

## Protection alternative en Jordanie et au Liban : le rôle de l'aide juridique

Martin Clutterbuck, Yara Hussein, Mazen Mansour et Monica Rispo

**En l'absence d'un cadre codifié sur les droits des réfugiés en Jordanie et au Liban, les acteurs juridiques doivent faire preuve de créativité pour élaborer des stratégies et des approches qui garantissent la protection de ces droits dans la pratique.**

La Jordanie et le Liban font face à des défis communs en matière de protection des réfugiés mais représentent deux extrêmes dans la pratique. Aucun des deux n'a signé la Convention de 1951 relative au statut de réfugié mais ils accueillent tous les deux un nombre disproportionné de réfugiés. Ces deux pays ont également vécu le traumatisme collectif du déplacement prolongé et à grande échelle de réfugiés, à savoir l'influx de réfugiés palestiniens à partir de 1948 et de réfugiés syriens depuis 2011. Alors qu'il existe des lacunes en matière de protection des réfugiés dans ces deux pays, elles sont beaucoup plus profondes au Liban. Cependant, les acteurs de l'aide juridique, les tribunaux et les institutions nationales et locales peuvent tous jouer un rôle constructif.

### Un cadre juridique national pour les réfugiés

Bien que ni la Jordanie ni le Liban n'aient signé la Convention relative aux réfugiés, ils ont tous les deux signé un protocole d'accord avec le HCR, qui définit des éléments d'accord et de coopération fondamentaux. Le protocole signé par la Jordanie en 1998 indique l'engagement du pays à traiter les demandeurs d'asile et les réfugiés conformément aux normes internationales et confirme leur droit à l'éducation, à la santé, à la pratique religieuse et à la liberté de mouvement, de même que leur droit d'accéder à la justice et à une assistance juridique. Quant au protocole d'accord conclu entre la Direction générale de la sûreté générale (DGSG) du Liban et le HCR, signé en 2003, il autorise ce dernier à déterminer les demandes d'asile et stipule que des permis de séjour temporaires doivent être délivrés aux demandeurs d'asile et aux réfugiés. Bien que les protocoles agissent

comme une déclaration d'engagement de ces deux États vis-à-vis d'un certain niveau de protection des réfugiés, ils sont non exécutoires et ont donc peu de poids d'un point de vue juridique.

Qui plus est, aucun de ces deux pays ne dispose de cadre juridique national définissant les droits exerçables par les réfugiés. Le traitement des réfugiés est couvert par la législation gouvernant l'entrée et le séjour des ressortissants étrangers. En Jordanie, la loi numéro 24 de 1973 portant sur la résidence et les questions relatives aux étrangers s'applique de manière égale à tous les étrangers. Les seules références faites aux réfugiés portent sur la reconnaissance et sur la délivrance de documents de voyage. Au Liban, c'est la loi de 1962 régulant l'entrée et le séjour des étrangers au Liban et leur sortie du pays qui s'applique aux réfugiés. Cette loi contient un nombre limité de dispositions relatives au droit de demande d'asile et à la délivrance de cartes d'identité, mais son application reste très limitée. Comme la question palestinienne soulève de nombreuses craintes et préoccupations dans le pays quant à la question de leur installation permanente (*tawteen*), le Liban qualifie les réfugiés de personnes déplacées et affirme qu'il n'est ni un pays d'asile ni une destination finale pour ces derniers, et encore moins un pays de réinstallation.

En conséquence de l'absence d'un cadre juridique national exhaustif couvrant les réfugiés qui soit doté de ses propres mécanismes de mise en œuvre, il existe pléthore de directives, de politiques et de règlements qui changent fréquemment et qui ne répondent pas toujours aux problèmes de protection dont souffrent les réfugiés. Un système bâti entièrement sur des directives plutôt que sur un cadre juridique solide

est un système faible et arbitraire, qui peut éroder les droits fondamentaux. Et bien que les acteurs de l'assistance juridique aient parfois basé leur argumentation sur les droits humains dans le cadre de procédures judiciaires, le plus souvent, ils sont forcés de se baser sur des arguments d'équité, de considérations humanitaires et de cohérence en tant que « mécanismes de protection alternatifs » plutôt que de s'appuyer sur le droit. En outre, différentes règles s'appliquent aux réfugiés selon leur origine, par exemple les réfugiés palestiniens du Liban ou les réfugiés palestiniens de Syrie au Liban, les réfugiés non syriens en Jordanie, y compris les réfugiés irakiens, soudanais, yéménites, palestiniens de Syrie et somaliens, ce qui crée des systèmes parallèles accordant une plus grande protection aux réfugiés syriens qu'aux réfugiés non syriens.

### Le droit au séjour

La Convention sur les réfugiés oblige les États à régulariser la situation des demandeurs d'asile sur leur territoire, même s'ils y sont entrés illégalement. Pourtant, les acteurs de l'aide juridique, tant au Liban qu'en Jordanie, consacrent une partie excessive de leur temps à défendre le droit au séjour légal dans le pays. Ces deux pays ont ouvert généreusement leurs frontières aux réfugiés syriens jusqu'au moment où ils ont estimé avoir dépassé leurs capacités à porter assistance au nombre croissant de réfugiés, d'autant qu'il devenait évident que cette crise se transformait progressivement en une nouvelle situation de déplacement prolongé.

Le Liban a ainsi fermé ses frontières aux réfugiés syriens en 2014 et la Jordanie en 2015.

Toutefois, depuis lors, la plupart des 663 000 réfugiés syriens qui résideraient en Jordanie ont obtenu un permis de séjour légal tandis que 80 % des 865 000 réfugiés syriens qui résideraient au Liban n'ont toujours pas de permis de ce type. D'un autre côté, les réfugiés non syriens continuent de rencontrer des difficultés pour entrer en Jordanie et pour y séjourner. Suite à la politique de non-admission des réfugiés palestiniens de Syrie mise en place par la Jordanie en 2013, un grand nombre de ces réfugiés y vivent de manière clandestine et risquent l'expulsion. Les réfugiés non syriens doivent demander un visa jordanien avant leur arrivée, ce qui leur est souvent refusé. Ceux qui entrent en Jordanie peinent à obtenir un permis de séjour annuel et doivent payer une amende s'ils restent dans le pays après que leur visa et/ou leur permis de séjour ait expiré.

Au Liban, il reste extrêmement difficile pour les réfugiés syriens d'obtenir et de conserver le droit légal au séjour, comme c'est également le cas pour les réfugiés non syriens en Jordanie. En décembre 2014, la DGSG libanaise a établi de nouvelles politiques d'entrée et de nouvelles réglementations restreignant davantage le séjour afin de réduire l'influx massif de réfugiés syriens dans le pays, exigeant de ces derniers qu'ils fournissent un ensemble complexe et prohibitif de documents et s'acquittent d'une contribution annuelle de 200 USD pour chaque permis de séjour. Par ailleurs, en mai 2015, le ministère libanais des Affaires sociales a demandé au HCR de cesser d'enregistrer les réfugiés arrivant au Liban, ce qui s'est traduit par une réduction continue du taux de séjour légal parmi les réfugiés syriens. En outre, une circulaire administrative de 2017 visant à autoriser certains réfugiés à renouveler gratuitement leur permis de séjour ne s'applique pas à la majorité d'entre eux. Sans droit de séjour légal au Liban,



Le personnel du Conseil norvégien pour les réfugiés (NRC) offre des informations, des conseils et une assistance juridique aux réfugiés et aux demandeurs d'asile dans la Bekaa, au Liban.

il est difficile de s'y déplacer librement, d'y travailler et d'accéder aux services essentiels tels que la santé et la scolarisation. Les réfugiés risquent donc d'être arrêtés et d'être visés par un ordre d'expulsion. Même si ces ordres ne sont généralement pas mis en application, ils entretiennent la peur parmi les réfugiés et sont incompatibles avec les obligations internationales du Liban.

Les acteurs de l'assistance juridique disposent de stratégies limitées pour garantir le séjour légal. Les efforts de plaidoyer, souvent menés sous l'égide de l'ONU ou d'ONG, ont abouti à certaines concessions, par exemple des amnisties temporaires sur la régularisation du statut légal des réfugiés, et dans certains cas, les avocats sont parvenus à renverser des décisions de mise en détention des personnes sans droit de séjour légal. Toutefois, avant de considérer tout recours à la justice, il faut prendre en compte les risques de protection pour les proches sans titre de séjour légal dans la communauté et les autres conséquences négatives pour les détenus (telles que l'expulsion). Dans une affaire ayant fait date au Liban, le tribunal a ordonné la libération immédiate d'un réfugié irakien qui avait été condamné pour être entré illégalement dans le pays et frappé d'un ordre d'expulsion. Le tribunal s'est appuyé à la fois sur le droit à la liberté individuelle conformément à la constitution libanaise et sur l'interdiction de toute arrestation, déportation et exil arbitraire conformément à la Déclaration universelle des droits de l'Homme (DUDH).<sup>1</sup> Toutefois, ces affaires restent une exception et n'ont pas encore entraîné de changements dans les pratiques administratives. Souvent, les avocats ne peuvent rien faire d'autre que d'étudier les critères d'éligibilité, de conseiller les réfugiés vis-à-vis de toute évolution qui pourrait jouer en leur faveur et de plaider pour la libération de réfugiés incarcérés parce qu'ils n'ont pas de titre de séjour légal.

### La protection juridique contre le refoulement

Néanmoins, ces dernières années, les tribunaux libanais se sont référés de plus en plus fréquemment aux obligations découlant

du droit international des droits humains, y compris au principe de non-refoulement. Alors que la majorité des tribunaux ont pénalisé l'entrée non autorisée des réfugiés syriens au Liban, d'autres juges ont accordé des circonstances atténuantes au vu des situations de force majeure vécues par les réfugiés syriens et de leur impossibilité de facto à entrer par des moyens légaux dans le pays alors qu'ils fuyaient les persécutions. Dans une affaire, le tribunal a annulé un ordre d'expulsion d'un réfugié irakien en s'appuyant sur le droit de demander l'asile inscrit dans la DUDH, ainsi que sur la prohibition du refoulement inscrite dans la Convention relative aux réfugiés et la Convention contre la torture.<sup>2</sup> Dans une autre affaire importante, conduite par deux ONG d'assistance juridique en 2018, le Conseil d'État du Liban (le tribunal administratif de plus haut niveau) a jugé invalides les réglementations émises par la DGSG en 2015, lesquelles limitaient l'entrée et le séjour des Syriens au Liban au seul motif que le Conseil des Ministres avait compétence pour émettre de telles réglementations. Le tribunal a estimé que le rôle de la DGSG se limitait à la mise en application des réglementations et confirmé que même les procédures des agences de sécurité étaient soumises à un contrôle judiciaire.<sup>3</sup> Malgré l'importance de cette décision et son utilisation par certains avocats dans leurs arguments, ces réglementations continuent d'être appliquées et, en mai 2019, la DGSG et le Conseil suprême de défense du Liban ont déclaré que tous les Syriens entrés au Liban de manière illégale après le 24 avril 2019 devaient être expulsés.

En Jordanie, les ordres d'expulsion peuvent faire l'objet d'un appel devant le tribunal administratif, bien que les personnes décisionnaires disposent d'une grande discrétion, sans obligation de justifier leurs décisions d'expulsion. Le rôle du tribunal se limite à garantir que les règles de procédure ont été respectées. Toutefois, dans les affaires où les décideurs justifient leur décision, les tribunaux peuvent alors examiner le caractère légal et adéquat des raisons données pour s'assurer que ces décisions sont justifiées tant sur le plan juridique que factuel et

qu'elles relèvent bien de la compétence du décideur. Dans certains cas, des fournisseurs locaux d'aide juridique sont parvenus à persuader les tribunaux d'annuler des ordres d'expulsion pour avoir enfreint la loi sur les questions relatives à la résidence et aux étrangers. Une autre approche innovante repose sur des centrales d'appel permettant de s'entretenir avec des avocats qui peuvent fournir des réponses urgentes, 24 heures sur 24, aux éventuelles expulsions. Enfin, une future stratégie procédurière pourrait impliquer d'invoquer le droit à un procès équitable ou à l'application régulière de la loi dans les cas d'une éventuelle expulsion, et de renforcer les arguments juridiques relatifs aux obligations internationales en matière de non-refoulement.

### Tribunaux et recours

La possibilité de demander un recours effectif et applicable pour exercer les droits garantis par la législation nationale ou internationale est un élément fondamental de la protection des droits. Les pays non-signataires de la Convention relative aux réfugiés ont tout de même l'obligation de respecter les droits humains de ces derniers, conformément aux autres traités relatifs aux droits humains que ces États ont ratifiés, ainsi qu'aux dispositions de la Convention relative aux réfugiés qui ont été intégrées dans le droit international coutumier, comme par exemple l'interdiction du refoulement. Cette situation fournit un puissant « mécanisme de protection alternatif » par le biais duquel les acteurs de l'aide juridique peuvent utiliser des arguments tirés du droit national et international.

Dans son interprétation des lois nationales, le droit jordanien donne priorité aux obligations tirées des traités internationaux et relatives aux droits humains, et les tribunaux ont reconnu ce principe dans diverses décisions, par exemple le devoir d'enquêter sur les accusations de torture, le droit à une nationalité, le droit au travail, l'interdiction de toute arrestation arbitraire et la présomption d'innocence. De telles décisions peuvent contribuer à promouvoir un cadre normatif pour

la protection des droits et influencer les législateurs. Néanmoins, les consultations conduites par le Conseil norvégien pour les réfugiés auprès d'avocats et de fournisseurs d'aide juridique en Jordanie en février 2021 indiquent que, si les avocats recourent parfois aux arguments basés sur les droits humains dans leurs plaidoyers, les juges ne font que rarement référence aux principes des droits humains internationaux dans leurs décisions, préférant se baser sur les lois nationales.<sup>4</sup> Enfin, au Liban, les juges sont formés à l'application des conventions internationales au sein du système juridique national mais l'impact de cette formation est à la fois variable et limité, et plus encore sur les questions sensibles relatives aux droits des réfugiés. D'une manière générale, il existe en outre un manque notable de directives expliquant comment appliquer le droit international humanitaire dans la jurisprudence et en pratique.

### Une approche basée sur l'aide juridique

Dans les faits, les réfugiés ont accès à des services d'aide juridique dans ces deux pays pour les aider à protéger leurs droits grâce aux cadres existants. Dans ces deux pays, les réglementations gouvernant la représentation juridique autorisent la fourniture de services d'aide aux personnes en difficultés financières, généralement sur demande de la cour ou par le biais des associations du barreau concernées. En pratique, ce sont des fournisseurs non gouvernementaux qui fournissent la majorité des services d'aide juridique aux réfugiés, avec des financements provenant généralement de la communauté internationale. Leurs bénéficiaires montrent une préférence marquée pour des recours administratifs accessibles et efficaces et les mécanismes informels de résolution des différends, tels que la médiation.

Dans cet espace restreint, les fournisseurs d'aide juridique agissent sur le plan pratique en faisant la liaison avec les fonctionnaires gouvernementaux, en accompagnant les réfugiés pour obtenir des papiers, en négociant les différends et en fournissant des services d'information juridique. Les avocats peuvent jouer un rôle crucial d'intermédiaire

pour les réfugiés qui craignent d'approcher les autorités, de se rendre au tribunal ou d'entreprendre toute action risquant d'attirer l'attention sur leur situation. Cette approche permet d'enregistrer les naissances, de résoudre les différends, de réduire les arrestations au minimum et de s'opposer aux expulsions. Par le passé, ces efforts ont abouti à des amnisties temporaires octroyées par les autorités libanaises et jordaniennes qui ont permis aux réfugiés de régulariser leur séjour, d'enregistrer leur mariage et de déposer une demande d'enregistrement tardif de la naissance d'un enfant (bien que, dans le cadre de ces amnisties, les réfugiés aient parfois dû renoncer à d'autres droits).<sup>5</sup> Toutefois, les fournisseurs d'aide juridique se heurtent à un nombre croissant d'obstacles juridiques et administratifs qui les forcent à se battre sur deux fronts : premièrement, pour protéger les droits juridiques des bénéficiaires et, deuxièmement, pour préserver leur liberté à fournir de tels services.

### Mesures pratiques en faveur de la protection

D'un point de vue politique, il semble peu réaliste que la Jordanie ou le Liban signent la Convention relative aux réfugiés à ce stade. Néanmoins, il est possible de prendre des mesures pratiques dans ces deux pays afin de renforcer les cadres de protection en vertu du droit national. La Jordanie a déjà établi des mécanismes administratifs et réglementaires pour protéger de nombreux droits des réfugiés et ce, en dépit de l'absence de cadre juridique national, mais aussi du traitement différencié qu'elle applique aux réfugiés syriens et non syriens, qui se traduit par des niveaux de protection asymétriques. Quant au Liban, qui souffre d'un paysage politique fragmenté et craint que les influx de réfugiés ne se poursuivent et n'entraînent des changements démographiques, il reste à la traîne.

En l'absence d'un cadre national relatif aux réfugiés, les tribunaux, les fournisseurs d'aide juridique et les institutions nationales et locales peuvent contribuer à combler les lacunes en matière de protection en interprétant la législation nationale selon

la perspective des droits humains. Cette approche est tout à fait conforme aux traités relatifs aux droits humains ratifiés tant par la Jordanie que le Liban. Et même si elle ne peut remplacer un cadre juridique formel, cette approche permettrait d'interpréter les lois et réglementations existantes de manière à donner la plus grande priorité possible à la protection en faisant davantage appel à la flexibilité et discrétion administratives et judiciaires. En contrepartie, cette approche devrait entraîner des changements réglementaires pour codifier la pratique. Les acteurs de l'assistance juridique peuvent jouer ici un rôle de premier plan en soulevant des arguments basés sur les droits humains, en présentant des considérations humanitaires convaincantes, en négociant les résultats et en sensibilisant aux droits et aux options juridiques. De cette manière, les approches alternatives de la protection peuvent optimiser les avantages pour les réfugiés vivant dans l'ombre de la loi.

**Martin Clutterbuck** [martin.clutterbuck@nrc.no](mailto:martin.clutterbuck@nrc.no)  
Conseiller régional pour le Moyen-Orient,  
Programme d'information, de conseil et d'aide  
juridique (ICLA), Conseil norvégien pour les  
réfugiés (NRC)

**Yara Hussein** [yara.hussein@nrc.no](mailto:yara.hussein@nrc.no)  
Coordinatrice juridique ICLA, NRC Jordanie

**Mazen Mansour** [mazen.mansour@nrc.no](mailto:mazen.mansour@nrc.no)  
Coordinateur juridique ICLA, NRC Liban

**Monica Rispo** [monica.rispo@nrc.no](mailto:monica.rispo@nrc.no)  
Spécialiste ICLA, NRC Jordanie

1. Tribunal de première instance du Liban, section des questions (civiles) urgentes, juge Maalouf, Décision, 20/6/2014
2. Tribunal de première instance du Liban (droit pénal), Juge Mkanna, 15/04/2008
3. Saghie N (2018) « Regulating Entry and Residence Requirements for Syrians: A Legal Victory for Lebanon », The Legal Agenda [bit.ly/Saghieh-LegalAgenda-2018](http://bit.ly/Saghieh-LegalAgenda-2018)
4. Atelier d'assistance juridique intitulé « International Protection of Refugees » conduit par le CNR avec des avocats et des fournisseurs d'aide juridique externes, Justice Centre for Legal Aid et Tamkeen, 21-22 février 2021
5. Voir par exemple Lebanon Crisis Response Plan 2020, p.13 [bit.ly/Lebanon-CrisisRespPlan-2020](http://bit.ly/Lebanon-CrisisRespPlan-2020) ; également NRC Jordanie (2016) *Securing Status: Syrian refugees and the documentation of legal status, identity, and family relationships in Jordan*, p.25 [bit.ly/NRC-SecuringStatus-2016](http://bit.ly/NRC-SecuringStatus-2016)