrement du régime de Saddam Hussein au printemps 2003 a, en particulier pendant sa phase la plus violente en 2006-2007, provoqué l'afflux dans la région de plusieurs centaines de milliers de réfugiés fuyant l'Irak, principalement des Irakiens. On estime que le conflit armé en Irak a produit au total, depuis 2003, six millions de réfugiés et un nombre comparable de personnes déplacées à l'intérieur du pays. La guerre au Yémen a également provoqué des déplacements massifs de populations et les actions actuelles du Gouvernement saoudien dans ce pays aggravent le sort des réfugiés et devraient être fermement condamnées. Par ailleurs, la situation en Turquie se caractérise aussi – outre les très nombreux réfugiés de la région résidant dans le pays – par un grand nombre de personnes déplacées à l'intérieur du pays parmi la population kurde.

18. Ces mouvements forcés de personnes, qui demeurent ensuite durablement déplacées, ont soumis à rude épreuve les infrastructures de la Jordanie, du Liban, de la Syrie et de la Turquie, et ont conduit à la présence quasiment permanente dans la région d'organisations internationales qui apportent des secours à ces populations de réfugiés et s'occupent des questions de gouvernance les concernant.

19. Dans ce contexte, le déclenchement du conflit en Syrie en mars 2011 a poussé quelque 11 millions de réfugiés à fuir le pays; à cela s'ajoutent près de 6,1 millions de personnes déplacées à l'intérieur du pays. Beaucoup se trouvent dans les pays voisins: Turquie, Liban, Jordanie et Irak; d'autres ont poursuivi leur voyage jusqu'en Afrique du Nord et en Europe ou se sont dirigés vers d'autres pays.

20. En 2015, la très forte détérioration des conditions d'accueil a conduit des milliers de réfugiés syriens en Turquie à traverser la mer Égée pour atteindre les îles grecques pour rejoindre d'autres régions d'Europe. Plus d'un million de personnes ont effectué ce voyage périlleux en un an et plus de 4 000 d'entre elles y ont perdu la vie. L'accord conclu entre l'Union européenne et la Turquie en mars 2016 et ses conséquences ont fait l'objet de deux rapports de l'Assemblée parlementaire sur «La situation des réfugiés et des migrants dans le cadre de l'Accord UE-Turquie du 18 mars 2016» et les «Répercussions sur les droits de l'homme de la réponse européenne aux migrations de transit en Méditerranée» (Résolutions [2109 \(2016\)](#) et [2174 \(2017\)](#)).

21. La détérioration des conditions d'accueil a également amené certains réfugiés syriens à chercher à rentrer volontairement dans leur pays, malgré la prise de position claire du HCR contre ces tentatives de retour.

22. Même s'il convient de louer globalement la générosité des pays voisins qui ont reçu la grande majorité des réfugiés syriens, en 2017, nombre d'entre eux ont maintenu leurs frontières closes ou même renvoyé des réfugiés, parfois contre leur gré. La Turquie a renvoyé 250 000 Syriens entre janvier et octobre 2017. La frontière reste fermée, sauf pour les cas médicaux graves, et les autorités turques construisent actuellement un mur de 911 kilomètres le long de la frontière syrienne. En Jordanie, les autorités ont refusé l'entrée du territoire à 50 000 réfugiés et maintiennent la frontière close, sauf pour les cas médicaux exceptionnellement graves. D'après Human Rights Watch, pendant les cinq premiers mois de 2017, le pays a également expulsé environ 400 réfugiés syriens déclarés par mois. Le Liban a également expulsé environ 10 000 réfugiés syriens en 2017 à la suite d'une opération de sécurité.

23. Selon le HCR, plus de 5,3 millions de réfugiés syriens déclarés sont actuellement présents dans les pays voisins de la Syrie. Entre 75 % et 90 % d'entre eux vivent en dessous du seuil de pauvreté. Plus de 2,5 millions nécessitent une aide alimentaire constante. Le pourcentage d'enfants réfugiés syriens non scolarisés dans toute la région est passé de 34 % en décembre 2016 à 43 % en juin 2017. Les familles font état de difficultés dans l'accès aux soins de santé en raison des coûts, de l'absence de services de soins ou de leur éloignement. Le chômage reste un problème constant dans les pays d'accueil voisins et atteint selon les statistiques officielles entre 11 % et 16 %.

24. Les préoccupations majeures que soulèvent le respect des droits fondamentaux des réfugiés, les textes de loi en la matière, les conditions de vie et l'accès aux services, ainsi que les problèmes en termes de gestion, de financement et de perspectives d'avenir, sont examinées plus en détail pour chaque pays dans le chapitre suivant.

3. Situation dans les pays voisins

3.1. Jordanie

25. À la fin mars 2018, le HCR dénombrait plus de 740 000 réfugiés en Jordanie, dont 661 859 étaient originaires de Syrie (y compris 16 000 réfugiés palestiniens vivant auparavant en Syrie), 65 822 originaires d'Irak, 9 447 du Yémen, 4 036 du Soudan et près d'un millier de Somalie. Ces réfugiés doivent être ajoutés aux 2,1 millions de réfugiés palestiniens de longue durée enregistrés par l'UNRWA. Le chiffre total de plus de 2,8 millions de personnes représente quasiment 30 % de l'ensemble de la population de la Jordanie (9,5 millions).

26. Sur l'ensemble des réfugiés provenant de Syrie, 52 % sont des mineurs de moins de 17 ans; 1 % d'entre eux sont non accompagnés. Rien qu'en 2017, 24 000 enfants syriens sont nés en Jordanie.

27. La Jordanie n'est pas signataire de la Convention de Genève de 1951 ni de ses Protocoles. Cependant, le droit d'asile est inscrit dans la Constitution jordanienne, dont l'article 21.1 interdit l'extradition d'un réfugié politique persécuté dans son pays au motif de ses convictions politiques ou de la défense de la liberté.

28. La loi n° 24 de 1973 sur la résidence et le statut des étrangers dispose, entre autres, que les réfugiés qui entrent de façon irrégulière dans le pays ne peuvent être poursuivis. Ils sont tenus de se présenter à un commissariat de police dans les 48 heures qui suivent leur arrivée. L'article 31 de cette loi laisse au ministre de l'Intérieur le soin de déterminer au cas par cas si une personne entrée illégalement dans le pays peut bénéficier du statut de réfugié. Malheureusement, il ne précise pas les critères d'admission correspondants, ce qui donne aux autorités une importante marge discrétionnaire dans leur appréciation.

29. En 1998, les autorités jordanienes ont signé un mémorandum d'accord avec le HCR sur les principes de coopération relatifs aux demandeurs d'asile. Ce mémorandum, qui renvoie à la définition des réfugiés figurant dans la Convention de Genève, autorise le HCR à mener à bien la procédure de détermination du statut dans un délai de sept jours (dans certains cas exceptionnels, ce délai peut être porté à un mois). Dans la pratique, depuis le déclenchement du conflit en Syrie, les réfugiés qui franchissent la frontière syriano-jordanienne pour demander l'asile et l'accès aux services du HCR en Jordanie sont automatiquement reconnus comme réfugiés *prima facie*. Aux termes du mémorandum, les réfugiés peuvent séjourner en Jordanie pendant six mois après la reconnaissance de leur statut et, pendant cette période, le HCR est chargé de leur trouver un pays de réinstallation. Concrètement, là encore, la Jordanie n'a pas respecté ce laps de temps pour les réfugiés syriens.

30. D'après le HCR, il n'y actuellement pas de retard de traitement des Syriens en attente d'un enregistrement. Les réfugiés syriens récemment arrivés peuvent désormais s'enregistrer auprès du HCR dans deux centres d'enregistrement (l'un à Amman et l'autre à Irbid, près de la frontière syrienne) et ce dès qu'ils se rendent dans ces centres. Les réfugiés récemment arrivés sont toutefois peu nombreux du fait des restrictions des entrées.

31. Immédiatement après le déclenchement du conflit syrien, la Jordanie a généreusement ouvert sa frontière aux réfugiés mais, peu après, les entrées ont été soumises à des restrictions, d'abord dès 2012 pour les réfugiés palestiniens et irakiens provenant de Syrie puis, à partir de 2013, pour tous les Syriens posant des problèmes de sécurité. Une centaine de milliers de personnes se trouve de ce fait bloquée dans le no man's land désertique entre la Jordanie et la Syrie.

32. Ni la Constitution jordanienne, ni aucun autre texte de loi n'aborde la question des droits économiques et sociaux des réfugiés. Bien que les réfugiés n'acquiescent pas automatiquement le droit de résidence, d'emploi et d'accès à l'instruction publique et aux services de santé, ils peuvent demander à en bénéficier. Les permis de séjour, qui ont généralement une durée de validité d'un an, sont accordés en petit nombre aux réfugiés. D'après le HCR, seuls 30 % des réfugiés irakiens ont obtenu un permis de séjour et 160 000 Syriens résident illégalement en Jordanie.

33. L'accès aux soins de santé n'est pas gratuit, sauf pour les réfugiés syriens porteurs d'une carte d'identité (pour les plus de 7 ans, cette carte coûte 7 dollars par an).

34. L'accès au travail est limité aux titulaires d'un titre de séjour et uniquement dans certains secteurs. Le ministère du Travail jordanien publie régulièrement une liste des professions et des activités réservées aux nationaux, qui incluent les professions médicales, administratives, comptables et les métiers de l'ingénieur, ainsi que les secteurs de la téléphonie, de l'entreposage, de la vente, de l'éducation, de la coiffure, de la décoration, de la vente de carburant, de l'électricité, de la mécanique, de la sécurité, de la conduite et du bâtiment.

35. Si les réfugiés syriens obtiennent des permis de travail ordinaires, un certain nombre de difficultés subsistent et méritent d'être traitées afin d'augmenter leurs chances d'obtenir un contrat de travail légal. En particulier, les réfugiés syriens sont inclus dans les quotas d'étrangers imposés aux employeurs. Compte tenu du grand nombre de travailleurs migrants en Jordanie (voir paragraphe 43), cela fait réellement obstacle à l'accès au travail des réfugiés syriens.

36. L'accès à l'éducation est également limité aux enfants dont les parents possèdent un titre de séjour et est soumis aux frais de scolarité applicables aux étrangers. Cependant, la scolarité est gratuite pour les enfants de réfugiés syriens.

37. Moins de 20 % des réfugiés syriens déclarés résident dans un camp (131 666 personnes); cependant, depuis le milieu de l'année 2014, l'accès des réfugiés à certains services, notamment l'accès gratuit aux centres de soins, n'est pas possible en dehors des camps.

38. Au cours de la réunion tenue à Amman, tous les membres de la commission des migrations ont eu l'occasion de se rendre à Zaatar, plus grand camp de réfugiés de Jordanie, qui accueille 80 000 réfugiés. Depuis son ouverture en juillet 2012, le camp a vu sa population augmenter massivement; en mars 2013, elle s'élevait à 156 000 personnes. Depuis, deux autres camps de réfugiés ont été ouverts en Jordanie. Zaatar devient peu à peu un camp permanent avec des magasins et des services. Ce camp est géré par les autorités jordaniennes en coopération avec le HCR. D'autres organismes des Nations Unies et des organisations internationales fournissent des services.

39. Dans le camp, nous nous sommes rendus dans des centres communautaires qui proposent un large éventail d'activités pour les enfants et d'autres groupes cibles, une bibliothèque ainsi qu'un supermarché qui utilise la technologie «blockchain». D'après les informations qui nous ont été communiquées, cette technologie permet de réaliser des économies importantes et d'utiliser plus efficacement les ressources disponibles.

40. Les résidents des camps de réfugiés de Jordanie bénéficient d'eau et de nourriture, de l'électricité gratuite, et peuvent gagner de l'argent dans le cadre du programme «work for cash» (travail contre espèces) en travaillant, à tour de rôle, dans le camp. Ils ont aussi accès aux soins de santé et à l'éducation. Ils sont libres de circuler et un grand nombre d'entre eux travaillent en dehors du camp.

41. Bien que les réfugiés syriens jouissent d'un statut relativement privilégié par rapport aux autres réfugiés, on estime que 81 % d'entre eux vivent en dessous du seuil de pauvreté. Cette situation humanitaire précaire est à l'origine de nombreux retours volontaires qui ne sont pas recommandés par le HCR pour des raisons de sécurité. Jusqu'à présent, 30 000 Syriens environ sont rentrés dans leur pays. La crise humanitaire pousse aussi souvent les réfugiés à entreprendre, au péril de leur vie, une traversée de la Méditerranée pour rejoindre l'Europe.

42. L'afflux massif de réfugiés syriens a mis l'économie jordanienne à rude épreuve. D'après les informations que j'ai reçues des autorités compétentes à Amman, ces deux dernières années, la croissance économique de la Jordanie est tombée à 2,1 %, soit un tiers seulement de ce qu'elle aurait dû être normalement. Quatre pour cent du produit intérieur brut (PIB) national (3,5 milliards de dollars) sont consacrés aux besoins des réfugiés. Cette situation a des répercussions négatives sur celle de la population locale.

43. En ce qui concerne les réfugiés palestiniens de longue durée, l'article 2 de la loi n° 6 de 1954 sur la nationalité accorde la nationalité jordanienne à tous les Palestiniens enregistrés par l'UNRWA qui vivaient en Jordanie entre 1949 et 1954. En conséquence, la majorité des réfugiés palestiniens de longue durée ont acquis la nationalité jordanienne, jouissent des mêmes droits que la population locale et ne peuvent guère être considérés comme des «réfugiés» au sens de la Convention de Genève. Toutefois, les «ex-Gazaouis» mentionnés au paragraphe 15 n'ont pas la nationalité jordanienne, mais des passeports temporaires. Ils sont confrontés à plusieurs restrictions en termes d'accès à la propriété, d'intégration politique et d'obtention du permis de conduire. Ce groupe de 158 000 personnes est considéré comme l'un des segments les plus vulnérables de la communauté palestinienne en Jordanie.

44. Environ 17 % des réfugiés palestiniens déclarés résident dans dix camps officiels et trois camps officieux, en plus de leurs territoires voisins. L'UNRWA assure aux enfants réfugiés palestiniens un enseignement de base qui suit le programme scolaire jordanien dans un réseau de 171 écoles réparties dans tout le pays; plus de 121 000 élèves sont concernés. L'UNRWA fournit en outre des services de soins de santé primaires ambulatoires complets dans 25 centres de santé et quatre cliniques dentaires mobiles à travers la Jordanie.

45. Il convient aussi de préciser que la Jordanie accueille de nombreux travailleurs migrants de la région, dont certains sont en situation régulière et d'autres non. Selon les estimations du ministère de l'Intérieur, entre 500 000 et 700 000 travailleurs syriens étaient déjà présents en Jordanie avant le conflit, ainsi que 636 000 Égyptiens et 634 000 Palestiniens. Certains migrants économiques syriens, contraints de rester en Jordanie après le déclenchement du conflit militaire, sont devenus des réfugiés.

3.2. Liban

46. Le Liban accueille un grand nombre de réfugiés. En 2015, le HCR estimait le nombre des seuls réfugiés syriens (y compris les réfugiés palestiniens de Syrie) à 1 835 840, dont 50 % de mineurs. Dans le rapport publié par la Direction de l'aide humanitaire et de la protection civile de la Commission européenne en octobre 2015, le nombre de réfugiés palestiniens était estimé à 295 000 et celui des réfugiés irakiens à 17 000. La population totale du pays s'élève à six millions d'habitants.

47. Le Liban n'est pas signataire de la Convention de Genève de 1951 et son Protocole de 1967. Il ne dispose d'aucune législation nationale traitant spécifiquement des questions relatives aux réfugiés.

48. La loi de 1962 relative à l'entrée et au séjour des étrangers aborde la question des demandeurs d'asile. L'article 26 de cette loi dispose que toute personne persécutée dans son pays pour des raisons politiques peut demander le droit d'asile au Liban. L'article 31 dit qu'en cas de décision d'expulsion d'un réfugié politique, celui-ci ne peut être reconduit sur le territoire d'un État où sa vie ou sa liberté est en danger. Une loi spécifique sur le droit de séjour a été adoptée en 2015.

49. En l'absence d'une loi nationale sur les réfugiés, un mémorandum d'accord a été signé entre le HCR et le Gouvernement du Liban en septembre 2003. Ce mémorandum prévoit un mécanisme «pour l'octroi de titres de séjour temporaires aux demandeurs d'asile». Ces titres ont une durée de validité de trois mois, qui peut être prolongée jusqu'à six ou neuf mois afin de permettre au HCR de trouver une solution durable pour les intéressés.

50. En janvier 2015, la Direction générale de la sécurité a publié des instructions particulières pour l'entrée des réfugiés syriens au Liban. Ces instructions prévoient différentes durées de séjour et exigent la présentation de divers documents à l'appui des demandes de renouvellement d'un titre de séjour temporaire déposées par les réfugiés syriens en possession d'une attestation du HCR.

51. Le statut légal des réfugiés au Liban ne leur assure pas une sécurité juridique. Les textes existants sont inadaptés et insuffisants. Dans un rapport de 2010, le HCR déclare que «les droits juridiques concédés aux réfugiés au Liban sont peu nombreux, voire inexistants».

52. La situation matérielle des réfugiés au Liban est très difficile. Selon certaines estimations, 65 % des réfugiés palestiniens de longue durée et 89 % des Palestiniens arrivés de Syrie ces dernières années vivent en dessous du seuil de pauvreté. D'après le recensement effectué en 2017, 174 422 réfugiés palestiniens vivent dans une douzaine de camps et 156 points de regroupement. Les 125 000 autres réfugiés palestiniens vivent à l'extérieur de ces installations. La majorité d'entre eux ont des difficultés à obtenir une pièce d'identité et un titre de séjour. La situation matérielle globale des réfugiés palestiniens de longue durée s'est peu à peu détériorée ces dernières années. Toutefois, l'examen de cette situation doit tenir compte du contexte plus large et de la situation socioéconomique de l'ensemble de la population locale. De nombreuses communautés du Liban ont un niveau de vie très faible; le HCR estime à 1,03 million le nombre de Libanais vulnérables ayant besoin d'une aide de base.

53. La situation des réfugiés syriens n'est guère meilleure. 74 % des réfugiés syriens âgés de plus de 15 ans n'ont pas de titre de séjour.

54. Les réfugiés syriens – qu'ils possèdent ou non un titre de séjour – ont accès au système de santé. Les réfugiés palestiniens du Liban et de la Syrie peuvent bénéficier de l'infrastructure sanitaire de l'UNRWA.

55. L'accès à l'éducation est très problématique. Même si, en théorie, tous les enfants réfugiés sont accueillis gratuitement à l'école l'après-midi (ce qu'on appelle la «deuxième équipe»), dans la pratique, les établissements scolaires sont surpeuplés et les places manquent; les moyens de transport et les fournitures scolaires coûtent cher et il existe des obstacles linguistiques. En conséquence, environ 280 000 enfants syriens ne vont pas à l'école. La situation est meilleure pour les réfugiés palestiniens du Liban et de la Syrie, car ils peuvent utiliser les installations scolaires de l'UNRWA.

56. L'accès au travail a été facilité pour les réfugiés syriens depuis 2015; ils peuvent obtenir un permis de travail dans certains secteurs s'ils renoncent à chercher à bénéficier de l'assistance sociale accordée aux réfugiés.

3.3. Turquie

57. On dénombre 3,7 millions de réfugiés en Turquie, pays qui compte 82,8 millions d'habitants. Quelque 3,2 millions sont des Syriens, les autres provenant principalement d'Irak, d'Afghanistan, d'Iran et de Somalie. 1,6 million de réfugiés sont mineurs. Pendant les deux dernières décennies, bien des années avant le déclenchement du conflit syrien, la Turquie est devenue un pays de transit pour les réfugiés et les migrants clandestins et, de pays d'émigration, la Turquie est devenue un pays d'immigration.

58. La Turquie a signé la Convention de Genève de 1951 en l'assortissant d'une réserve géographique qui restreint l'application de la Convention «aux seules personnes devenues des réfugiés à la suite d'événements survenus en Europe». En conséquence, la Turquie ne peut légalement accorder le statut de réfugié au sens strict qu'à des demandeurs d'asile européens, bien que la majorité absolue des demandeurs d'asile en Turquie proviennent de pays non européens, en particulier l'Irak, l'Iran, l'Afghanistan, la Somalie et le Soudan, et, depuis 2011, la Syrie.

59. En pratique, cependant, la Turquie autorise le HCR à agir et mener à bien les procédures de détermination du statut de réfugié, et ce statut est octroyé conjointement par le HCR et le ministère de l'Intérieur à la condition que le réfugié se réinstalle dans un pays tiers dans un délai de six mois. Le HCR s'occupe des procédures de détermination du statut des demandeurs non européens et non syriens.

60. Avant l'adoption du règlement sur la protection temporaire de 2014, la protection accordée aux Syriens fuyant vers la Turquie relevait d'une solution ponctuelle. Depuis 2014, ils peuvent adresser une demande de protection temporaire aux autorités turques et, sur la base de critères de vulnérabilité et autres, être dirigés – en coopération avec le HCR – vers un pays tiers en vue de leur réinstallation.

61. En 2013, la Turquie a adopté une loi sur les étrangers et la protection internationale qui définit les principes et les procédures s'appliquant à l'entrée et au séjour des étrangers en Turquie, ainsi que l'étendue et les modalités de mise en œuvre de la protection à fournir aux étrangers qui sollicitent la protection de la Turquie. Cette loi a également mis en place une instance spécialement chargée de s'occuper des demandeurs d'asile et des migrants: la Direction générale de gestion des migrations, qui dépend du ministère de l'Intérieur.

62. En 2014, la Turquie a adopté le règlement sur la protection temporaire d'après lequel «une procédure de protection temporaire doit être instituée pour les étrangers qui ont été contraints de quitter leur pays et sont dans l'incapacité d'y retourner ou qui ont traversé la frontière en grand nombre afin d'obtenir d'urgence une protection temporaire et dont les demandes de protection internationale ne peuvent faire l'objet d'une évaluation individuelle». En conséquence, les réfugiés non européens, dont les Syriens, peuvent obtenir différents types de statut temporaire, par exemple un statut humanitaire, une protection temporaire ou une protection subsidiaire.

63. La Direction générale de gestion des migrations enregistre les données biométriques des réfugiés qui vivent à l'intérieur et à l'extérieur des camps. Une carte d'identité d'une durée de validité de trois ans renouvelable est remise à chaque réfugié en remplacement du titre de séjour; elle lui permet d'obtenir toute une gamme de services.

64. Les personnes bénéficiant d'une protection temporaire ont accès au marché de l'emploi dans certains secteurs bien définis. Elles ont aussi accès à l'enseignement primaire et secondaire et sont couvertes par le système général d'assurance maladie. Toutefois, en pratique, l'accès peut s'avérer difficile, certains services n'étant pas disponibles en raison du grand nombre de réfugiés et de l'absence de ressources suffisantes pour répondre aux besoins. La langue aussi peut constituer un obstacle.

65. Depuis le début du conflit jusqu'en 2016, la Turquie a maintenu une politique de porte ouverte à l'égard des réfugiés syriens. Directement confronté à l'afflux de réfugiés en provenance de Syrie, le pays a cherché à répondre au défi humanitaire et est devenu l'un des chefs de file mondiaux en matière d'aide humanitaire: en 2015, la Turquie a consacré 6 milliards de dollars à l'aide aux réfugiés syriens et l'aide humanitaire fournie par le pays représentait 0,21 % de son PIB en 2014 – le chiffre correspondant pour la Suède, par exemple, étant de 0,014 %. L'ampleur de la crise continue de mettre à très rude épreuve les services essentiels du pays, en particulier dans les communautés d'accueil où résident plus de 90 % des réfugiés.

66. Cette politique est devenue bien plus restrictive en 2016 et les entrées en provenance de la Syrie sont désormais considérablement réduites et limitées à des groupes spécifiques, notamment les personnes vulnérables.

67. Il existe actuellement 21 camps de réfugiés dans plusieurs provinces turques proches de la frontière syrienne. Ces camps sont gérés par les autorités turques et le HCR s'occupe des besoins sociaux essentiels des réfugiés syriens, notamment en matière de santé et d'éducation⁴.

68. Néanmoins, 94 % des réfugiés syriens vivent en dehors des camps et n'ont qu'un accès très limité aux services de base. Leurs conditions de vie sont souvent déplorables. La Turquie s'efforce de répondre à leurs besoins essentiels. On estime que plus de 350 000 enfants syriens réfugiés n'ont pas accès à l'école. Tous les réfugiés syriens vivant en dehors des camps se heurtent à des difficultés particulières à cause du manque d'information sur les services existants ou d'obstacles socioéconomiques et linguistiques.

69. En novembre 2015, l'Union européenne et la Turquie ont signé un plan d'action conjoint visant à intensifier la coopération en ce qui concerne l'aide accordée aux réfugiés syriens bénéficiant d'une protection temporaire et aux communautés d'accueil en Turquie, et à renforcer la coopération pour prévenir l'afflux de migrants en situation irrégulière vers l'Union européenne. L'Union européenne s'est engagée à fournir à la Turquie environ 3 milliards d'euros pour gérer la crise des réfugiés dans le pays (qui, à cette date, concernait 2,2 millions de réfugiés syriens et 300 000 réfugiés irakiens).

70. En mars 2016, l'Union européenne et la Turquie ont signé une déclaration en vue d'améliorer la gestion des flux migratoires entre la Turquie et la Grèce. Cette déclaration prévoit le renforcement des contrôles de sécurité le long de la frontière et des côtes turques, une intensification de la lutte contre les passeurs et trafiquants, le renvoi de Grèce en Turquie des migrants en situation irrégulière ne nécessitant pas une protection internationale et l'octroi de trois milliards d'euros supplémentaires à la Facilité de l'Union européenne en faveur des réfugiés en Turquie. Cet accord a été critiqué et j'invite les personnes intéressées à prendre connaissance des deux rapports et résolutions de l'Assemblée à ce sujet⁵.

71. En janvier 2018, le nombre total de réfugiés et migrants secourus ou interceptés en mer par les garde-côtes turcs s'élevait à 1 640. Dans le cadre de la déclaration UE-Turquie, 47 personnes ont été renvoyées en Turquie en janvier 2018, ce qui porte le nombre total de renvois à 1 531 depuis mars 2016. La grande majorité (91 %) des personnes renvoyées en Turquie étaient des hommes originaires d'Asie du Sud et d'Afrique du Nord.

3.4. Irak

72. L'Irak compte 267 000 réfugiés auxquels il faut ajouter 2,2 millions de personnes déplacées à l'intérieur du pays. La population de l'Irak est de 37 millions. Les réfugiés sont principalement d'origine syrienne, iranienne, palestinienne et turque. Le nombre de réfugiés syriens est de 248 092 en février 2018. Le pays compte par ailleurs 47 630 apatrides.

73. L'Irak n'est pas signataire de la Convention de Genève de 1951.

74. La législation irakienne comprend plusieurs textes relatifs aux réfugiés: la loi n° 21 de 2010 sur les personnes déplacées et les réfugiés, la loi n° 51 de 1971 sur les réfugiés politiques, le décret ministériel n° 262 de 2008 sur l'aide financière aux personnes déplacées à l'intérieur du pays victimes des conflits interreligieux, et la résolution ministérielle n° 202 de 2001 sur l'accueil des réfugiés palestiniens.

4. Voir le rapport sur l'arrivée de très nombreux réfugiés en Turquie et la visite de la commission ad hoc du Bureau à Istanbul et à Gaziantep, 14-16 juin 2015, AS/Bur/Refugees (2015) 02.

5. Voir [Doc. 14028](#) «La situation des migrants et des réfugiés dans le cadre de l'Accord UE-Turquie du 18 mars 2016», [Résolution 2109 \(2016\)](#), et [Doc. 14341](#) «Répercussions sur les droits de l'homme de la réponse européenne aux migrations de transit en Méditerranée», [Résolution 2174 \(2017\)](#).

75. Le HCR coordonne, avec le gouvernement, d'autres organismes des Nations Unies et des partenaires locaux et internationaux sa réponse à la situation des réfugiés, notamment pour ce qui est de l'enregistrement, du respect de la protection et de la sensibilisation en la matière, de l'aide juridique et psychosociale offertes et de la protection de l'enfance. Il assure aussi des secours d'urgence. Son mandat en Irak couvre non seulement les réfugiés syriens et non syriens et les apatrides, mais aussi les personnes déplacées à l'intérieur du pays. Au total, près de 5,5 millions de personnes relèvent du HCR en Irak.

76. Les réfugiés bénéficient du même accès aux soins de santé que les citoyens irakiens.

77. Tous les enfants réfugiés ont accès à l'éducation dans les mêmes conditions que les enfants irakiens. Cependant, de graves pénuries d'enseignants, d'écoles et de matériels rendent ce droit quelque peu illusoire. Environ 32 % des enfants réfugiés ne vont pas à l'école.

78. Les réfugiés ont accès au travail dans le secteur privé. Cependant, leur accès aux emplois du secteur public demeure problématique.

79. De manière générale, la situation humanitaire en Irak est très précaire. La présence permanente de PDI s'explique par les conditions d'insécurité dans les zones d'origine, la destruction des habitations et des infrastructures et l'absence de services de base. Des risques d'explosion subsistent car on ne sécurise pas complètement les zones reprises. Les fermetures de routes, les points de contrôle, les couvre-feux et les attaques militaires créent, semble-t-il, d'importants problèmes de sécurité.

80. En Irak, 97 % des réfugiés syriens vivent dans la région du Kurdistan. Parmi eux, 37 % résident dans neuf camps, tandis que les autres vivent dans les zones urbaines et périurbaines. Quant aux PDI, elles sont près de 563 000 à être hébergées dans 76 camps.

81. Le HCR supervise le retour des personnes déplacées dans leur région d'origine. La réinstallation dans des pays tiers d'un petit nombre de réfugiés extrêmement vulnérables est menée sous la responsabilité du HCR.

4. Perspectives de solutions durables et rôle de la communauté internationale

82. Au cours des premières années qui ont suivi le déclenchement du conflit syrien, la communauté internationale a organisé des opérations de secours d'urgence financées par des contributions volontaires et axé ses efforts sur les secours d'urgence et la protection sociale de base. Cependant, l'ampleur de la crise et le fait qu'elle se prolonge ont remis en cause la capacité de la communauté internationale à répondre au besoin continu d'une aide humanitaire essentielle et vitale. En novembre 2013, lorsqu'il est apparu clairement que le règlement du conflit n'interviendrait pas de façon imminente, certains acteurs ont évoqué la nécessité d'un «changement de paradigme» pour répondre aux crises humanitaires de cette nature, notamment en associant à l'action humanitaire une approche axée sur le développement pour favoriser la croissance économique des communautés d'accueil, de façon à permettre aux réfugiés et à la population locale de bénéficier conjointement d'un essor économique.

83. Un tel changement de paradigme exige une collaboration étroite et constante entre le secteur humanitaire et les partenaires du développement, afin de faire d'une crise humanitaire une opportunité de développement pour tous. Lors des conférences de Londres en 2016 et de Bruxelles en 2017, les donateurs internationaux ont approuvé cette nouvelle approche.

84. Le Plan régional pour les réfugiés et la résilience (3RP), élaboré sous l'égide des Nations Unies et coordonné par le *Syria Response Group* et la *Syria Task Force*, est un outil de coordination et de planification interinstitutionnel visant à répondre aux besoins d'ordre humanitaire et de résilience auxquels doivent faire face les réfugiés syriens ainsi que des communautés d'accueil en Turquie, au Liban, en Jordanie, en Irak et en Égypte. Il cherche à apporter, au moyen de plans nationaux, des solutions aux problèmes qui sont source de vulnérabilité immédiate, à renforcer la cohésion sociale et à affermir la résilience des individus, des communautés et des systèmes nationaux.

85. En d'autres termes, le Plan 3RP offre un cadre régional cohérent avec cinq secteurs nationaux. Tous les plans nationaux sont élaborés, coordonnés et mis en œuvre avec la pleine participation des gouvernements concernés. Le 3RP constitue en outre une plateforme pour la planification, la mobilisation, les levées de fonds, la gestion de l'information et le suivi, qui regroupe l'ensemble des parties prenantes, y compris les réfugiés syriens, les communautés des pays d'accueil touchées par la crise des réfugiés et leurs gouvernements, les donateurs et des acteurs humanitaires et du développement, tant nationaux qu'internationaux, présents dans les pays concernés. Il est passé de 52 partenaires en 2012 à plus de 270 en 2018.

86. Les besoins de financement du 3RP pour 2018 s'élèvent, d'après les prévisions, à 4,4 milliards de dollars. Jusqu'à présent, 2,48 milliards de dollars ont été reçus. En comparaison, en 2013, 2,98 milliards de dollars étaient nécessaires et le financement reçu s'est élevé à 2,12 milliards. La différence entre 2013 et 2018 illustre bien la différence d'approche. Je suppose que mon collègue, M. Pierre-Alain Fridez, qui prépare actuellement un rapport sur l'aide au développement, portera aussi son attention sur cette initiative très intéressante et louable. De mon côté, je ne peux qu'inviter nos États membres à faire preuve de générosité afin de soutenir les efforts des pays voisins de la Syrie et d'atténuer la détresse humanitaire des réfugiés.

87. Bien que l'objectif principal demeure l'augmentation des capacités d'accueil des pays de toute la région, il faudrait que la mise en place de dispositifs juridiques facilitant la réinstallation des réfugiés devienne également une priorité. Malheureusement, alors que près de 10 % des réfugiés ont besoin d'être réinstallés en raison de leur vulnérabilité, seulement 0,68 % des demandes sont réellement déposées, ce qui signifie que seuls 7 % environ des personnes qui en ont besoin ont été réinstallées, alors que beaucoup d'autres attendent de pouvoir bénéficier de cette possibilité. En 2017, 29 525 départs aux fins de réinstallation ont eu lieu. Ce chiffre devrait atteindre 35 000 en 2018.

88. Les pays européens devraient examiner sérieusement les moyens d'intensifier le processus de réinstallation et de mettre en place d'autres dispositifs complémentaires, notamment des visas humanitaires, des bourses universitaires, des parrainages privés et des programmes de mobilité de la main-d'œuvre.

89. Dans ce contexte, étant moi-même convaincu que le traitement externe des demandes d'asile constitue une possibilité d'améliorer la situation et qu'il convient d'y accorder davantage d'attention, je renvoie les lecteurs intéressés par cette question au rapport que prépare actuellement M. Domagoj Hajduković à ce sujet. Naturellement, l'externalisation des procédures d'asile ne doit pas tirer les normes relatives aux droits de l'homme vers le bas. Cette préoccupation est le principal sujet du rapport de M^{me} Tineke Strik sur les «Conséquences pour les droits de l'homme de la "dimension extérieure" de la politique d'asile et de migration de l'Union européenne: loin des yeux, loin des droits?».

90. En outre, les pays européens devraient utiliser tous les moyens diplomatiques disponibles pour encourager un partage plus équitable des responsabilités avec les pays non membres de l'Union européenne, en particulier ceux impliqués dans le processus politique au Proche-Orient comme les États-Unis, la Fédération de Russie ou les États du Golfe.

91. Il est regrettable dans ce contexte que les États-Unis aient décidé récemment de bloquer l'entrée des réfugiés syriens.

92. Le Groupe de travail sur les solutions durables au niveau régional, dirigé par le HCR, supervise la planification régionale de solutions durables. Malheureusement, les conditions ne favorisent pas les retours volontaires dans la sécurité et la dignité. Néanmoins, quelques retours volontaires sont organisés avec la contribution du HCR.

93. L'insertion sociale est une autre voie importante. Si la majorité absolue des réfugiés de la région souhaitent retourner chez eux une fois que les conditions le permettront, en attendant, ils ne peuvent pas être socialement exclus et une certaine intégration doit leur être assurée. Dans certains cas, cela passera par une révision importante de la législation et des politiques nationales, mais nous ne devons pas ménager nos efforts, en particulier dans le cadre du dialogue parlementaire, pour promouvoir ces solutions.

94. À Amman, on m'a signalé une initiative très intéressante du Conseil de l'Europe appelée «les Cités interculturelles». Cette initiative repose sur la conviction selon laquelle les villes ont énormément à gagner de l'esprit d'entreprise, des multiples compétences et de la créativité qui vont de pair avec la diversité culturelle. Encore faut-il qu'elles adoptent des politiques et des pratiques qui facilitent les échanges entre les cultures et l'inclusion. Le Conseil de l'Europe a analysé la manière dont la diversité est gérée dans plusieurs villes européennes qui la considèrent non comme une menace, mais comme un atout. L'ensemble des contributions de ces villes a permis de forger un nouveau concept, unique en son genre, relatif à l'intégration des migrants et des minorités: le concept d'«intégration interculturelle». Ce concept est étayé par de très nombreuses données issues de la recherche et des instruments juridiques internationaux très variés. Le programme Cités interculturelles aide les villes à analyser leurs politiques afin d'intégrer une dimension interculturelle et à élaborer des stratégies interculturelles globales pour gérer la diversité de façon constructive et en faire un atout. Il propose un ensemble d'outils analytiques et pratiques pour aider les acteurs locaux aux différentes étapes du processus.

95. En ce qui concerne les réfugiés palestiniens établis de longue date dans toute la région, l'UNRWA a lancé, le 22 janvier 2018, un appel à l'aide sans précédent suite aux importantes coupes budgétaires dont il va faire l'objet de la part des États-Unis. Quelques jours auparavant, les États-Unis avaient déclaré qu'ils ne

verseraient à l'UNRWA que 60 millions de dollars en 2018, sur les 125 millions initialement prévus, contre 350 millions de dollars en 2017. Les États-Unis ayant toujours été de loin le plus important contributeur du budget de l'UNRWA, cette décision constitue un grave revers pour les activités de l'organisation.

96. Le Commissaire général de l'UNRWA, Peter Krähenbühl, a promis que les services proposés par l'Office seraient maintenus en 2018 et s'est engagé à accroître les contributions de la communauté internationale. Il a déclaré qu'une baisse de budget aussi importante aurait «des incidences sur la sécurité régionale à un moment où le Proche-Orient est confronté à de multiples risques et menaces». Il a également souligné que ces coupes budgétaires mettaient en danger l'accès à l'éducation et l'avenir de 525 000 garçons et filles dans 700 écoles de l'UNRWA, ainsi que l'accès des réfugiés palestiniens aux soins de santé primaires et à d'autres services vitaux.

97. Tout en étant conscient que, comme le rappelle l'Assemblée dans son rapport sur «La situation au Proche-Orient»⁶, le Conseil de l'Europe n'est pas les Nations Unies ni l'Union européenne et son rôle n'est pas de résoudre les problèmes géopolitiques. Nous ne pouvons néanmoins ignorer le fait que la non-application des Résolutions 194, 242 et 338 des Nations Unies sur le droit au retour des réfugiés palestiniens crée une situation de vide où ceux-ci sont privés de leurs droits en tant que Palestiniens et en tant que réfugiés.

5. Conclusions et recommandations

98. La région est actuellement le lieu d'origine et d'accueil du plus grand nombre de réfugiés et de personnes déplacées à l'intérieur de leur pays au niveau mondial. La Syrie et le Yémen connaissent en ce moment des déplacements de populations de grande ampleur mais des flux en provenance d'autres pays, en particulier l'Irak, se prolongent également. Les récents déplacements forcés de populations viennent s'ajouter à des flux de réfugiés antérieurs et aux déplacements de longue durée des troisième et quatrième générations de réfugiés palestiniens.

99. Les pays voisins de la Syrie devraient être invités à renforcer le cadre juridique régissant les questions qui concernent les réfugiés et à assurer une meilleure réglementation des services offerts aux réfugiés. Il faudrait en particulier que tous ratifient la Convention de 1951 sur le statut des réfugiés et son Protocole de 1967.

100. Ils devraient en outre se doter d'une vaste législation interne encadrant les prestations accordées aux réfugiés et aux demandeurs d'asile, en particulier en ce qui concerne les soins de santé, l'éducation et l'emploi.

101. Des centres d'accueil adéquats devraient être ouverts dans les régions limitrophes de la Syrie afin de fournir une protection juridique temporaire aux réfugiés.

102. Tous les pays concernés devraient être encouragés à renforcer la coopération mutuelle avec le HCR, afin de faciliter le processus de rapatriement et la mise à disposition de services adéquats aux réfugiés et aux demandeurs d'asile

103. Alors que la Syrie et toute la région restent le théâtre de violences, les capacités d'absorption des pays d'accueil ont largement dépassé leurs limites. Pour permettre à ces pays de poursuivre leurs efforts face à l'afflux continu de réfugiés, il est indispensable de revoir à la hausse l'aide financière de la communauté internationale. L'approche globale prenant en considération les besoins de toutes les communautés d'accueil dans les pays voisins de la Syrie, y compris les réfugiés et la population locale, adoptée par le Plan régional pour les réfugiés et la résilience (3RP) doit être largement saluée comme répondant aux défis auxquels la région est confrontée. Les États membres du Conseil de l'Europe et d'autres acteurs devraient accroître leur contribution financière à ce plan afin d'appuyer les efforts engagés par les pays voisins de la Syrie. Ils devraient aussi soutenir la réinstallation ou d'autres formes d'admission des réfugiés de la région dans leurs pays.

104. Il convient de soutenir et d'encourager toutes les initiatives d'intégration et d'insertion sociale des réfugiés dans la région. Le programme des Cités interculturelles soutenu par le Conseil de l'Europe est un bon exemple à suivre.

6. [Doc. 13231](#).

105. En ce qui concerne la situation particulièrement vulnérable des enfants réfugiés, je tiens à rappeler la nécessité de mettre en œuvre les recommandations et les bonnes pratiques figurant dans les rapports de l'Assemblée intitulés «Mettre fin à l'apatridie des enfants – une nécessité»⁷ et «Harmoniser la protection des mineurs non accompagnés en Europe»⁸. Je souhaiterais aussi attirer l'attention sur la campagne de l'Assemblée visant à mettre fin à la rétention d'enfants migrants.

106. Il est clairement nécessaire d'améliorer l'utilisation et de tirer pleinement avantage des nouvelles technologies, y compris «EyePay» et les identifiants numériques sur blockchain, afin de réaliser des économies financières significatives et de rendre l'ensemble du processus d'assistance plus transparent et responsable.

107. La Banque de Développement du Conseil de l'Europe pourrait jouer un rôle dans le financement de projets en faveur des réfugiés dans la région, comme l'a recommandé l'Assemblée dans sa [Résolution 1971 \(2014\)](#).

108. Enfin, il convient de souligner que le renforcement de la capacité des pays voisins de la Syrie à faire face aux conséquences des déplacements forcés de populations dans la région contribuerait à créer des conditions plus favorables au retour des réfugiés dans leur pays, une fois que la situation le permettra, et atténuerait le risque de les voir entreprendre, au péril de leur vie, une traversée de la Méditerranée au cours de laquelle ils seraient la proie de passeurs et de trafiquants.

7. Voir [Doc. 13985](#).

8. Voir [Doc. 14142](#).