

AMNESTY INTERNATIONAL ÉFAI
Index AI : ACT 34/03/97

DOCUMENT EXTERNE
Londres, 19 mars 1997

RÉFUGIÉS

Les droits de l'homme
n'ont pas de frontières

Avant-propos

Les membres d'Amnesty International – un million de personnes réparties dans le monde entier – sont convaincus que les droits de l'homme sont les droits de tous les êtres humains. Ils font pression sur les gouvernements de la planète pour qu'ils respectent davantage ces droits et pour qu'ils usent de leur influence sur les autres États, afin de mieux protéger les libertés et les droits fondamentaux. Les militants d'Amnesty International dénoncent les violations et s'efforcent de mobiliser l'opinion publique par le biais des médias. Ils s'organisent à tous les niveaux – local, national et international – pour faire avancer les choses. En collaboration avec les militants d'autres organisations, notamment des groupes de défense des réfugiés, ils luttent pour bâtir un monde plus juste et plus sûr.

Dans le cadre de cette action, Amnesty International est opposée à l'expulsion ou au refoulement d'une personne vers un pays où elle risque d'être incarcérée en raison de ses opinions (1), d'être victime d'actes de torture, de "disparaître", d'être exécutée de manière extrajudiciaire ou encore d'être condamnée à mort. Il s'agit là d'un principe qui sous-tend l'ensemble des activités d'Amnesty International en faveur des réfugiés. C'est une composante fondamentale de l'action préventive en matière de droits de l'homme, visant à intervenir pour éviter que des atrocités ne soient commises, plutôt que de réagir lorsque le mal est fait. Amnesty International appelle les gouvernements à ne pas interdire ou entraver l'entrée des demandeurs d'asile sur leur territoire, et à mettre à leur disposition une procédure d'asile équitable, impartiale et complète. L'Organisation s'oppose fermement à ce qu'un demandeur d'asile soit expulsé d'un pays sans que sa demande ait été examinée sérieusement. Elle demande en outre aux États de ne jamais expulser une personne vers un pays susceptible de la renvoyer un peu plus tard vers une destination où ses droits fondamentaux seraient menacés.

(1) Par prisonnier d'opinion, Amnesty International entend toute personne détenue en raison de ses convictions, de ses origines ethniques, nationales ou sociales, de son sexe, de sa couleur, de sa langue, de sa situation économique, de sa naissance ou de toute autre situation, à condition qu'elle n'ait pas usé de violence ni préconisé son usage.

L'action d'Amnesty International en faveur des réfugiés est en grande partie menée par les sections nationales du mouvement, dans les pays d'accueil potentiels. Les membres de l'organisation fournissent aux gouvernements des informations sur les violations des droits de l'homme perpétrées dans les pays d'origine des demandeurs d'asile. Ils informent de la même manière les personnes chargés des dossiers des demandeurs d'asile et tous ceux, notamment les avocats, qui cherchent à venir en aide à ces derniers. Les sections d'Amnesty International veillent également à ce que les politiques et les pratiques officielles en matière d'asile permettent effectivement de protéger toutes les personnes en danger. Dans certains cas, les militants

d'Amnesty International interviennent directement auprès des autorités, afin d'empêcher le refoulement ou l'expulsion d'un réfugié.

Le présent rapport s'inscrit dans le cadre de la campagne mondiale d'Amnesty International en faveur des droits fondamentaux des réfugiés. Cette campagne, lancée en mars 1997, s'articule autour de trois questions clés, de plus en plus souvent remises en cause, contestées, voire ignorées par les gouvernements de la planète. Ces questions sont les suivantes :

N la protection des droits de l'homme dans les pays d'origine (action visant à prévenir les atteintes, pour que les gens n'aient plus à fuir leur pays pour se mettre à l'abri),

N la protection des droits de l'homme dans les pays d'asile (action visant à garantir que les personnes fuyant les atrocités pourront trouver un lieu d'accueil sûr, qu'elles seront efficacement protégées de toute tentative de refoulement et que leurs droits fondamentaux seront respectés dans le pays qui les héberge),

N la protection des droits de l'homme au niveau international (action visant à ce que les questions liées aux droits de l'homme tiennent une place prépondérante lorsque des décisions sont prises en matière de protection des réfugiés, notamment en tenant compte de la nécessité de protéger les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, de l'évolution du droit international des réfugiés et des pratiques correspondantes, et en organisant les programmes de rapatriement).

Les défenseurs des droits de l'homme qui militent en faveur des réfugiés sont confrontés, au niveau international, à un double défi. Ils doivent se battre pour que les garanties prévues par le droit international en matière de réfugiés et de droits de l'homme soient respectées par des gouvernements de plus en plus enclins à se soustraire à leurs obligations. De plus, ils doivent tout faire pour que le système international de protection parvienne à répondre aux nouvelles crises des droits de l'homme qui ne cessent d'éclater.

Amnesty International invite tous ceux et toutes celles qui prennent à cœur les droits de l'homme à participer à cette nouvelle campagne, afin que, tous ensemble, nous rappelions aux gouvernements du monde que chaque réfugié est un être humain et qu'en tant que tel, il a des droits qu'il convient de respecter.

Introduction

« Les gens vous demandent souvent comment c'était, mais ils n'écoutent généralement pas quand vous leur dites à quel point c'était horrible. »

Témoignage d'une réfugiée bosniaque

Les réfugiés ont laissé derrière eux leur foyer, leurs amis et tous leurs moyens de subsistance. Les uns ont fui instinctivement, face à une menace imminente et terrible. D'autres ont pris la pénible décision de quitter leur pays après avoir longtemps hésité et avoir épuisé toutes les autres possibilités. Tous ont vu leur vie bouleversée par des forces échappant totalement à leur contrôle. Tous seraient en danger s'ils étaient renvoyés chez eux.

Chaque réfugié a le droit de bénéficier d'une protection internationale. Mais le système international censé assurer cette protection est en crise. Au cours de ces dernières années, comme en de nombreux endroits la situation des droits de l'homme se dégradait brutalement, le nombre de réfugiés dans le monde a connu une forte augmentation, passant d'environ huit millions il y a dix ans à quelque 15 millions. Dans le même temps, la volonté des gouvernements d'offrir un asile à ces victimes – ainsi que de résoudre les crises les ayant jetées sur les routes – s'est faite de plus en plus timide.

Le présent rapport souligne que la raison pour laquelle tant de réfugiés ont quitté leur pays est claire : les droits de l'homme y étaient violés. Or, ces violations peuvent être empêchées. Certaines personnes contraintes à l'exil ont obtenu l'asile, d'autres pas. Les traités internationaux et régionaux relatifs aux réfugiés définissent la notion de réfugié, fixent le cadre de la protection et les droits des personnes reconnues comme réfugiés. Le rapport d'Amnesty International souligne que tous les droits fondamentaux des réfugiés doivent être protégés.

Il dénonce les manœuvres des gouvernements pour se soustraire aux obligations qui sont les leurs vis-à-vis des réfugiés. Après un examen des questions qui se posent à l'heure actuelle au sein de la communauté internationale (rapatriement volontaire, "protection temporaire", démission des gouvernements en matière d'aide aux réfugiés, etc.), Amnesty International propose, en conclusion, une série de recommandations, fondées sur les principes relatifs aux droits de l'homme et visant à garantir la protection des réfugiés.

Amnesty International estime qu'il est urgent de prendre les mesures qu'elle préconise. Il y va de la sécurité de 15 millions de personnes, qui ont été forcées de prendre le chemin de l'exil. Quarante-vingt-dix p. cent de ces réfugiés, soit une écrasante majorité, se trouvent à l'heure actuelle dans ce qu'il est convenu d'appeler le Sud, très souvent dans les pays les plus pauvres de la planète. L'Afrique abrite à elle seule deux fois plus de réfugiés que l'Europe, l'Amérique du Nord et l'Océanie réunies. Cette situation est symptomatique. Elle résulte de l'attitude des États du Nord qui, bien qu'ils ne soient amenés à accueillir qu'une infime partie des réfugiés du monde, appliquent une politique concertée, visant à interdire presque complètement l'accès à leurs territoires et à refuser bien souvent aux rares réfugiés ayant réussi à y pénétrer la protection qui leur est nécessaire.

Les exemples donnés dans ce document ne reflètent bien sûr qu'une petite partie de la réalité. Le plus souvent, les réfugiés se sont exilés dans un pays voisin, de l'autre côté de la frontière, où ils survivent tant bien que mal, plus ou moins intégrés à l'économie locale, plus ou moins dépendants d'une aide humanitaire souvent capricieuse. Ce sont, dans leur immense majorité, des femmes et des enfants – une réalité que l'on a souvent tendance à oublier, du fait que la plupart des réfugiés qui parviennent à gagner des pays relativement riches et à demander asile sont des hommes adultes. Les femmes fuient souvent les mêmes violences, les mêmes menaces, les mêmes atteintes aux droits fondamentaux que les hommes. Certaines cherchent toutefois à se soustraire à des sévices qui les visent plus particulièrement, les violences sexuelles par exemple. De nombreuses femmes s'exilent pour échapper à des agressions de type "privé" – cas, notamment, des violences subies au foyer –, contre lesquelles les autorités locales restent passives, ou encore

pour ne pas être victimes de mutilations génitales. D'autres sont persécutées, au même titre que certains hommes, en raison de leur orientation sexuelle.

Outre les quelque 15 millions de réfugiés que l'on compte actuellement dans le monde, il existe aujourd'hui entre 25 et 30 millions de personnes qui ont été forcées de quitter leur foyer en raison d'atteintes à leurs droits fondamentaux ou parce qu'elles se sentaient menacées, mais n'ont pas franchi de frontière internationale ; parfois, elles en ont été empêchées. Ces personnes sont désignées sous le terme de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Là encore, la majorité d'entre elles se trouvent dans les régions les plus pauvres du monde, bien souvent dans des zones de conflit ou aux alentours. L'attitude de la communauté internationale vis-à-vis des personnes déplacées est, dans le meilleur des cas, très hésitante. Au pire, elle apparaît guidée par une vision étroite de certains intérêts politiques et économiques.

La permanence des atteintes aux droits de l'homme

Un peu partout dans le monde, les violations des droits de l'homme responsables de l'exode de millions d'être humains se poursuivent à un rythme soutenu. Fondant leur politique sur la seule recherche de leur intérêt immédiat, de nombreux gouvernements se livrent à des atrocités. Ils cautionnent les policiers et les surveillants de prison qui torturent les détenus. Ils encouragent, expressément ou tacitement, leurs forces armées à tuer les opposants politiques ou les personnes étiquetées "indésirables". Ils entretiennent les divisions ethniques et attisent la violence raciste. Certains États ont éclaté en une mosaïque de territoires contrôlés par des factions rivales qui pratiquent le pillage, le viol et le meurtre au quotidien. Les conflits internes sanglants se multiplient, l'ethnie servant souvent de référence unique. De plus en plus nombreux, des hommes, des femmes, des familles, voire des communautés entières, sont forcés de prendre le chemin de l'exil. Chaque réfugié a vécu une histoire qui lui est propre. Une histoire de répression et d'abus, de terreur et de fuite. Des millions de femmes, d'hommes et d'enfants réfugiés en terre étrangère doivent affronter un avenir incertain. Pour qu'ils puissent rentrer chez eux sans mettre leur vie en danger, il suffirait que les gouvernements assument leurs responsabilités, c'est-à-dire qu'ils protègent les citoyens au lieu de les persécuter.

Les réfugiés sont toujours plus nombreux. Il ne s'agit ni d'un problème passager, ni de la conséquence imprévisible d'événements dus au hasard. Cette situation est le résultat très prévisible des crises des droits de l'homme que connaît le monde actuel, le fruit de décisions prises par un certain nombre d'individus dont le pouvoir est tel que la vie de nombreux êtres humains repose entre leurs mains. Amnesty International appelle les États à tirer la leçon des erreurs passées et à écouter les mises en garde que leur lancent les organisations de défense des droits de l'homme. Ces mises en garde ont trop souvent été ignorées, ce qui a entraîné des conséquences tragiques. Au cours de l'année qui a précédé le génocide au Rwanda, l'ONU a été alertée à maintes reprises par les défenseurs des droits de l'homme, ainsi que par ses propres conseillers. Tous priaient instamment l'organisation internationale de prendre des mesures pour éviter que des civils ne soient massacrés. Ces appels ont été ignorés. Les États membres de l'ONU ont laissé la situation se détériorer, puis, lorsque les massacres ont commencé, ont retiré du Rwanda presque tous les Casques bleus qui s'y trouvaient. Plus de deux millions de Rwandais ont fui leur pays.

Même lorsqu'ils ont réussi à partir, les réfugiés ne sont pas forcément en sécurité. Certains restent menacés, soit par des compatriotes, soit par les forces de sécurité ou les habitants du pays qui les accueille. De nombreux réfugiés sont confinés dans des zones frontalières, ce qui les rend vulnérables aux attaques lancées depuis leur pays d'origine. Il arrive que des camps de réfugiés soient contrôlés de fait par des personnes ayant commis de très graves violations des droits de l'homme dans leur pays, mais n'ayant pas été traduites en justice. Souvent, des personnes persécutées n'ont d'autre possibilité que de s'exiler dans un pays où l'État bafoue systématiquement les droits des citoyens, et à plus forte raison ceux des réfugiés. Il est arrivé que

des réfugiés soient assassinés ou mutilés dans des pays où ils étaient venus s'abriter. Les femmes et les fillettes sont plus particulièrement menacées par les violences à caractère sexuel. Elles sont vulnérables au cours de leur fuite, exposées aux attaques des pirates, des bandits, des gardes-frontières, de membres des forces de sécurité ou de la population civile, ou encore d'autres réfugiés. Internées dans des camps de réfugiés, parfois pendant plusieurs années, elles risquent souvent d'être violées, agressées ou exploitées par les représentants des autorités ou par les autres réfugiés.

Des États de moins en moins prêts à se mobiliser en faveur des réfugiés

De nombreux gouvernements se répandent en discours sur les droits des réfugiés, tout en déployant tous leurs efforts pour tenir ces derniers le plus loin possible des frontières de leur pays, espérant ainsi ne pas avoir à assumer les responsabilités qui sont les leurs. Devant les carences de la communauté internationale, qui s'est avérée incapable de prendre sa part de la charge que représente la protection des réfugiés, certains États longtemps hospitaliers ferment aujourd'hui leurs frontières. Dans de nombreux pays, les autorités se fondent sur une interprétation restrictive de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, qui constitue, avec son Protocole de 1967, le principal traité international définissant les personnes qui peuvent être reconnues comme "réfugiées" et bénéficier d'une protection à ce titre. Un grand nombre de personnes ayant fui les persécutions retombent ainsi aux mains de leurs tortionnaires.

Le principe de non-refoulement est essentiel en matière de protection des réfugiés. Au nom de ce principe, nul ne peut être renvoyé de force dans un pays où sa vie ou sa liberté est menacée. Ce principe est énoncé dans l'article 33 de la Convention relative au statut des réfugiés et fait partie du droit international concernant les droits de l'homme. Il est si largement accepté qu'on le considère généralement comme contraignant pour tous les États, qu'ils aient ou non signé les traités internationaux relatifs aux réfugiés (cf. Annexe I). Pourtant, de nombreux États renvoient autoritairement des hommes, des femmes, des enfants dans le pays où ils ont subi des persécutions. À chaque fois qu'un gouvernement enfreint le principe de non-refoulement, il met délibérément en danger la vie ou la liberté d'un être humain.

Pour éviter d'avoir à honorer leurs obligations envers les réfugiés, les États ont recours à divers subterfuges. Ils s'efforcent notamment d'empêcher les demandeurs d'asile de pénétrer sur leur territoire. Ils renforcent l'étanchéité de leurs frontières, isolément ou dans le cadre de regroupements régionaux. Ils subordonnent l'entrée des candidats à l'obtention d'un visa, elle-même soumise à des exigences qu'ils ne peuvent pas satisfaire. Ils mettent à l'amende les compagnies aériennes ou maritimes qui acceptent de transporter des personnes dépourvues des papiers ou titres de voyage nécessaires. Les demandeurs d'asile se voient ainsi barrer le chemin de la sécurité, non seulement par les agents des services d'immigration, mais également par les employés des compagnies de transport.

L'occasion ne leur est pas donnée de plaider leur cause auprès des autorités. La mer elle-même est sillonnée par des patrouilles. Les bateaux n'obtiennent pas l'autorisation d'accoster. Aux frontières terrestres, fermées, des militaires montent la garde. Toutes ces mesures, baptisées "mécanismes de non-entrée", empêchent les réfugiés d'exercer leur droit de demander l'asile (2).

(2) Pour un examen plus détaillé du concept de "non-entrée", cf. J.C.Hathaway, "Can International Refugee Law Be Made Relevant Again?" [Le droit international des réfugiés peut-il retrouver une pertinence ?], in World Refugee Survey 1996, US Refugee Committee.

Certains États se déchargent de leurs responsabilités en envoyant les demandeurs d'asile vers ce qu'ils appellent un "pays tiers sûr". Il s'agit généralement d'un pays traversé par le demandeur d'asile dans sa quête, voire d'un pays où il a fait une simple escale entre deux vols. Souvent, ce pays tiers n'a rien de vraiment sûr et n'accorde aucune protection aux personnes qui y sont envoyées. Certains des pays considérés comme "sûrs" par les États ayant adopté cette pratique n'ont ni ratifié ni appliqué les traités internationaux relatifs aux réfugiés. Il est à peine nécessaire

de préciser qu'ils n'ont mis en place aucun dispositif permettant de traiter les demandes d'asile de manière satisfaisante.

Paradoxalement, des personnes qui fuient les persécutions, et qui ont, bien souvent, été emprisonnées et torturées dans leur pays, se retrouvent derrière les barreaux alors qu'elles pensaient avoir enfin trouvé une terre d'accueil. Le droit international précise qu'un demandeur d'asile ne doit pas être placé en détention, sauf s'il a été inculpé d'une infraction prévue par le Code pénal ou si la détention apparaît nécessaire au regard des normes internationales. Cela n'empêche pas un certain nombre d'États d'utiliser la détention pour dissuader les demandeurs d'asile potentiels ou pousser ceux qui ont présenté une demande à y renoncer.

Les réfugiés qui parviennent malgré tout à entrer dans des pays où ils peuvent demander l'asile ont affaire à des procédures qui varient énormément d'un endroit à un autre et qui, souvent, ne sont pas conformes aux normes internationales. Dans certains pays, l'acceptation ou le rejet des demandes d'asile dépend d'un fonctionnaire des services de l'immigration examinant seul les dossiers, sans la moindre assistance juridique ni la moindre formation en matière de droits de l'homme. Il arrive que la procédure se déroule dans une langue que le demandeur ne comprend pas, sans pour autant que celui-ci puisse disposer d'un interprète. Des décisions pouvant faire la différence entre la vie et la mort sont fréquemment prises en l'espace d'une ou deux heures. Pourtant, les principes visant à garantir l'accès des demandeurs d'asile à une procédure équitable et satisfaisante sont simples. Et ils s'imposent à tout gouvernement qui prétend respecter les règles du droit international en matière de réfugiés.

Les considérations économiques et politiques qui ont incité les États du Nord à ouvrir leurs portes aux réfugiés, au lendemain de la Seconde guerre mondiale, ont progressivement perdu de leur force. Or, ces dernières années, le nombre de personnes ayant besoin d'une protection internationale a augmenté. Nombreux sont les gouvernements qui n'ont pas hésité à recourir à une rhétorique anti-immigrés pour tenter de justifier leur attitude de plus en plus frileuse à l'égard des réfugiés. La proportion des demandes d'asile recevant une réponse favorable est en chute libre, car les responsables qui traitent les dossiers justifient leurs pratiques par une interprétation de plus en plus restrictive de la Convention relative au statut des réfugiés. Ils entretiennent dans l'opinion une idée trop courante, selon laquelle des demandeurs aux exigences infondées chercheraient à profiter abusivement du système d'asile. Certains hommes politiques se sont appuyés sur le taux élevé de rejet des demandes pour tenter de prouver que la majorité des demandeurs d'asile, loin d'être d'authentiques réfugiés, ne sont que des migrants économiques qui cherchent à contourner les mesures de contrôle de l'immigration dans l'espoir d'obtenir un niveau de vie plus haut. Les dirigeants politiques n'ont pas sensibilisé l'opinion publique aux obligations internationales envers les réfugiés. Ils ne se sont pas élevés contre la notion selon laquelle les immigrés constitueraient l'une des causes essentielles des problèmes économiques et sociaux. Ils ont ainsi laissé le champ libre, dans certains pays, à de violentes campagnes de haine contre les réfugiés. Les tragédies humaines se sont multipliées, un nombre croissant d'hommes, de femmes et d'enfants étant renvoyés chez eux sans ménagement, pour y être emprisonnés arbitrairement, torturés ou tués.

Les réactions internationales

L'organisme international auquel est conférée statutairement la charge des réfugiés est le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), dont les activités sont passées en revue par le Comité exécutif (cf. Annexe II). Le HCR a essentiellement pour mandat de protéger et d'aider les réfugiés et, de manière plus générale, toutes les personnes relevant de sa compétence, et de chercher à apporter des solutions durables aux problèmes qu'ils rencontrent. On reproche souvent au HCR d'avoir dévié de sa mission première (la protection des réfugiés) et de se consacrer aujourd'hui davantage à des actions de type "humanitaire". En vertu de ses statuts, le HCR n'a pas un caractère politique, mais il évolue de fait dans un environnement politique. Il doit se battre pour convaincre les États de répondre aux mouvements de réfugiés. Il est financé par les États, qui

déterminent chaque année son budget, et de fait, ses activités doivent être approuvées par les gouvernements. Il lui est donc souvent impossible de faire pression efficacement sur des régimes qui ne s'acquittent pas de leurs obligations internationales envers les réfugiés. Ainsi, il s'est abstenu à plusieurs reprises de critiquer des pays dont les pratiques mettaient en péril les fondements mêmes du système international de protection des réfugiés, ce qui donne l'impression qu'il n'a pas une position catégorique sur le caractère obligatoire du droit international des réfugiés.

L'exode forcé de populations entières, qui franchissent en masse les frontières d'un pays voisin, souvent en l'espace de quelques jours ou de quelques semaines, sans espoir de retour dans un avenir proche, met à rude épreuve le système international de protection des réfugiés. Certains gouvernements disent ne plus pouvoir supporter la présence prolongée sur leur territoire de nombreux réfugiés, qui, selon eux, constituent une menace pour la sécurité nationale. D'autres affirment ne plus pouvoir assumer le coût économique ou écologique d'une telle présence. Il n'est possible de demander à un pays d'accueillir et de protéger des centaines de milliers de réfugiés que si la communauté internationale s'efforce de remédier à la situation dans le pays d'origine de ces personnes, pour qu'elles puissent rentrer chez elles en toute sécurité. Il faut aussi qu'elle accepte de répartir équitablement le coût que représente la nécessaire protection des réfugiés, tant que leur retour est impossible. L'expérience montre malheureusement qu'il est extrêmement difficile de rétablir un climat permettant à des réfugiés de rentrer chez eux en toute sécurité, et qu'une telle entreprise demande un effort international soutenu et très important. Pour y parvenir, la communauté internationale doit mener de front une action de protection et d'assistance à long terme en faveur des populations réfugiées et une politique visant à rétablir dans le pays d'origine le plein respect des droits de l'homme.

L'obligation dans laquelle sont les États de ne pas renvoyer une personne dans un endroit où sa vie ou sa liberté est menacée est absolue. Mais une question continue à se poser : les États ont-ils toute latitude de déterminer l'étendue de la protection qu'ils entendent apporter, en la subordonnant aux promesses d'assistance internationale ou aux tentatives internationales de résolution de la crise des droits de l'homme qui a provoqué les mouvements de réfugiés ?

Les pays d'accueil ont actuellement tendance à privilégier la "protection temporaire", accordée à titre collectif, de préférence à l'octroi du statut de réfugié de plein droit. Cette attitude a pour effet de priver les réfugiés du droit de formuler une demande individuelle d'asile, ainsi que de tous les droits afférents au statut de réfugié. Très souvent, ces mesures "temporaires" se prolongent pendant des années, durant lesquelles les réfugiés survivent à la marge de la société, privés d'une grande partie de leurs droits et avec pour seul horizon un avenir incertain. Ce type de protection collective comporte un autre risque : lorsque la crise est considérée comme globalement terminée, certaines personnes risquent d'être rapatriées avec l'ensemble du groupe, alors qu'en tant qu'individus, elles peuvent encore être persécutées.

De nouvelles formes d'action internationale sont apparues ces dernières années. Beaucoup ont cru y voir le signe d'une redéfinition des obligations nationales et internationales envers les réfugiés. La communauté internationale a cherché, par exemple, à fixer des réfugiés potentiels dans leur pays d'origine, notamment en mettant en place des "zones de sécurité" ou des "périmètres humanitaires", comme ce fut le cas en Irak et dans l'ex-Yougoslavie. Cette démarche a peut-être permis, à court terme, à des personnes gravement menacées de bénéficier d'un répit. Cependant, au moment même où ces zones étaient créées, les frontières par lesquelles nombre d'habitants de ces régions auraient sans doute cherché à s'échapper se fermaient, supprimant ainsi toute possibilité de fuite. Qui plus est, la communauté internationale n'a pas été capable de faire respecter ces "zones de sécurité". Pour des milliers de femmes, d'hommes et d'enfants de Bosnie et d'Irak, les conséquences ont été tragiques.

Certains gouvernements plaident en faveur d'un "droit à rester", faisant valoir que la protection internationale accordée aux réfugiés par des pays d'accueil ne saurait se substituer à la protection

que les gens peuvent légitimement attendre de leur propre gouvernement. Il est évident que personne ne devrait être contraint de s'exiler pour être en sécurité. Si cette position s'accompagnait d'une volonté réelle et concertée d'améliorer la situation en matière de droits de l'homme dans les pays où les violations sont persistantes, la démarche serait positive. Malheureusement, il semble bien que ce "droit à rester" ne soit pour les États qui le prônent qu'un prétexte de plus pour fermer leurs frontières et pour contenir les réfugiés potentiels en les forçant à rester dans des zones dangereuses. C'est une attitude qui transgresse un principe fondamental du droit international relatif aux réfugiés, inscrit dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui affirme que devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays. Quant au coût humain, de toute évidence, il est fort lourd. D'autres mesures ont pour but de faciliter le retour rapide des réfugiés dans leur pays d'origine. C'est le cas, notamment, du déploiement d'observateurs de l'ONU au Cambodge, en Haïti ou au Rwanda, de l'établissement de tribunaux ad hoc, chargés de juger les crimes de guerre commis en ex-Yougoslavie et au Rwanda ; on constate également un regain d'intérêt pour les programmes de rapatriement qualifié, à juste titre ou non, de librement consenti (3).

(3) State of the World's Refugees 1995 – L'état des réfugiés du monde 1995 (HCR).

À l'heure actuelle, selon les gouvernements de la planète et le HCR, le rapatriement volontaire constitue la solution la meilleure aux problèmes des réfugiés. L'attitude du HCR a sans doute un fondement pragmatique : face à la pression constante des gouvernements et à la détérioration du système de protection des réfugiés, l'organisme international souhaite renvoyer ces derniers le plus vite possible chez eux. Certes, de nombreux réfugiés ont ainsi regagné leur domicile, mais souvent, leur rapatriement n'avait de volontaire que le nom et s'est fait trop tôt, dans des conditions où leur sécurité n'était ni suffisamment ni durablement garantie. D'autres solutions "durables" existent pourtant, telles que l'intégration dans le pays d'accueil ou la réinstallation dans un pays tiers, mais elles sont pour ainsi dire passées sous silence.

Trop souvent, les États réagissent aux crises susceptibles de provoquer un afflux de réfugiés en rendant difficile l'accès à leur territoire, en appliquant les critères d'asile de façon restrictive, en plaçant en détention les personnes en quête d'asile, en confinant les réfugiés dans des zones réservées, en ne leur octroyant qu'une protection temporaire, en les renvoyant chez eux sous couleur de "rapatriement volontaire" : ce faisant, ils ne manifestent aucun respect pour les droits fondamentaux des réfugiés.

1. La peur, la fuite et des souffrances toujours renouvelées

Un jour de novembre 1996, cinq hommes armés ont entouré Pascal Murwirano. Âgé de vingt-deux ans, ce Rwandais s'était réfugié dans un orphelinat de l'est du Zaïre. Il espérait échapper au conflit qui ravageait la région.

« Tu viens du Rwanda ?

– Oui.

– Hutu ?

– Oui.

– Déshabille-toi. »

Pascal s'est signé. Il a commencé à déboutonner sa chemise. Ils ont ouvert le feu avant qu'il n'ait pu défaire le deuxième bouton. Ils lui ont tiré une balle dans le cœur, quatre dans le ventre et une dans la tête. »

L'auteur de ce récit a été témoin de la scène qu'il relate. Il est Zaïrois ; comme des milliers de ses concitoyens craignant pour leur sécurité, il s'est enfui en Tanzanie à la fin de l'année 1996. Aux quatre coins du monde, des hommes et des femmes vont gonfler la masse des réfugiés parce qu'ils ont peur. Peur d'être victimes de violations de leurs droits les plus fondamentaux. Peur de la violence aveugle. Peur des persécutions.

La question des droits de l'homme et celle des réfugiés sont indissociables. Si les gouvernements respectaient et défendaient les droits de l'homme, il n'y aurait pas de réfugiés.

On a pu croire, au début des années 90, que la fin de la Guerre froide allait se traduire par une meilleure protection des droits de l'homme. Beaucoup espéraient voir se mettre en place une véritable coopération internationale, pour la paix, les droits de la personne humaine et le développement. Beaucoup se réjouissaient d'assister à la fin des guerres que se livraient les grandes puissances un peu partout dans le monde, par factions interposées. Malheureusement, tous ces espoirs ont été déçus. Ces dernières années, la vie de millions d'êtres humains a été bouleversée par la guerre, les conflits séparatistes et les violences sectaires. D'autres, très nombreux, sont victimes de la répression de l'État, de haines ethniques, de l'intolérance religieuse ou de persécutions sexistes. Il ne leur restait qu'une issue : quitter leur foyer pour aller chercher ailleurs une hypothétique sécurité.

Ce chapitre passe en revue un certain nombre de raisons qui poussent les gens à fuir leur pays. Il s'appuie sur l'activité fondamentale d'Amnesty International, qui consiste à recueillir des données sur les atteintes aux droits de l'homme relevant de son mandat et à les dénoncer. Bien entendu, il ne saurait être exhaustif. L'histoire de chaque réfugié est unique. D'une personne à l'autre, les raisons de la fuite et ses circonstances sont différentes. Les motifs des persécutions sont multiples. Une chose est certaine, toutefois : il est impossible de résoudre le problème des réfugiés tant que la crise des droits de l'homme qui les a jetés sur les routes n'a pas elle-même reçu une solution.

Depuis le début des années 70, toutes sortes d'événements historiques ou de crises ont été à l'origine de mouvements de réfugiés : suites de la décolonisation, États coupés en deux, luttes pour l'autonomie, violences et répression politiques, conflits à caractère ethnique ou religieux (allant parfois jusqu'au génocide), "nettoyage ethnique", discriminations, conflits armés. Les atrocités résultant de ces crises, perpétrées ou tolérées par les gouvernements, ont engendré des mouvements de population massifs qui n'ont épargné aucun continent.

Les conflits armés

Les années 90 auront été marquées par la pire tragédie humaine qu'ait connue l'Europe depuis la Seconde guerre mondiale. Avec l'éclatement de l'ex-Yougoslavie, les expulsions, les massacres, les viols sont devenus monnaie courante.

« On assassine qui on veut, où on veut, confiait un réfugié à Amnesty International. Chacun est libre de tuer et de harceler [...] Personne n'est responsable de rien. »

Pour la seule Bosnie-Herzégovine, plus de la moitié de la population a été jetée sur les routes. Il y aurait ainsi environ 1,3 millions de personnes déplacées à l'intérieur de ce pays. Quelque 500 000 Bosniaques se sont réfugiés dans d'autres républiques de l'ex-Yougoslavie, où ils se sont parfois trouvés en butte à de nouvelles violences nationalistes, lorsqu'ils n'étaient pas exposés à des menaces d'expulsion. De nombreuses personnes ont cherché à gagner d'autres pays européens, mais se sont heurtées aux barrières administratives promptement élevées par la plupart des nations européennes, dès le début de la guerre. Six cent mille personnes environ ont néanmoins réussi à obtenir un visa pour un pays d'Europe occidentale. La plupart n'ont bénéficié que d'une "protection temporaire", se voyant ainsi refuser l'accès à une véritable procédure d'asile, qui aurait pu leur permettre de prétendre au statut de réfugié, tel qu'il est défini par la Convention des Nations unies.

D'autres régions du monde ont été le théâtre de drames similaires, qui se sont joués sur les décombres d'États anéantis par des luttes intestines, souvent encouragées des années durant par des puissances étrangères. Dans ces conflits, les populations civiles se sont retrouvées prises entre deux feux, victimes de violences systématiques, exposées aux atrocités souvent perpétrées par les camps en présence. L'État ayant perdu toute autorité, plus aucune instance n'est en mesure d'assurer la protection des civils. Dans de telles conditions, leur survie n'est plus un droit, mais une question de chance. Souvent, la fuite représente leur unique espoir de salut. De telles crises ont notamment affecté, ces dernières années, des pays comme l'Afghanistan, l'Angola, le Libéria. Dans tous ces cas, une grande partie de la population civile a été contrainte de fuir à l'étranger ou vers des zones jugées plus "sûres" du territoire national.

Dans de nombreux pays en proie à des conflits internes et ensanglantés par les atteintes aux droits de l'homme qui les accompagnent souvent, des quantités de gens ont dû chercher refuge au loin, souvent à l'étranger. Cela s'est produit notamment en Algérie, au Burundi, en Colombie, en Sierra Leone, au Soudan, en Somalie, à Sri-Lanka.

La répression brutale de certains mouvements indépendantistes est également à l'origine de l'exode d'un grand nombre de femmes, d'hommes et d'enfants. Citons les Timorais de l'Est, qui fuient les violences perpétrées par les troupes indonésiennes, ou les Tibétains qui cherchent à échapper aux persécutions religieuses et politiques auxquelles se livrent les autorités chinoises. À partir de la fin de 1994, une guerre sans merci a opposé le régime en place à Moscou aux sécessionnistes de la République tchétchène. Grozny, capitale de la Tchétchénie, a été détruite aux deux tiers par les bombardements russes. La ville comptait 400 000 habitants avant la guerre. La majorité d'entre eux ont pris la fuite, le plus souvent pour être hébergés chez des amis ou des parents résidant dans d'autres régions du pays. Certains ont cherché refuge dans les républiques autonomes limitrophes, au sein de la Fédération de Russie.

Dans certains cas, la guerre s'est doublée d'une répression spécifique visant telle ou telle communauté. Là encore, on a assisté à des exodes massifs. Ainsi, lors de la guerre du Golfe, en 1990 et 1991, des centaines de milliers de personnes durent quitter, sous la menace ou la contrainte, le Koweït et divers États voisins. Dans les mois qui suivirent, quelque deux millions de Kurdes et de chiites irakiens furent obligés de fuir les atrocités perpétrées par les forces armées de Bagdad et se réfugièrent dans d'immenses camps, notamment en Iran et en Turquie. De tels mouvements de population, aussi massifs que soudains, sont toujours le signe d'un déferlement de violence et d'atteintes aux droits de l'homme dans la région d'origine.

La répression politique

Chaque jour, quelque part dans le monde, des hommes et des femmes prennent la douloureuse décision de quitter leur pays. C'est le cas de militants politiques qui ont appris qu'ils étaient recherchés par la police et savent que dans leur pays, les opposants au gouvernement risquent

la torture ou la mort, ou de personnes appartenant à des organisations politiques, religieuses ou de défense des droits de l'homme en butte aux mesures de répression de l'État. Certains ont peut-être reçu des menaces de mort de la part d'un groupe d'opposition armée : ils savent que le temps leur est compté. Tous sont en droit de solliciter une protection au niveau international, qu'ils aient ou non été chassés par une crise ayant attiré l'attention de l'opinion mondiale.

Certains gouvernants s'acharnent à se cramponner au pouvoir et se rendent ainsi responsables de la détresse d'innombrables réfugiés. Le gouvernement militaire qui dirige le Myanmar depuis le coup d'État de 1988 a réprimé implacablement les activités de l'opposition favorable à la démocratie. Les forces armées du pays ont tué ou torturé des milliers de personnes. Les membres des minorités ethniques et les personnes vivant dans les régions frontalières, où l'opposition armée est active, courent un danger particulièrement grave. Combien d'hommes, de femmes et d'enfants, astreints arbitrairement par l'armée au portage forcé, meurent ou sont torturés chaque année ? Les Birmans ont fui par centaines de milliers ce cauchemar quotidien, pour aller se réfugier dans les pays voisins.

Le nombre de personnes ayant fui un pays constitue un excellent indicateur de la gravité et de la persistance des violations des droits de l'homme dans celui-ci. Les gouvernements parviennent parfois à empêcher l'information de circuler. Ils peuvent prétendre qu'aucune violation n'a été commise sur leur territoire. Mais ils ne peuvent généralement pas s'opposer à la fuite de personnes terrorisées, qui finissent par témoigner de la situation sur place.

La brutalité des gouvernements qui se sont succédé en Haïti est apparue au grand jour à de nombreuses reprises, au cours de plus d'une décennie. Chaque embarcation bondée qui faisait route tant bien que mal vers les côtes des États-Unis constituait à elle seule un acte d'accusation. Le flot ininterrompu d'Iraniens se présentant aux frontières, dans les ports ou dans les aéroports d'un certain nombre de pays trahit, s'il en était besoin, le climat de peur qui règne en Iran. Les témoignages des Kurdes de Turquie demandant l'asile à l'étranger indiquent clairement que le gouvernement d'Ankara mène une politique systématique et délibérée de torture, de "disparition" et d'exécution extrajudiciaire. L'afflux de réfugiés originaires de pays comme le Tchad ou le Togo montre que les promesses faites par les nouveaux régimes de mieux respecter les droits de l'homme ont été bafouées.

Lorsque qu'un grand nombre de réfugiés appartiennent à une même ethnie, cela signifie généralement que cette dernière fait l'objet d'une répression particulière. Ainsi, les réfugiés originaires du nord du Bhoutan sont rares. Par contre, plus de 90 000 personnes originaires du sud du pays vivent actuellement dans des camps de l'est du Népal. La plupart ont fui leur pays sous la pression des autorités bhoutanaises, au début des années 90.

Les réfugiés maliens ou nigériens sont presque tous des Touareg, qui ont fui devant les opérations de représailles lancées par les autorités de leur pays contre les rebelles touareg locaux. En Éthiopie, malgré une amélioration générale de la situation en matière de droits de l'homme, des milliers d'Oromo continuent de fuir.

Il existe d'autres formes de persécution qui ne relèvent pas du mandat d'Amnesty International, et qui poussent certaines personnes à s'exiler. Il arrive, par exemple, que la discrimination soit poussée à un tel degré qu'elle constitue une persécution. Les personnes qui en sont victimes doivent être protégées, au même titre que tous les autres réfugiés.

Après la fuite

Le dispositif international destiné aux réfugiés est censé protéger ces derniers dès qu'ils ont quitté leur pays d'origine. Malheureusement, il en va tout autrement dans la réalité. Nombreux sont ceux qui ne trouvent jamais la sécurité qui leur est pourtant due. Traumatisés par ce qu'ils ont vécu chez eux, ils se trouvent confrontés à de nouvelles peurs, à de nouvelles épreuves douloureuses.

Les personnes qui fuient devant les persécutions sont exposées à de nouveaux sévices au cours de leur fuite, pendant qu'elles cherchent un refuge. C'est souvent le cas des femmes, qui sont

menacées de tous les abus, de la part des passeurs, des gardes-frontières, des pirates, des combattants de tous bords, et même de leurs compagnons d'infortune. Les femmes afghanes qui cherchent à gagner le Pakistan sont souvent violées et torturées par les membres de certains groupes armés ou par des gardes-frontières. Les Vietnamiens tentant de fuir par la mer sont la cible des pirates, qui les dépouillent et parfois les tuent, après avoir violé les femmes. Des convois de réfugiés fuyant devant l'offensive russe en Tchétchénie ont été délibérément attaqués à la mitrailleuse et au mortier.

Le danger ne s'évanouit pas toujours au bout de la route. Les réfugiés parqués dans des camps dépendent souvent de certains groupes responsables de violations dans le pays d'où viennent les réfugiés, et qui ont la haute main, entre autres, sur la distribution des rations alimentaires. La hiérarchie en place dans le pays d'origine est fréquemment reproduite dans les camps, et avec elle les abus dont les puissants étaient coutumiers. Les femmes sont alors particulièrement exposées. Elles sont violées ou contraintes de payer pour l'eau et la nourriture en accordant des "faveurs" aux responsables.

Les camps sont souvent situés dans des pays en proie eux-mêmes à la guerre civile ou dirigés par des gouvernements qui bafouent ouvertement les droits de l'homme. Les camps de réfugiés situés dans l'est du Zaïre ont ainsi été bombardés à la fin de 1996 par les forces rebelles. Plusieurs centaines de réfugiés sans armes ont été tués. Des centaines de milliers ont dû fuir de nouveau. Les réfugiés se heurtent parfois à des réactions hostiles dans le pays d'accueil. Leur arrivée soudaine et massive peut créer des problèmes économiques et écologiques réels, et aussi exacerber des tensions politiques latentes. Dans ces conditions, les gouvernements peuvent refuser de leur accorder une véritable protection, ou même favoriser l'apparition d'un climat qui encourage la population locale à s'en prendre à eux. C'est là une situation à laquelle ont été confrontés, par exemple, les Somaliens réfugiés au Kenya ou les Afghans au Pakistan.

Dans plusieurs pays industrialisés, les réfugiés sont en butte à des attaques racistes de la part de certains habitants du pays. Des cocktails Molotov ont été lancés contre leur domicile. Les agressions verbales ou physiques, dans la rue ou à l'école, ne sont pas rares. En Allemagne, par exemple, des réfugiés africains et turcs ont été victimes de graves violences, notamment d'incendies criminels, qui ont fait plusieurs morts.

Néanmoins, dans bien des pays, les exemples abondent de réfugiés ayant réussi à améliorer leur situation, malgré de grandes difficultés. Les Palestiniens qui vivent depuis des générations dans des camps au Moyen-Orient font fonctionner des écoles, des hôpitaux et des ateliers. Les réfugiés éthiopiens et érythréens des camps installés au Soudan ont mis en place des activités économiques (élevage de poulets, couture, etc.) et ouvert des cours d'alphabétisation. Dans les camps du Népal, les réfugiés du sud du Bhoutan ont créé des organisations apportant une aide psychologique aux femmes violées et dispensant un enseignement pratique de base. Dans certains pays, des réfugiés accueillis avec chaleur se sont intégrés dans la société et participent aujourd'hui pleinement à la vie de leur patrie d'adoption.

Il arrive également que la situation ayant provoqué le départ des réfugiés change et permette leur retour dans leur pays d'origine. Les uns rentrent alors par leurs propres moyens, comme ce fut le cas, très souvent, des expatriés revenus en Afrique du Sud après la fin de l'apartheid. D'autres sont rapatriés dans le cadre de programmes organisés par le HCR ou par plusieurs gouvernements. Près de 20 000 Guatémaltèques réfugiés au Mexique ont ainsi pu rentrer chez eux, entre 1993 et 1995, en application d'un accord conclu avec le gouvernement de leur pays. De même, plus de un million sept cent mille réfugiés mozambicains, répartis dans six pays limitrophes, ont regagné leurs régions d'origine, dans les années 90. Cette entreprise, qui s'est prolongée pendant deux ans et demi, a constitué la plus vaste opération de rapatriement de l'histoire du continent africain.

Malheureusement, l'immense majorité des réfugiés de la planète n'ont guère d'espoir de pouvoir rentrer chez eux, sans danger et dignement, dans un avenir proche. Ils continueront à être

exposés à de multiples violations, à être séparés de ceux qu'ils aiment et à survivre dans le dénuement, en attendant que les gouvernements du monde se décident à respecter et à faire respecter les droits de l'homme, honorant ainsi leurs obligations internationales.

Qui sont les réfugiés ?

La Convention de 1951 relative au statut des réfugiés donne une définition du terme "réfugié" qui fait référence dans l'ensemble de la communauté internationale. Celle-ci a été élargie, dans certaines parties du monde, par divers accords régionaux. Dans la pratique, il existe de grandes différences dans la façon dont les États appliquent cette définition, afin de déterminer quelles sont les personnes qui doivent être considérées comme des réfugiés, et ont donc le droit de bénéficier d'une protection. L'attitude des États dépend notamment de leur appréciation des causes du départ des demandeurs d'asile, qui peuvent ou non, selon les cas, être considérées comme légitimes et justifier qu'une protection soit accordée. Parfois aussi, les gouvernements des pays d'accueil sont influencés par leurs propres intérêts politiques.

L'action d'Amnesty International en faveur des réfugiés est fondée sur un critère simple. Si quelqu'un court en toute vraisemblance le risque de devenir un prisonnier d'opinion, d'être torturé, d'être exécuté ou de "disparaître" dans son pays d'origine, cette personne ne doit pas y être renvoyée de force.

Dans le cadre de ce rapport, le terme "réfugiés" désigne tous les demandeurs d'asile fuyant les persécutions et les violations des droits de l'homme, y compris les personnes n'ayant pas officiellement obtenu le statut de réfugié.

La Convention relative au statut des réfugiés

La Convention des Nations unies relative au statut des réfugiés est un traité international ayant une force obligatoire. Aux termes de ce texte, un réfugié est une personne qui :

« craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social et de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut, ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays... » (4)

(4) Article 1.A.2. Ces critères constituent ce que l'on appelle la "nature matérielle" de la définition du terme "réfugié".

Toute personne qui se trouve dans la situation définie par la Convention doit être considérée de ce fait comme un réfugié, que ce statut lui ait été reconnu ou non par un État.

La notion de crainte « avec raison » doit pouvoir être appréciée en toute objectivité. La règle de la preuve appliquée doit être favorable au demandeur. De manière générale, un individu craint « avec raison » d'être persécuté, si la crainte paraît justifiée à la lumière des faits connus concernant le pays d'origine et l'histoire personnelle dudit individu.

Le terme "persécution" n'est pas défini par la Convention, mais, dans la pratique, on considère qu'il renvoie à toute violation des droits de la personne humaine suffisamment grave pour que la protection d'un autre État soit nécessaire (5). La nécessité d'une protection dépend de la gravité du dommage et du type de droit fondamental en cause.

(5) Pour plus d'informations sur les réfugiés et le droit international, voir *The Refugee in International Law*, de Guy S. Goodwin, paru en 1996, et *The Law of Refugee Status*, de J.C. Hathaway, paru en 1991.

La communauté internationale estime que certains droits sont tellement fondamentaux qu'ils doivent être respectés en toutes circonstances. Ces droits, énumérés dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), sont les suivants :

- droit à la vie,
- droit à être protégé de la torture ou de toute peine ou traitement cruel, inhumain ou dégradant,
- droit de ne pas être soumis à l'esclavage ni à la servitude,
- droit de ne pas être poursuivi en justice pour un acte ne constituant pas une infraction au Code pénal au moment où il a été commis,
- droit d'être reconnu comme une personne humaine devant la loi,

— droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion.

Toute atteinte aux autres droits fondamentaux constitue une persécution au regard du droit international, sauf si cette atteinte est d'une intensité particulièrement faible. Également couverts par le PIDCP, ces droits sont les suivants :

- liberté et sécurité de la personne, y compris la liberté de ne pas être arrêté ou détenu de manière arbitraire,
- liberté d'opinion et d'expression,
- liberté de réunion et d'association,
- droit à une protection égale pour tous (ce qui équivaut à une interdiction de toute discrimination),
- droit à un procès équitable et public et à être présumé innocent tant que la culpabilité n'a pas été établie,
- droit à la confidentialité et à l'intégrité de la vie privée et familiale,
- droit à la liberté de mouvement sur le territoire national et au choix du lieu de résidence,
- droit de quitter et de regagner son pays d'origine.

La Convention de l'Organisation de l'unité africaine (OUA)

L'OUA a adopté en 1969 une Convention spécifique régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique. Ce traité, qui a une force obligatoire, élargit la définition du réfugié en Afrique de la manière suivante :

« Le terme "réfugié" s'applique également à toute personne qui, du fait d'une agression, d'une occupation extérieure, d'une domination étrangère ou d'événements troublant gravement l'ordre public dans une partie ou dans la totalité de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité, est obligée de quitter sa résidence habituelle pour chercher refuge dans un autre endroit à l'extérieur de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité. » (6)

(6) Article I.2. La Convention de l'OUA est entrée en vigueur le 20 juin 1974.

La Déclaration de Carthagène

La Déclaration de Carthagène a été adoptée en 1984 par dix pays d'Amérique latine. Elle élargit elle aussi la définition du terme "réfugié" pour le continent américain, en prenant également en compte :

« ... [les] personnes qui ont fui leur pays parce que leur vie, leur sécurité ou leur liberté étaient menacées par une violence généralisée, une agression étrangère, des conflits internes, une violation massive des droits de l'homme ou d'autres circonstances ayant perturbé gravement l'ordre public. » (7)

(7) Rapport annuel de la Commission interaméricaine des droits de l'homme, 1984-85. La Déclaration de Carthagène a été approuvée par l'Assemblée générale de l'OÉA en 1985.

Bien que la Déclaration de Carthagène n'ait pas force de loi, elle constitue désormais la base de toute politique en matière de réfugiés en Amérique latine et a été intégrée dans la législation d'un certain nombre d'États de la région.

Les réfugiés de facto

Il est généralement admis qu'étant donné le caractère restrictif de la définition donnée dans la Convention des Nations unies, il existe toute une catégorie de "réfugiés" dans un sens plus large, qui peuvent légitimement prétendre, eux aussi, à un certain degré de protection. Le HCR considère comme réfugiés ou "personnes relevant de sa compétence" toutes les personnes qui ont été obligées de fuir leur pays du fait de persécutions, de violations massives des droits de l'homme, de violences généralisées, de conflits armés, de guerre civile ou de toutes autres circonstances ayant gravement troublé l'ordre public, menaçant la vie, la sécurité ou la liberté desdites personnes. Certaines de ces personnes sont protégées en tant que réfugiés. D'autres le sont,

pour raisons humanitaires, en tant que "non-réfugiés" susceptibles de se retrouver en danger s'ils étaient renvoyés dans leur pays d'origine. Ceux qui ne répondent pas aux critères fixés par la Convention des Nations unies ou qui n'ont pas été officiellement reconnus comme réfugiés au titre de celle-ci, mais qui ne peuvent pas être rapatriés sans que leur sécurité ne soit menacée, sont souvent appelés "réfugiés de facto". (8)

(8) Pour une analyse détaillée du point de vue du HCR sur les réfugiés et les "personnes relevant de sa compétence", cf. TURK V., "The Role of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) in the Development of International Refugee Law", in Proceedings of the Conference on Refugee Rights and Realities, University of Nottingham, November 1996 ["Le rôle du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) dans le développement du droit international des réfugiés", Actes de la Conférence sur les droits et les réalités des réfugiés, Université de Nottingham, novembre 1996]

2. Réfugiés et droits de l'homme

Les droits des réfugiés et les droits fondamentaux de la personne sont inextricablement liés, parce que les violations des droits de l'homme commises aujourd'hui se traduiront demain par de vastes mouvements de réfugiés. D'autre part, ce n'est pas parce qu'un être humain est devenu un réfugié qu'il doit être privé de ses droits fondamentaux. Le principe de non-refoulement, qui garantit aux réfugiés une protection aux termes du droit international, est simplement un moyen supplémentaire de garantie des droits fondamentaux.

Pour des raisons d'ordre historique, les personnes qui mènent une action en faveur des réfugiés et les défenseurs des droits de l'homme ont souvent semblé suivre des voies différentes. Et pourtant, la lutte pour les droits des réfugiés fait partie intégrante du combat pour les droits de l'homme. Les normes internationales relatives aux droits de l'homme constituent en outre des références respectées et des mécanismes puissants sur lesquels appuyer une meilleure protection pour les réfugiés.

La protection des réfugiés est un élément important de l'action préventive en matière de droits de l'homme. Lorsque plus aucune garantie n'est préservée, l'asile dans un pays étranger est une manière directe et immédiate de protéger les droits de l'homme. Le principe fondamental du non-refoulement illustre bien la relation étroite qui existe entre droits des réfugiés et droits de l'homme. Ce principe, qui constitue la pierre angulaire du droit relatif aux réfugiés, est inscrit dans les traités internationaux concernant les droits de l'homme, et notamment dans la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et dans le PIDCP, qui interdisent l'un comme l'autre le renvoi d'un individu vers un lieu où il risque d'être torturé ou maltraité. Ce principe est en outre généralement considéré comme une règle du droit coutumier international. Il a force obligatoire pour tous les États, qu'ils soient ou non parties aux traités constitutifs du droit international des réfugiés et du droit international relatif aux droits de l'homme. La Déclaration universelle des droits de l'homme énonce les droits fondamentaux de tout être humain. L'article 14-1 dispose : « Devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays ». Ce droit est réaffirmé dans la Déclaration sur l'asile territorial, adoptée en 1967 par l'Assemblée générale de l'ONU ; mais les efforts pour faire de ce texte un traité ayant force obligatoire n'ont pas été suivis d'effet (9). Le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile ne constitue pas, cependant, un droit individuel de se voir accorder l'asile : les États se sont toujours montrés peu disposés à accepter l'existence d'accords internationaux qui leur imposeraient des obligations en matière d'asile (10).

(9) Résolution 2312 (XXII) de l'Assemblée générale des Nations unies.

(10) L'article 1 (3) de la Déclaration des Nations unies sur l'asile territorial indique en substance qu'il incombe à l'État accordant l'asile d'évaluer les motifs susceptibles de fonder une demande. La Convention relative au statut des réfugiés énonce un certain nombre de droits minima dont doivent bénéficier les réfugiés, dont le droit de ne pas être refoulé. Tous les États signataires sont tenus de respecter ces droits. La Convention prévoit également un certain nombre de droits civils fondamentaux dont doivent bénéficier les réfugiés, ainsi que des droits économiques, afin qu'ils puissent subvenir à leurs besoins.

Ces droits devraient constituer la garantie que des normes minima s'appliquent aux réfugiés dans le pays d'accueil et que tous les États qui sont parties à la Convention les traitent sensiblement de la même façon (en fonction de leurs moyens). Or, force est de constater que ces droits sont de plus en plus souvent soumis à des restrictions, lorsqu'ils ne sont pas contestés ou tout simplement ignorés.

Le non-refoulement

Le principe de non-refoulement est fondamental. Dans le cas de Bouasria Ben Othman, il a été violé, et les conséquences ont été tragiques. Ce demandeur d'asile algérien a été renvoyé dans son pays par les autorités belges le 15 juillet 1996. Sa demande d'asile avait été rejetée, en dépit

des risques évidents que courait Bouasria Ben Othman en Algérie. Dès son retour, ce dernier a "disparu". Quatre mois plus tard, les autorités belges ont informé Amnesty International qu'il avait bien été arrêté à son arrivée en Algérie, puis libéré, avant d'être de nouveau interpellé, à la fin novembre, alors qu'il tentait de gagner la Libye. Bouasria Ben Othman est apparu à la télévision algérienne le 26 novembre. Il a affirmé qu'il allait bien et qu'il fallait que les gens cessent de s'inquiéter pour lui. Une semaine plus tard, la police algérienne a annoncé à sa famille qu'il s'était tué en se jetant par la fenêtre alors qu'il était en détention. Il avait trente et un ans.

Le non-refoulement est défini à l'article 33-1 de la Convention relative au statut des réfugiés, qui dispose :

« Aucun des États contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques. »

Ce principe s'applique à tous les réfugiés, y compris aux demandeurs d'asile dont le statut n'est pas encore fixé et aux personnes cherchant à entrer dans un pays.

Toute personne fuyant les persécutions et en quête d'asile peut donc se prévaloir de l'article 33, qui interdit qu'un pays la refoule à ses frontières. Le Comité exécutif du HCR a rappelé à de nombreuses reprises que « dans tous les cas, le principe fondamental du non-refoulement – y compris le non-refus d'admission à la frontière – doit être scrupuleusement respecté » (11). Le fait de renvoyer dans son pays une personne risquant d'être victime de graves violations des droits de l'homme ou de persécutions constitue clairement une atteinte au principe de non-refoulement, que cette personne ait ou non eu la possibilité de faire une demande d'asile, et même dans le cas où une telle demande aurait été rejetée.

(11) Conclusion 22 du Comité exécutif ; cf. aussi conclusion 6.

Il arrive également que des réfugiés ne soient pas directement renvoyés dans leur pays d'origine, mais dans un pays tiers, qui les renvoie de force dans leur pays, un peu plus tard, sans avoir procédé à un examen équitable et satisfaisant de leur demande d'asile. Il s'agit alors d'un refoulement indirect ou "en chaîne", tout aussi contraire aux termes de l'article 33 que le refoulement direct.

Le refoulement est en outre prohibé par l'article 3 de la Convention contre la torture, qui dispose qu'aucun État partie ne peut expulser, ni refouler, ni extraditer une personne vers un autre État, où il y a des motifs sérieux de croire qu'elle risque d'être soumise à la torture. Cette disposition ne souffre aucune exception.

Amnesty International n'a cessé de s'opposer au renvoi dans son pays de toute personne risquant la peine de mort, quel que soit le crime commis, y compris les crimes de guerre. Les pays d'accueil ont la possibilité de poursuivre eux-mêmes en justice les criminels de guerre qui y résident, à charge aux États ne disposant pas de lois leur permettant une telle démarche d'amender leur législation.

Le cas de Balabou Mutombo est un exemple de recours efficace aux mécanismes internationaux de protection des droits de l'homme. Zaïrois réfugié en Suisse, membre d'un parti d'opposition, il était menacé d'expulsion. Arrêté en 1989 dans son pays, il avait été torturé. Plusieurs certificats médicaux confirmaient son témoignage. Sa demande d'asile ayant été rejetée en première instance, puis en appel, son avocat, avec le soutien d'Amnesty International, a saisi le Comité contre la torture (organisme chargé, au sein des Nations unies, de veiller à l'application de la Convention contre la torture). Le Comité, après avoir examiné cette requête, a informé la Suisse que le renvoi forcé de Balabou Mutombo constituerait une violation de l'article 3 de la Convention contre la torture. Le gouvernement suisse a finalement annulé l'arrêté d'expulsion pris à l'encontre de l'opposant zaïrois.

Le principe fondamental du non-refoulement figure dans de nombreux autres accords internationaux relatifs aux droits de l'homme, et en particulier dans la Déclaration sur l'asile

territorial (article 3), la Déclaration sur la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées (article 8) et les Principes relatifs à la prévention efficace des exécutions extrajudiciaires, arbitraires et sommaires et aux moyens d'enquêter efficacement sur ces exécutions (principe 5). Le Conseil de l'Europe a par ailleurs indiqué en 1984, à l'attention de ses États membres, que le principe de non-refoulement était reconnu comme un principe général s'appliquant à toutes les personnes, et non pas aux seuls réfugiés reconnus en tant que tels (12).

(12) Recommandation R(84)1 du Comité des Ministres aux États membres relatives à la protection des personnes remplissant les conditions de la Convention de Genève qui ne sont pas formellement reconnues comme réfugiés, adoptée le 25 janvier 1984 par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe.

Diverses normes régionales relatives aux droits de l'homme insistent également sur la protection contre le refoulement. Il s'agit de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'homme, CEDH), de la Convention américaine relative aux droits de l'homme et de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. La Cour européenne des droits de l'homme s'est ainsi référée à l'article 3 de la CEDH dans l'arrêt qu'elle a rendu concernant Karamjit Singh Chahal, un demandeur d'asile sikh détenu au Royaume-Uni (13). Ce dernier se trouvait en détention depuis plus de six ans et risquait d'être renvoyé en Inde, où il était menacé de torture et d'autres violations graves de ses droits fondamentaux. La Cour européenne a estimé en novembre 1996 que la protection accordée au titre de l'article 3 avait un caractère absolu et ne souffrait aucune dérogation. Elle a demandé que Karamjit Singh Chahal ne soit pas expulsé et que sa détention fasse l'objet d'un examen judiciaire. Celui-ci a immédiatement été remis en liberté.

(13) Chahal contre le Royaume-Uni, jugement du 15 novembre 1996.

La Convention de l'OUA garantit elle aussi le principe de non-refoulement. La Déclaration de Carthagène insiste sur « l'importance et la signification du principe du non-refoulement » et précise bien que ce principe a une force obligatoire pour tous les États, qu'ils soient ou non tenus de surcroît par un traité ou un accord. La Convention de l'OUA comme la Déclaration de Carthagène précisent que le refus d'admission à la frontière constitue une atteinte au principe de non-refoulement.

Le principe de non-refoulement, tel qu'il est exposé dans la Convention des Nations unies relative au statut des réfugiés, n'est pas absolu. L'article 33 indique en effet qu'il pourra ne pas s'appliquer dans le cas d'un réfugié « qu'il y aura des raisons sérieuses de considérer comme un danger pour la sécurité du pays où il se trouve ou qui, ayant été l'objet d'une condamnation définitive pour un crime ou délit particulièrement grave, constitue une menace pour la communauté dudit pays. »

Étant donné l'importance capitale de ce principe, les circonstances dans lesquelles il est possible d'y déroger sont très limitées. Un État envisageant de ne pas s'y conformer doit établir que l'individu qu'il souhaite refouler constitue un danger évident pour les personnes ou pour la sécurité nationale. Il doit en outre tenir compte du rapport entre la sévérité de la sanction encourue et la gravité de l'infraction, des circonstances dans lesquelles celle-ci a été commise et d'un certain nombre d'autres facteurs. Ainsi, un réfugié qui a été condamné à un an de détention pour trouble à l'ordre public, mais qui risque une peine supplémentaire de trente ans d'emprisonnement dans son pays d'origine, ne doit pas être renvoyé chez lui.

La fuite n'est pas un choix, mais une nécessité

Souvent, lorsque les réfugiés pénètrent dans un autre pays que le leur, ils n'ont pas eu la possibilité d'accomplir les formalités requises. C'est une réalité reconnue par l'article 31 de la Convention relative au statut des réfugiés, dont les termes sont les suivants :

« Les États contractants n'appliqueront pas de sanctions pénales, du fait de leur entrée ou de leur séjour irréguliers, aux réfugiés qui, arrivant directement du territoire où leur vie ou leur liberté était

menacée [...], entrent ou se trouvent sur leur territoire sans autorisation, sous la réserve qu'ils se présentent sans délai aux autorités et leur exposent des raisons reconnues valables de leur entrée ou présence irrégulières. »

Cette dispense de toute sanction pénale s'applique à tous les réfugiés, qu'ils aient ou non été reconnus officiellement comme tels, et par conséquent aux demandeurs d'asile.

Un réfugié ne doit pas être sanctionné parce qu'il ne possède pas les titres de voyage ou le visa exigés, ou parce qu'il a utilisé de faux papiers. Lorsqu'un réfugié ne peut faire autrement que d'entrer illégalement dans un pays pour échapper aux persécutions, il est permis de parler de cause valable d'entrée illégale (14). S'ils veulent pouvoir bénéficier de cette disposition, les réfugiés entrés clandestinement doivent se présenter aux autorités et solliciter l'asile « sans délai », expression qu'il faudrait comprendre dans le sens de « dans un délai raisonnable ». Le délai concédé par certains pays pour le dépôt d'une demande d'asile peut être extrêmement réduit : vingt-quatre heures, par exemple. Étant donné les conditions dans lesquelles sont obligés de fuir un grand nombre de réfugiés, de telles exigences sont de toute évidence abusives (15).

(14) P. Weis, *The Refugee Convention, 1951, Cambridge 1995*, commentaire de l'article 31, 303.

(15) On peut lire au paragraphe (i) de la Conclusion 15 du Comité exécutif : « Un délai limite peut être imposé aux personnes en quête d'asile pour soumettre leur demande, mais l'inobservation de cette condition ou de toute autre formalité ne doit pas avoir pour conséquence le refus d'examen de la demande. »

D'autre part, l'expression « arrivant directement », employée dans l'article 31, est souvent interprétée abusivement par les États, afin de refuser leur protection à des réfugiés. Les auteurs de la Convention entendaient exclure de la disposition les personnes s'étant temporairement installées dans un pays avant de se présenter dans un autre. Ils ne visaient aucunement les réfugiés qui ne faisaient que transiter par un ou plusieurs pays avant d'arriver dans le pays où ils souhaitaient demander l'asile. Ce qui compte, ce ne sont pas les pays traversés pendant la fuite, mais celui où celle-ci s'achève.

Les États peuvent légitimement restreindre la liberté de déplacement des réfugiés entrés "illicitement" sur leur territoire. Toutefois, ils ne peuvent appliquer « d'autres restrictions que celles qui sont nécessaires », et seulement « en attendant que le statut de ces réfugiés dans le pays d'accueil ait été régularisé ou qu'ils aient réussi à se faire admettre dans un autre pays. » (16)

(16) Convention des Nations unies relative au statut des réfugiés, article 31(2).

Les droits de l'homme dans les pays d'accueil

Un réfugié jouit dans un pays d'accueil de droits fondamentaux, et notamment du droit à la liberté et à la sécurité, ainsi que du droit de ne pas faire l'objet de discriminations. La Convention relative au statut des réfugiés et un certain nombre de traités concernant les droits de l'homme en énumèrent bien d'autres, comme le droit au travail, le droit à une couverture sociale, le droit à l'enseignement public, ou le droit de disposer de titres de voyage (17) ; il faut mentionner également le droit au regroupement familial. Ces droits dépendent du statut du réfugié, de la légalité de sa présence dans le pays d'accueil et de l'adhésion de ce dernier aux divers instruments internationaux.

(17) L'Acte final de la Conférence de plénipotentiaires reconnaît l'unité familiale comme un droit essentiel. La Convention des Nations unies relative au statut des réfugiés reste toutefois muette sur ce point. La Convention relative aux droits de l'enfant dispose que les États doivent faciliter la réunification familiale, lorsqu'un enfant est séparé de ses deux parents ou de l'un d'eux, mais l'unité familiale en tant que telle ne constitue pas un droit.

L'un des droits les plus importants pour un réfugié est celui de ne pas être arrêté ou placé en détention de manière arbitraire. Il existe dans le droit relatif aux droits de l'homme toute une série de dispositions qui garantissent que nul ne peut être arbitrairement ou illégalement privé de sa

liberté ; elles s'appliquent également aux réfugiés. Lorsqu'une arrestation ou un placement en détention s'effectue de façon arbitraire ou non conforme à la procédure prévue par la loi, il y a violation du droit à la liberté de la personne. Dans de nombreux pays, les réfugiés et les demandeurs d'asile sont automatiquement placés en détention, dès qu'ils sollicitent l'asile. Le Groupe de travail des Nations unies sur la détention arbitraire, organisme mis en place par la Commission des droits de l'homme, a dénoncé cette pratique, rappelant que l'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme garantissait le droit des personnes fuyant les persécutions de demander l'asile et d'en bénéficier dans d'autres pays. Pour le Groupe de travail, si la détention dans le pays d'accueil résulte de l'exercice de ce droit, il se peut que le placement en détention soit arbitraire.

Le droit de ne pas être détenu arbitrairement ou illégalement comporte le droit d'être présenté dans les meilleurs délais à une autorité judiciaire, le droit de bénéficier d'une révision de la mesure de détention dans un délai raisonnable ou, à défaut, d'une libération, et le droit de contester toute mesure de détention devant une autorité compétente.

Les Nations unies ont adopté des règles détaillées qui régissent la manière dont sont traités détenus et prisonniers. Il s'agit de l'Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus, de l'Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement et des Règles des Nations unies pour la protection des mineurs privés de liberté. Pour sa part, le Conseil de l'Europe s'est doté en 1987 d'un instrument analogue, intitulé Règles pénitentiaires européennes.

Il existe un certain nombre d'autres mécanismes internationaux susceptibles de participer à la protection des détenus. On peut notamment citer le rapporteur spécial sur la torture, le rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, le Groupe de travail des Nations unies sur les disparitions forcées ou involontaires, le Comité contre la torture et le Comité européen pour la prévention de la torture (qui dépend du Conseil de l'Europe).

Protéger les droits fondamentaux de certaines catégories particulières

Certains groupes sont plus vulnérables que d'autres et doivent pouvoir bénéficier de garanties supplémentaires en matière de droits de la personne. La liste donnée dans ce chapitre n'est pas exhaustive.

Les femmes

Les femmes sont particulièrement vulnérables. Elles sont menacées de discriminations et de violations de leurs droits fondamentaux aussi bien dans leur pays d'origine que pendant leur exil. Pourtant, elles se heurtent souvent à des difficultés considérables lorsqu'elles tentent d'obtenir le statut de réfugié. L'expérience montre par exemple que les femmes qui ont été victimes de graves discriminations sexistes ont beaucoup de mal à prouver que ces discriminations constituent des actes de persécution. La Convention des Nations unies ne mentionne pas le sexe dans la liste des motifs spécifiques de persécution susceptibles d'entraîner l'octroi du statut de réfugié. Qui plus est, les fonctionnaires responsables du traitement des demandes d'asile ont souvent du mal à comprendre les difficultés et les peurs particulières que peuvent éprouver les femmes réfugiées. La grande majorité des femmes fuient leur pays pour les mêmes raisons que les hommes : elles cherchent à échapper aux persécutions dont elles sont victimes en raison de leur nationalité, de leur ethnie, de leur origine sociale, de leurs convictions religieuses ou de leurs opinions politiques. Toutefois, certaines formes de persécution touchent plus particulièrement, voire exclusivement, les femmes. Ces faits doivent être considérés comme constituant des motifs valables pour bénéficier de la protection de la Convention relative au statut des réfugiés. Lorsque la demande d'asile d'une femme est examinée, il est essentiel de prendre en considération les facteurs suivants :

N Certaines femmes peuvent craindre d'être victimes d'actes ou d'attitudes sexistes. Il est nécessaire dans ce cas d'adapter la procédure d'asile à leur situation, en s'efforçant de faire preuve de tact au cours de l'examen de la demande.

N Certaines femmes peuvent être persécutées en raison de leurs liens familiaux (du fait des activités d'un parent de sexe masculin, par exemple).

N Certaines femmes peuvent être victimes de graves discriminations du fait de leur sexe, ces discriminations constituant alors des persécutions (de nombreux États sont impuissants devant de tels actes, ou les tolèrent).

N Certaines femmes peuvent avoir été victimes d'actes de violences perpétrés par des agents de la force publique ou des particuliers (viol, violence au foyer, etc.) et constituant, de fait, des persécutions (là encore, de nombreux États sont impuissants devant de tels actes, ou les tolèrent).

N Certaines femmes peuvent être victimes de violations des droits fondamentaux de la personne parce qu'elles transgressent ou refusent de suivre certaines lois ou pratiques coutumières ou religieuses de la société à laquelle elles appartiennent.

À l'heure actuelle, chaque pays a sa propre position concernant les préjudices liés à l'appartenance sexuelle susceptibles de constituer des persécutions, aux termes de la Convention relative au statut des réfugiés. Cette appréciation varie en outre au cas par cas. L'une des positions les plus progressistes est celle adoptée au Canada en 1993 par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, dans ses lignes directrices (mises à jour en 1996) à appliquer dans le cas de deux persécutions dues à leur sexe. Des débats animés ont eu lieu sur l'opportunité de compléter la Convention des Nations unies sur les réfugiés en ajoutant le sexe à la liste des motifs de persécution. On s'est interrogé, en particulier, sur la notion d'« appartenance à un certain groupe social », en se demandant si cette catégorie englobait les femmes déposant une demande motivée par des persécutions d'ordre sexiste. Les règles adoptées par le Canada montrent que la définition actuelle du terme "réfugié" peut être interprétée de manière à prendre en compte le rapport entre le sexe et d'éventuelles persécutions, sans toutefois aller jusqu'à inclure explicitement le sexe des personnes dans la liste des motifs de persécution. Rares sont les pays qui ont imité le Canada, même si certains, comme les États-Unis et l'Australie, se sont dotés de règles plus appropriées concernant l'examen des demandes d'asile formulées par des femmes fuyant des sévices de nature sexiste. D'autres, comme le Danemark et la Suisse, sont actuellement en train d'élaborer de tels outils.

La plupart des demandes d'asile déposées par des femmes se disant persécutées en raison de leur sexe soulèvent quatre questions essentielles, auxquelles les lignes directrices canadiennes apportent une réponse :

N Quand une femme formule une demande d'asile en se disant victime d'actes liés à son sexe, dans quelle mesure sera-t-elle entendue si elle invoque les motifs de persécutions expressément pris en compte par la Convention relative au statut des réfugiés (race, religion, nationalité, appartenance à un certain groupe social, opinions politiques) ?

N Dans quel cas les violences sexuelles constituent-elles des persécutions ?

N Comment les responsables traitant les dossiers doivent-ils recueillir et évaluer les données pertinentes ?

N Certaines femmes ne rencontrent-elles pas des difficultés spécifiques pour raconter les circonstances qui ont motivé leur départ et leur demande d'asile ?

Les lignes directrices canadiennes indiquent que, pour les femmes victimes de persécutions ne relevant ni de la race, ni de la religion, ni de la nationalité ni des opinions politiques, il convient de retenir le critère d'appartenance « à un certain groupe social ». La femme doit être en mesure de montrer que le "groupe" auquel elle appartient se distingue du reste de la société. Ce "groupe" peut, par exemple, avoir des convictions ou des pratiques qui lui sont propres. Il peut être victime de discriminations graves ou de traitements inhumains. Il peut se voir refuser la protection de l'État

en cas de violences, et notamment de violences au foyer. Le fait que le « groupe social » en question soit numériquement important, car composé de très nombreuses femmes, ne le disqualifie en rien. En effet, d'autres motifs prévus par la Convention (nationalité ou opinions politiques, par exemple) peuvent aussi être partagés par un grand nombre d'individus.

Le HCR a publié en 1991 des Lignes directrices sur la protection des femmes réfugiées. Le Comité exécutif de cet organisme a publié pour sa part un certain nombre de conclusions sur cette question. Les principes du HCR insistent entre autres sur la nécessité de prendre en compte, au niveau de la procédure d'asile, les difficultés particulières que peuvent rencontrer les femmes demandeuses. Une entrevue avec un fonctionnaire de sexe féminin, assistée d'une femme interprète, peut notamment s'avérer indispensable (18).

(18) Voir Conclusions du Comité exécutif nM39 – Les femmes réfugiées et la protection internationale – (1985) et nM73 – La protection des réfugiés et la violence sexuelle – (1993).

Quelle que soit la position officielle des États en la matière, ils sont tous tenus d'accorder leur protection aux femmes victimes de violations, lorsque celles-ci la requièrent, y compris lorsqu'il s'agit de violations auxquelles les femmes sont plus particulièrement (ou exclusivement) exposées. La Déclaration sur l'élimination de la violence contre les femmes (ONU, 1993) demande à tous les États d'œuvrer pour mettre un terme définitif aux violences contre les femmes. Par conséquent, les femmes fuyant des violences au foyer commises dans des pays qui approuvent ou tolèrent de tels sévices doivent pouvoir se prévaloir des principes de la Déclaration, en montrant que le gouvernement de leur pays d'origine ne leur a pas accordé la protection qu'elles étaient en droit d'attendre en vertu des normes internationales en matière de droits de la personne humaine.

Toute discrimination à l'encontre des femmes est prohibée par le droit international relatif aux droits de l'homme. Lorsque les discriminations constituent de véritables persécutions – par exemple, lorsque des femmes sont sévèrement punies pour avoir enfreint certaines coutumes –, les victimes peuvent prétendre à la protection assurée au titre de la Convention relative au statut des réfugiés. Le traité international le plus important en la matière est la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. Cet instrument oblige les États parties à condamner la discrimination à l'égard des femmes sous toutes ses formes, à adopter les mesures, législatives et autres, qui s'imposent et à mettre en place des dispositions juridiques pour protéger les droits des femmes.

Les droits de la femme sont également garantis dans les traités suivants : la Convention sur les droits politiques de la femme, la Convention sur la nationalité de la femme mariée, la Convention sur le consentement au mariage, l'âge minimum du mariage et l'enregistrement des mariages, et la Déclaration sur la protection des femmes et des enfants en période d'urgence et de conflit armé. Il faut également signaler l'action du rapporteur spécial chargé de la question de la violence contre les femmes, nommé en 1994 par la Commission des droits de l'homme des Nations unies.

Les gouvernements signataires de la Déclaration et du Programme d'action de Beijing, adoptés lors de la Conférence mondiale sur les femmes de 1995 (ONU), s'engagent également à mieux protéger les femmes et à davantage promouvoir leurs droits. Ils ont notamment accepté de réviser leur législation, leur politique et leurs pratiques nationales à la lumière de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. Ils ont en outre reconnu que les violences sexuelles et les autres persécutions à caractère sexiste constituaient bien des persécutions telles que définies par la Convention relative au statut des réfugiés. Enfin, ils ont admis que, dans certains pays d'accueil, les femmes demandant l'asile pour des persécutions de ce type avaient du mal à obtenir le statut de réfugié.

Les enfants

Il est clair que les enfants sont particulièrement vulnérables et doivent bénéficier d'une protection particulière. La Convention relative aux droits de l'enfant s'applique à toutes les personnes âgées de moins de dix-huit ans. Elle couvre presque tous les aspects de la vie d'un enfant, depuis ses

droits civils et politiques jusqu'à sa santé, en passant par son éducation. Un certain nombre de dispositions définissent le fonctionnement de la justice à l'égard des mineurs, notamment en matière de privation de liberté, ainsi que les droits familiaux. La Convention prohibe toute discrimination, ce qui signifie que tout avantage accordé par un État à ses citoyens mineurs doit également être accordé à tous les mineurs présents sur son territoire, y compris les enfants et adolescents réfugiés (19).

(19) Voir également l'article 22, qui concerne les mesures à prendre par l'État en faveur des enfants demandeurs d'asile et de la réunification des familles.

Les enfants réfugiés ont des besoins de protection spéciaux, en particulier ceux qui se trouvent seuls (les mineurs non accompagnés). Le HCR a publié des principes directeurs à appliquer en la matière. Les conclusions 47 et 59 du Comité exécutif portent sur les préoccupations particulières que suscitent ces jeunes réfugiés. Certains États, dont le Canada, ont imité le HCR et se sont dotés de principes directeurs similaires.

Les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays

De par le monde, plus de 20 millions de personnes ont dû fuir leurs villes ou leurs villages, sans pour autant quitter leur pays d'origine. N'ayant franchi aucune frontière reconnue, elles sont considérées par la communauté internationale comme des « personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays », et non comme de véritables réfugiés. La plupart ne bénéficient d'aucune protection ni d'aucune aide internationale.

Ces personnes sont particulièrement vulnérables. Elles risquent souvent d'être victimes de nouvelles violations de leurs droits fondamentaux. La majorité d'entre elles ont fui des conflits armés et vivent dans des camps plus ou moins provisoires ou des localités soumises au contrôle de l'un des belligérents. Par conséquent, elles continuent souvent d'être exposées aux dangers qu'elles tentaient de fuir. Les lieux de regroupement installés dans des zones de conflit sont souvent attaqués. Les camps reçoivent la visite d'hommes en armes, qui viennent exiger des vivres et se livrent à des enlèvements, des viols et de multiples autres exactions. Les personnes déplacées qui ont trouvé refuge dans des villes sont fréquemment victimes d'actes ou d'attitudes relevant de la discrimination et de sévices. Dans les camps comme en ville, elles sont marginalisées économiquement, souvent jusqu'à l'extrême pauvreté, et elles n'ont aucune autorité extérieure vers qui se tourner.

Elles ont souvent fui les mêmes menaces, les mêmes atrocités que ceux de leurs compatriotes qui ont réussi à gagner l'étranger, mais seuls ces derniers peuvent espérer obtenir un jour le statut de réfugié. Cette différence de traitement suscite bien des débats au niveau international. La question est d'autant plus brûlante que l'on assiste actuellement, de la part de certains gouvernements, du Conseil de sécurité et des agences concernées des Nations unies à des tentatives visant à endiguer l'afflux de réfugiés, en venant en aide sur place, dans leur propre pays, aux victimes et aux personnes menacées, qui pourraient être tentées, sinon, de s'exiler.

La distinction entre réfugiés et personnes déplacées apparaît arbitraire, mais il n'est pas si simple de s'en débarrasser. De nombreux États sont hostiles à toute participation internationale aux opérations d'aide et de protection de leurs propres citoyens, même si ces derniers sont entassés dans des camps et souffrent de la faim et de maladies. Dans certains cas, le conflit est d'une telle violence qu'il est difficile d'assurer une protection efficace aux personnes déplacées. Des "zones de sécurité" peuvent être mises en place. Dans ce cas, les gouvernements des pays d'accueil potentiels se font les champions du maintien sur place, dans ces poches "protégées", de populations qu'il convient, selon eux, de dissuader d'aller chercher refuge à l'étranger. Les événements survenus récemment, notamment en Bosnie, mettent malheureusement en lumière le caractère très aléatoire de la protection apportée par ces "zones de sécurité".

Depuis quelques années, la communauté internationale s'intéresse un peu plus aux personnes déplacées à l'intérieur de leur pays. La Commission des droits de l'homme des Nations unies a

adopté en 1991 sa première résolution consacrée à ce problème, bientôt suivie de plusieurs autres. Cette prise de conscience a débouché sur la nomination par le Secrétaire général de l'ONU, en 1992, d'un représentant du Secrétaire général, chargé d'examiner la question des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Ce dernier étudie les problèmes juridiques qui se posent en la matière et tente de déterminer avec les gouvernements concernés la meilleure façon d'améliorer le sort des personnes déplacées. En 1994, le HCR a publié des principes directeurs définissant ses propres compétences à l'égard des personnes déplacées. Néanmoins, les mesures prises pour l'instant par les États et les organismes internationaux restent très insuffisantes. Il y a encore beaucoup à faire pour protéger efficacement les droits fondamentaux des personnes déplacées.

Dans le cas de ces personnes, un certain nombre de droits doivent absolument être garantis :

N le droit à la liberté de mouvement à l'intérieur d'un État, et notamment la liberté de choisir son lieu de résidence, qui s'accompagne nécessairement du droit de ne pas être expulsé, réinstallé ou, plus généralement, déplacé de force hors du lieu de résidence souhaité ;

N il est capital d'interdire tout déplacement forcé, et notamment :

i) les expulsions ou réinstallations des individus appartenant à tel ou tel groupe national, ethnique, racial ou religieux, visant à instituer ou à maintenir une partition territoriale fondée sur l'appartenance à de tels groupes,

ii) les expulsions ou réinstallations susceptibles de causer un préjudice physique ou moral grave aux membres de tel ou tel groupe national, ethnique, racial ou religieux, ou d'imposer délibérément à ces groupes des conditions de vie sciemment destinées à précipiter leur perte, dans le but de détruire, totalement ou en partie, le groupe visé ;

iii) les provocations délibérées destinées à inciter certaines personnes à quitter des zones données (menaces ou recours à la violence, mépris total des droits fondamentaux des individus, destruction de récoltes, de bétail, de sources ou réseaux d'alimentation en eau, de locaux d'habitation ou d'autres ressources essentielles à la survie des personnes visées) ou commises en situation de conflit, par le biais d'actes visant à terroriser la population civile ou perpétrés au mépris de la sécurité de cette dernière ;

N le droit à la liberté de mouvement doit nécessairement entraîner le droit pour chacun de fuir – y compris, si besoin est, vers l'étranger – les zones où sa vie, sa sécurité ou sa liberté est menacée, ainsi que le droit de ne pas être renvoyé de force vers de telles zones ;

N le droit à la liberté de mouvement doit s'accompagner du droit, pour les personnes déplacées, à retourner chez elles si elles le souhaitent.

Les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays doivent en outre jouir des droits à la liberté, à l'intégrité physique et morale, à la liberté d'opinion et d'expression, ainsi que du droit de ne pas être victime de mesures de détention arbitraires, d'homicide, de "disparition", d'actes de torture ou de mauvais traitements.

3. Comment les gouvernements contournent les principes du droit

Diabasana Natuba avait demandé l'asile à l'Allemagne après s'être évadée d'une prison militaire zaïroise, où elle avait été torturée. Elle avait été incarcérée parce qu'elle avait été surprise en train de photocopier des documents émanant d'un parti d'opposition. Les autorités allemandes ont rejeté sa demande d'asile pour plusieurs motifs. Elles ont considéré, d'une part, que le président du Zaïre ne contrôlait plus l'armée, et que, par conséquent, les actes de torture perpétrés par des soldats ne constituaient pas des persécutions imputables à l'État. Elles ont en outre déclaré que la demandeuse avait effectivement commis une infraction en photocopiant des documents, et donc que sa détention n'avait rien d'illégitime. Pour les autorités allemandes, le fait que Diabasana Natuba ait voyagé avec un passeport qui n'était pas le sien était un élément qui entachait sa crédibilité. Mais l'argument le plus étonnant avancé par les services de l'immigration a consisté à dire que le récit de Diabasana Natuba n'était pas crédible, dans la mesure où il ressemblait beaucoup à ceux de nombreux autres demandeurs d'asile zaïrois. Au printemps 1996, la jeune femme s'était réfugiée dans une église d'Allemagne et vivait dans la terreur d'être renvoyée de force au Zaïre.

Un nombre croissant de réfugiés se voient refuser la protection internationale dont ils ont tant besoin et qu'ils sont en droit d'attendre. Les droits qui sont les leurs aux termes du droit international des réfugiés et des droits de l'homme sont régulièrement bafoués par des États qui contournent les textes, les interprètent à leur convenance, les ignorent ou, tout simplement, refusent de les ratifier.

Le non-respect des obligations internationales

En février 1997, 134 États avaient ratifié la Convention des Nations unies relative au statut des réfugiés ou son Protocole de 1967. Ils étaient 126 à avoir ratifié les deux textes (voir annexe I). Il reste cependant une bonne cinquantaine d'États qui ne sont parties à aucun de ces deux instruments. C'est notamment le cas de la plupart des États asiatiques. Au Moyen-Orient, seuls trois pays – Iran, Israël et Yémen – ont ratifié à la fois la Convention et son Protocole. Les 10 autres États de la région – Arabie Saoudite, Bahreïn, Émirats arabes unis, Irak, Jordanie, Koweït, Liban, Oman, Qatar et Syrie – n'ont ratifié ni l'un ni l'autre. La situation est meilleure dans d'autres régions. Ainsi, en Afrique, les Comores, l'Érythrée, la Libye, les Maldives et Maurice sont les seuls pays à rester en dehors des deux traités. C'est le cas, en Amérique, de Cuba, de la Guyana, du Mexique et de Trinité-et-Tobago. En Europe, seuls quelques États relativement jeunes – Lettonie, Moldavie et Ukraine – n'ont pas encore adhéré aux deux traités.

Paradoxalement, cinq États membres du Comité exécutif du programme du HCR n'ont signé ni la Convention ni son Protocole. Il s'agit du Bangladesh, de l'Inde, du Liban, du Pakistan et de la Thaïlande. Or, ces cinq pays abritent tous de nombreux réfugiés, et certains d'entre eux violent de façon flagrante certaines dispositions du droit international relatif aux réfugiés. Cela ne les empêche pas, du fait de leur présence au Comité exécutif, d'exercer une grande influence sur l'évolution des normes en matière de protection internationale des réfugiés.

Les restrictions d'ordre géographique

La Convention relative au statut des réfugiés donne la possibilité aux États signataires de n'accorder leur protection qu'aux réfugiés issus de pays européens. S'ils souhaitent limiter de la sorte leurs obligations, les États doivent le faire savoir au moment de leur adhésion. Une déclaration en ce sens a été formulée par Monaco (1954), la Turquie (1962), le Congo (1962), Madagascar (1967), Malte (1971) et la Hongrie (1989) (20).

(20) La France et l'Italie, qui avaient choisi en 1954 de limiter leurs responsabilités, ont toutes deux levé cette restriction, acceptant ainsi les réfugiés « d'Europe et d'ailleurs » (en 1971 pour la France ; en 1990 pour l'Italie).

Le Protocole de 1967 supprime toute limitation de nature géographique. Seuls les États ayant déjà déclaré leur intention de limiter la portée de leur protection sont autorisés à maintenir les restrictions précédemment annoncées. C'est ce qu'ont fait le Congo, Monaco et la Turquie (21). Malte et la Hongrie ont adhéré à la Convention et à son Protocole après 1967. Ces deux pays ont pourtant opté pour la limitation géographique, alors qu'en principe, cela n'était plus possible. (22)

(21) Le Congo a renoncé à cette restriction en 1970.

(22) Article 1(3) du Protocole de 1967. Voir également le rapport publié par Amnesty International sous le titre Turquie. Protection sélective : Traitement discriminatoire à l'égard des réfugiés et demandeurs d'asile non européens (index AI : EUR 44/16/94).

Les gouvernements qui n'ont toujours pas ratifié les traités internationaux relatifs aux réfugiés tentent de se justifier en affirmant que, s'ils acceptaient de signer ces documents, ils se verraient contraints d'accueillir une masse de demandeurs d'asile. Le même argument est invoqué par les pays qui ne veulent pas renoncer à l'option de limitation géographique. La Turquie, par exemple, refuse de contracter des obligations à l'égard de réfugiés venant des pays voisins non européens. Les responsables turcs dénoncent souvent le caractère injuste, selon eux, des pressions exercées sur leur pays par les gouvernements d'Europe de l'Ouest, qui souhaiteraient que celui-ci renonce à la limitation géographique. Ils soulignent que ces gouvernements se donnent le beau rôle, car leurs pays sont plus difficiles d'accès que la Turquie pour les nombreux réfugiés potentiels qui risqueraient d'affluer d'Asie et du Moyen-Orient. Il est peu probable que de tels pays acceptent de s'ouvrir davantage, tant que les États les plus riches n'assumeront pas une part plus équitable de la responsabilité contractée par la communauté internationale envers les réfugiés de la planète.

Diverses interprétations de la définition du terme "réfugié"

La proportion des demandeurs d'asile qui obtiennent le statut de réfugié varie énormément selon les pays. Elle va d'environ 70 p. cent au Canada à moins de 20 p. cent en Scandinavie et dans d'autres pays européens. En l'absence d'un organe judiciaire international susceptible de trancher en matière d'interprétation des textes de base, la définition fournie par la Convention relative au statut des réfugiés est appliquée de façon fort diverse selon les pays. Les quelques exemples qui suivent donnent une idée des interprétations trop restrictives ou absolument indéfendables retenues par les gouvernements pour justifier leur rejet de certains réfugiés.

N Torture et mauvais traitements : des actes commis par des individus isolés

L'administration chargée de l'examen des demandes d'asile traite souvent les actes de torture et les mauvais traitements comme des violences perpétrées par des fonctionnaires agissant en tant qu'individus, et ne constituant donc pas des persécutions de l'État. Des personnes ayant été torturées se voient refuser le statut de réfugié, même lorsque le caractère endémique de la torture et des mauvais traitements dans leur pays d'origine est clairement établi.

N La crainte d'être persécuté n'est pas une raison suffisante

Certains États soutiennent qu'une personne qui n'a pas été effectivement persécutée ne peut légitimement craindre d'être victime de persécutions à venir. La réalité de persécutions passées est un indicateur important du risque futur. La crainte de persécutions à venir est une notion centrale dans la définition du terme "réfugié". Cette crainte est indépendante des persécutions qui peuvent avoir déjà été subies par le demandeur. Examiner une demande d'asile consiste essentiellement à évaluer ce qui risque de se passer plus tard.

N Les persécutions politiques : de simples sanctions, pour des infractions de droit commun
Aux yeux de certains responsables de l'immigration, les persécutions politiques perpétrées à l'encontre des membres d'organisations interdites (mais non violentes) ou des participants à une manifestation pacifique s'inscrivent dans le cadre normal de la loi. Cette interprétation est parfois retenue même pour des personnes venant de pays qui, comme l'Irak, violent systématiquement les droits de l'homme.

N Les sanctions imposées aux déserteurs sont légitimes

Souvent, les personnes fuyant des sanctions infligées pour désertion ou pour avoir refusé de servir dans l'armée ne se voient pas accorder le statut de réfugié, même lorsque la sanction qu'ils encourent est la mort. C'est notamment le cas d'un certain nombre d'hommes ayant refusé de participer aux guerres qui ont fait rage en ex-Yougoslavie ou dans la région du Golfe.

N Les violations des droits de l'homme commises pendant une guerre civile ne sont pas des persécutions

Souvent, les persécutions perpétrées dans le cadre d'opérations anti-insurrectionnelles ou lors de guerres civiles ne sont pas considérées comme des motifs suffisants pour l'octroi de l'asile, même lorsque les demandeurs ou des membres de leurs familles ont été victimes d'atrocités. Il est vrai que pour prouver qu'elle craint « avec raison d'être persécutée », une personne doit pouvoir justifier de menaces dont elle fait l'objet. Néanmoins, la définition du terme "réfugié" est valable dans des situations où un groupe entier a été déplacé et où les membres de ce groupe sont menacés en raison d'une caractéristique qui s'applique certes à chacun d'eux, mais qui est partagée par tous.

N Les persécutions n'ont pas été commises par un État

Ni la France ni l'Allemagne ne prennent en compte, dans les critères qu'elles appliquent pour déterminer qui a droit à la protection prévue par la Convention des Nations unies, les persécutions perpétrées par des personnes autres que des agents de l'État. Elles excluent donc toutes les persécutions dues, par exemple, aux groupes d'opposition armée ou à des particuliers, qualifiés d'"acteurs non étatiques". Elles refusent également d'accorder le statut de réfugié aux personnes menacées de persécutions dans des pays où l'autorité de l'État s'est effondrée. Cette attitude va à l'encontre de l'intention proclamée de la Convention relative au statut des réfugiés, qui était de protéger tous ceux que l'État ne veut ou ne peut pas protéger. Elle est également contraire à l'esprit d'un texte destiné à assurer la protection de tous les êtres humains menacés de persécutions.

4. Entraves et dissuasion : l'arsenal des États contre les demandeurs d'asile

Un accès restreint

Ces dernières années, nombreux sont les pays à avoir pris des mesures pour faire obstacle aux réfugiés qui souhaitaient venir chez eux et leur demander l'asile. L'obligation d'obtenir un visa, les amendes infligées aux transporteurs aériens et maritimes qui acceptent des passagers sans titres de voyage ou dépourvus de visas, l'interception en haute mer ou le filtrage des passagers avant l'embarquement sont autant de mesures auxquelles se heurtent les demandeurs d'asile.

À partir de la fin du premier semestre 1992, la quasi totalité des pays d'Europe de l'Ouest ont mis en place des formalités de visa pour les personnes originaires de Bosnie-Herzégovine. La guerre avait éclaté ; les gens cherchaient en masse à échapper à la violence généralisée qui dévastait le pays, à la torture, aux viols et aux meurtres politiques. Par la suite, les Occidentaux ont finalement accordé aux réfugiés de Bosnie-Herzégovine une "protection temporaire" (cf. chapitre 6).

Les frontières se sont fermées avec la même rapidité au lendemain du coup d'État militaire qui s'est produit en septembre 1991 à Haïti, lorsque l'armée s'est mise à arrêter, torturer et tuer les partisans du président de la République renversé. Au cours des mois qui suivirent, quelque 300 réfugiés haïtiens arrivèrent en France et en Suisse. À l'époque, il n'était pas nécessaire d'avoir un visa pour pénétrer en Suisse. La France, en revanche, exigeait depuis plusieurs années déjà des ressortissants haïtiens un visa d'entrée. Effrayés par l'arrivée d'un nombre somme toute bien modeste de réfugiés, la Suisse s'est empressée, dès 1992, d'instaurer un visa pour les Haïtiens, tandis que la France imposait un visa de transit aux Haïtiens faisant escale sur son territoire.

La plupart des réfugiés haïtiens tentèrent cependant de gagner les États-Unis. Ils furent plus de 38 000 à risquer leur vie en prenant la mer. En juin 1992, les États-Unis ont intercepté plusieurs bateaux de réfugiés haïtiens et les ont renvoyé sommairement d'où ils venaient, sans examiner d'aucune façon les demandes d'asile de ces personnes. Une telle attitude constitue une violation flagrante du principe du non-refoulement. D'autres réfugiés haïtiens interceptés en mer ont été parqués sur la base américaine de la baie de Guantanamo, en attendant d'être "filtrés" par les fonctionnaires de l'administration américaine et du HCR. La Cour suprême des États-Unis a estimé que l'interception des Haïtiens par la Marine nationale dans les eaux territoriales n'était pas contraire au principe du non-refoulement (23). L'arrêt s'appuie cependant sur une interprétation fallacieuse de cette norme coutumière du droit international. La plupart des observateurs considère cette décision comme étant politique plutôt que juridiquement fondé sur la législation internationale existante en matière de droits des réfugiés.

(23) Sales, Commissaire par intérim, *INS contre Haitian Centers Council*, 113 S Ct 2549 (1993). Les États sont nombreux à imposer des amendes aux compagnies aériennes ou maritimes qui transportent des passagers dont les documents ne sont pas en règle. En conséquence, certaines compagnies aériennes ont mis en place des procédures de filtrage avant l'embarquement, en particulier dans les aéroports où sont susceptibles de se présenter des demandeurs d'asile potentiels. Certaines nations industrialisées ont envoyé dans les pays "producteurs de réfugiés" des agents appartenant à leurs propres services d'immigration avec mission de former le personnel des compagnies aériennes : il s'agit de lui apprendre à repérer les personnes dont les documents ou les raisons invoquées pour le voyage peuvent paraître suspectes, et à les empêcher de monter à bord. Plusieurs États membres de l'Union européenne ont adopté ce genre de pratiques, en dépit d'une résolution du Parlement européen rappelant que tous les demandeurs d'asile devaient pouvoir accéder automatiquement et sans entraves à une procédure d'admission, et que les formalités de visa comme les sanctions prises contre les transporteurs ne devaient pas rendre plus difficile l'exercice de ce droit (24).

(24) Résolution A3-0337/92 du 18 novembre 1992 sur l'harmonisation au sein de la Communauté européenne des politiques et des législations en matière d'asile. Cette position a été

réaffirmé en des termes légèrement différents par le Parlement européen dans sa résolution A3-0404/93 du 19 janvier 1994.

De nombreux gouvernements ignorent l'obligation qui est la leur, au titre de la législation internationale, de ne pas punir les réfugiés entrés "clandestinement" sur leur territoire (25). Certains pays européens comme l'Autriche, la Bulgarie, les États baltes, la Pologne ou la Russie refusent d'inscrire dans leur législation nationale toute exception au bénéfice des demandeurs d'asile entrés "clandestinement". D'autres, comme l'Albanie, l'Allemagne, la France, la Roumanie, la Slovaquie ou la Turquie, sans punir systématiquement les demandeurs d'asile arrivés "clandestinement", les placent parfois en détention, n'acceptant de les relâcher qu'après une action en justice. Un certain nombre de pays, dont l'Azerbaïdjan, la Belgique, l'Espagne, la Grèce, la Hongrie, l'Italie, le Portugal et la Suède, se sont dotés de lois exemptant expressément de sanction pénale les demandeurs d'asile entrés "clandestinement" (26). Toutefois, même dans ces pays, ces lois ne sont pas toujours appliquées avec rigueur – c'est notamment le cas en Belgique.

(25) Convention relative au statut des réfugiés, article 31.

(26) HCR, *Detention of Asylum-Seekers in Europe*, 1995, p. 57. Cette analyse porte sur les réponses à un questionnaire adressé par les antennes locales du HCR. Certains pays n'ont pas précisé s'ils appliquaient des sanctions en cas d'entrée illégale.

Les mesures visant à rendre plus difficile l'entrée des demandeurs d'asile, et notamment les formalités de visa et les sanctions imposées aux transporteurs, sont incompatibles avec l'esprit des articles 31 et 33 de la Convention des Nations unies relative au statut des réfugiés. Diverses conclusions du Comité exécutif confirment cette opinion.

Le refoulement aux frontières

Un agent des frontières ne doit en aucun cas pouvoir décider de la validité d'une demande d'asile. Le personnel en poste aux frontières doit avoir pour instruction de diriger toutes les requêtes vers l'autorité compétente. Le Comité exécutif insiste sur la nécessité qu'une autorité clairement désignée soit chargée de l'examen des demandes de statut de réfugié. Il précise que les responsables en poste aux frontières ne doivent pas rejeter une demande d'asile sans l'avoir soumise au préalable à cette autorité (27). Toutefois, dans la pratique, les agents des frontières refusent bien souvent de laisser entrer sur le territoire les réfugiés qui ne disposent pas des documents nécessaires, les empêchant ainsi de déposer une demande d'asile. Ces agents devraient pourtant avoir pour instruction de respecter le principe du non-refoulement, et leur formation devrait les sensibiliser à cette règle essentielle (28).

(27) Conclusions 8 et 15(j) du Comité exécutif.

(28) Recommandation 3 du Conseil de l'Europe.

Certains réfugiés refoulés aux frontières sont renvoyés vers ceux qui les persécutaient. D'autres sont dirigés vers un pays tiers, où ils risquent d'être victimes de violations de leurs droits fondamentaux ou d'un nouveau refoulement. D'autres encore, contraints de pénétrer illégalement dans le pays auquel ils voudraient demander l'asile, risquent d'être sanctionnés pour "entrée clandestine".

La détention

Fatema a fui le Bangladesh pour venir se réfugier en Suède. Dans son pays, elle avait été agressée à deux reprises par des militants d'opposition, qui l'avaient violée et passée à tabac. Blessée à la tête, elle souffrait d'une lésion définitive à un œil. Au lieu de lui accorder la protection qu'elle recherchait, les autorités suédoises l'ont placée en détention. Elles ont rejeté la requête de son avocat, qui demandait que Fatema soit soumise à un examen médical complet, et l'ont finalement renvoyée au Bangladesh. Ils sont malheureusement très nombreux dans le monde ceux qui, comme Fatema, se retrouvent en prison – parfois pendant de longs mois – uniquement parce que, persécutés chez eux, ils voulaient demander l'asile.

En Afrique, par exemple, pour obtenir le statut de réfugié et bénéficier des garanties que celui-ci procure, les demandeurs d'asile sont souvent obligés de rester dans les camps où dans les zones qui leur sont assignés. De telles mesures, qui visent parfois à assurer la sécurité des intéressés ou à faciliter la mise en œuvre de programmes d'aide, peuvent aussi se traduire par une détention de fait. Or, nul ne devrait avoir à choisir entre le pain et la liberté de circulation.

En Europe et en Amérique du Nord, le nombre des détentions de demandeurs d'asile a augmenté de manière spectaculaire, les États déployant des efforts considérables pour empêcher ou dissuader les candidats potentiels de leur demander l'asile. En Australie, les demandeurs d'asile qui arrivent sans autorisation préalable sont automatiquement placés en détention. Dans certains pays, les demandeurs sont arrêtés dès leur arrivée et sont maintenus en détention pendant toute la durée de la procédure d'examen de leur requête. Dans d'autres, certains groupes particuliers sont jetés en prison ; c'est le cas, notamment, des personnes dont les demandes sont considérées comme « manifestement infondées » (cf. chapitre 5). Certains pays ont également pour politique de maintenir en détention tous les demandeurs dont la requête a été rejetée, jusqu'à leur expulsion.

Il existe fort peu de chiffres fiables sur le nombre de réfugiés privés de liberté, la durée moyenne des détentions ou l'origine des personnes victimes de telles mesures. Les statistiques officielles ne font pas la distinction entre demandeurs d'asile et ressortissants étrangers emprisonnés pour d'autres raisons. Le terme de "détention" recouvre en outre des réalités différentes. Dans certains pays, les demandeurs d'asile retenus à l'aéroport ou bien dans un centre ou un camp d'accueil ne sont pas recensés comme étant des détenus. Amnesty International estime cependant qu'une personne privée de sa liberté, qu'elle soit en prison, dans un centre de détention, dans un camp fermé ou dans toute autre zone dont elle ne peut sortir, doit être considérée comme détenue.

Le Comité exécutif souligne que la détention des demandeurs d'asile « doit normalement être évitée » (29). Les normes internationales autorisent la détention uniquement :

- N lorsqu'elle est nécessaire, et
- N lorsqu'elle est légale, non arbitraire, et
- N lorsqu'elle répond à l'une des raisons suivantes :

- procéder à des vérifications d'identité,
- déterminer les éléments constitutifs de la demande de statut de réfugié ou d'asile,
- traiter les cas où des réfugiés ou des demandeurs d'asile ont détruit leurs titres de voyage ou leurs papiers d'identité, ou se sont servis de faux documents afin d'induire en erreur les autorités de l'État auquel ils ont l'intention de demander asile,
- protéger la sécurité nationale ou l'ordre public (30).

(29) Conclusion 44 du Comité exécutif.

(30) Conclusion 44(b) du Comité exécutif.

En raison des conditions précitées, il incombe aux autorités procédant à la mise en détention de montrer pourquoi des mesures autres que la détention ne seraient pas suffisantes. En outre, même si un demandeur d'asile est légitimement détenu, il ne doit pas être privé de liberté plus longtemps que nécessaire. Ainsi, les personnes incarcérées aux fins de « procéder à une vérification d'identité » ou de « déterminer les éléments constitutifs de la demande de statut de réfugié ou d'asile » devraient être libérées dès qu'une première entrevue a pu être organisée, ce qui, dans la plupart des cas, ne saurait demander plus d'un ou deux jours (31).

(31) Dans une lettre en date du 8 janvier 1987 signée par Ghassan Arnaout, service de la doctrine et de la législation relative aux réfugiés, le HCR indique à la Consultation européenne sur les réfugiés et les exilés que ce critère « signifie qu'une personne peut, si besoin est, être placée en détention afin de rendre possible une entrevue préliminaire. Il ne justifie pas la détention d'une personne pendant toute la durée d'une longue procédure d'asile. »

Or, dans la pratique, les États ignorent ou tournent sciemment ces obligations. Ils n'hésitent pas, par exemple, à incarcérer des demandeurs d'asile qui ont été obligés d'utiliser de faux papiers

pour s'échapper de leur pays, en les accusant d'avoir cherché à tromper les autorités du pays d'accueil (32).

(32) Dans le courrier déjà cité, daté du 8 janvier 1987, le HCR déclare : « Il doit en outre y avoir intention de tromper les autorités. Par conséquent, un demandeur d'asile qui arrive sans papiers [...] ne peut être placé en détention à ce titre. De même, un demandeur d'asile qui a détruit ses papiers [...] mais qui informe les autorités de son identité, des éléments constitutifs de sa demande et de son parcours, ne devrait pas être placé en détention à ce titre. »

Pour que la détention n'excède pas la durée strictement nécessaire, ses raisons et son bien-fondé doivent être automatiquement soumis à intervalles réguliers à l'examen d'une autorité judiciaire ou assimilée.

Certains demandeurs d'asile sont placés en détention de façon arbitraire. La décision de les arrêter dépend parfois de facteurs tels que le nombre de places encore disponibles dans les établissements de détention ou l'humeur d'un fonctionnaire, facteurs qui n'ont rien à voir avec les critères d'évaluation objective justifiant ou non la détention. Trop souvent, cette décision ne fait que traduire des préjugés et des stéréotypes de nature sociale.

Nombreux sont les demandeurs d'asile et les réfugiés qui sont non seulement privés de leur liberté, mais également détenus dans des conditions s'apparentant à un traitement cruel, inhumain et dégradant. Certains, cédant au désespoir, se suicident. D'autres meurent de maladie ou par manque de soins. Michael Akhimen a été placé en détention au Canada en octobre 1995. À la fin du mois suivant, ce demandeur d'asile nigérian déclarait : « Je ne peux plus rester en prison, alors que je n'ai commis aucun crime et que je suis sans nouvelles de ma famille, restée dans mon pays. » Michael Akhimen est mort le 18 décembre 1995. Selon certaines informations, il n'aurait pas reçu les soins que son état nécessitait. Amnesty International estimait que l'enquête menée sur les conditions de son décès en détention n'était pas satisfaisante.

Dans certains cas, les demandeurs d'asile sont détenus dans des conditions plus dures que celles qui sont réservées aux condamnés de droit commun. Pourtant, les personnes qui demandent l'asile à un pays ne sont pas des criminels. Il arrive fréquemment qu'elles soient placées dans des bâtiments provisoires et rudimentaires, ou bien dans des centres administrés par des entreprises privées que l'administration contrôle avec moins d'attention que les prisons. Aux États-Unis, les demandeurs d'asile sont souvent transférés d'un centre de détention à l'autre, ce qui les éloigne parfois considérablement de leurs proches ou de leurs avocats. En Australie, le principal centre de détention pour demandeurs d'asile est situé à Port Hedland, à plusieurs milliers de kilomètres de la grande ville la plus proche, ce qui rend toute assistance juridique réelle problématique. À ces conditions de vie difficiles vient s'ajouter la souffrance morale des détenus, qui ne savent combien de temps ils resteront en prison et craignent en permanence d'être renvoyés chez eux, pour retomber aux mains de ceux qui les persécutaient. Les victimes de la torture sont particulièrement sensibles au traumatisme supplémentaire que constitue la détention, qui s'accompagne d'un stress psychologique important.

Les normes internationales garantissent aux demandeurs d'asile et aux réfugiés le droit de ne pas être détenus arbitrairement. S'ils se trouvent en détention, elles leur reconnaissent en outre les droits suivants :

- N droit d'avoir accès à un avocat (33),
- N droit de prendre contact avec le HCR (34),
- N droit d'avertir leur famille de leur mise en détention et du lieu où ils se trouvent (35),
- N droit de recevoir la visite des membres de leur famille et de correspondre avec eux (36),
- N droit de communiquer avec le monde extérieur (37),
- N droit aux soins médicaux (38),
- N droit à des conditions de détention humaines, prenant en compte leur statut particulier de demandeurs d'asile ; ils ne doivent pas être détenus dans des lieux où leur sécurité pourrait être menacée, et ils ne doivent pas être détenus en compagnie de délinquants de droit commun (39),

N les réfugiés mineurs ne doivent pas être placés en détention (40).

(33) Tout détenu doit être informé dans les meilleurs délais de son droit à voir l'avocat de son choix et des modalités lui permettant d'exercer ce droit (Ensemble de principes des Nations unies pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement, 17). Toute personne détenue ou emprisonnée doit être autorisée à communiquer avec son avocat et à le consulter. Le détenu et son avocat doivent disposer du temps et des facilités nécessaires pour préparer leur dossier, et ils pourront introduire un recours afin de contester la légalité de la mesure de détention (Ensemble de principes, 18, 32).

(34) Conclusion 44(g) et 22.III du Comité exécutif.

(35) Ensemble de principes..., 16, et Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus, 92.

(36) Ensemble de principes..., 19, et Ensemble de règles minima, 92.

(37) Ensemble de principes..., 19.

(38) Ensemble de principes..., 24, 25 et 26.

(39) Conclusion 44(f) du Comité exécutif.

(40) Convention relative aux droits de l'enfant (1989), article 37.

La privation des moyens de subsistance

Une nouvelle législation a été adoptée au Royaume-Uni, qui prive un grand nombre de demandeurs d'asile de toutes prestations sociales, les plongeant dans le dénuement le plus extrême et les réduisant à vivre de charité. Ailleurs, et notamment dans les pays en voie de développement, de très nombreux réfugiés sont laissés sans aucun moyen de subsistance. Certains sont alors obligés de repartir dans leur pays d'origine, où des dangers les menacent, tandis que d'autres survivent dans des conditions insalubres, avec toutes les conséquences que cela peut avoir sur leur santé. En outre, l'absence de moyens de subsistance de ces réfugiés dissuadent d'autres candidats à l'exil de venir chercher asile dans ces pays.

La privation des moyens de subsistance est contraire à l'esprit humanitaire de la Convention des Nations unies relative au statut des réfugiés. Dans certains cas, elle peut s'apparenter à une mesure de refoulement. Lorsqu'un demandeur d'asile se trouve dans l'obligation de renoncer à la démarche qu'il a entreprise parce qu'il n'a pas les moyens matériels de survivre dans le pays d'accueil, on peut considérer que ce dernier ne respecte pas l'obligation qui est la sienne de mettre à la disposition des demandeurs une procédure d'asile équitable et efficace.

5. La procédure d'asile

Tous les États parties à la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés sont tenus d'examiner les demandes d'asile qui leur sont présentées. La meilleure façon pour un pays d'être sûr d'identifier les personnes menacées et de respecter le principe de non-refoulement est de se doter d'une procédure d'asile équitable et appropriée.

Parce qu'ils ont fui en masse des situations catastrophiques au plan des droits de l'homme, un grand nombre de réfugiés de la planète bénéficient, dans le pays d'accueil, d'une protection qui leur est accordée au titre du groupe. Les personnes chassées par la guerre civile, la violence généralisée ou des violations massives et systématiques des droits fondamentaux sont souvent autorisées à rester dans un pays d'accueil sur la base de leur nationalité ou de leurs origines.

Certains pays n'ont aucune procédure d'asile particulière pour les cas individuels. D'autres ont mis en place un dispositif tout à fait insuffisant. D'autres encore ont une approche "à deux étages", autorisant la présence de groupes sur leur territoire et offrant parallèlement une procédure de demande d'asile aux individus. Ce chapitre passe en revue les problèmes que posent les grands exodes de population, et s'attarde sur les procédures individuelles d'asile, largement appliquées dans les pays industrialisés.

Les grands exodes

Un exode massif est la conséquence de violations massives des droits de l'homme. Les besoins en matière de protection et d'aide de ceux qui sont contraints de fuir, ainsi que l'espoir de les voir un jour rentrer chez eux, sont conditionnés par cette réalité. Lorsque des centaines de milliers d'hommes, de femmes et d'enfants fuient leur pays, les autres États sont obligés de les accepter sur leur territoire, ne serait-ce que temporairement. Cette obligation a des conséquences pour le pays qui accueille en premier recours la masse des réfugiés, et pour la communauté internationale, qui doit collaborer à la recherche de solutions durables. Jusqu'à présent, l'attitude des gouvernements face à de tels exodes a été fluctuante, variant selon le nombre et la nature des réfugiés, les conditions politico-économiques du pays d'accueil, et le soutien – ou l'absence de soutien – apportée par la communauté internationale.

Quelque difficiles que soient les circonstances, tout gouvernement est tenu de respecter le principe de non-refoulement. Aucun réfugié ne doit donc être refoulé à la frontière ni envoyé de force dans un endroit où il risque d'être victime de persécutions ou de violations graves de ses droits fondamentaux. Le fardeau qui pèse de ce fait sur les pays de premier asile n'est supportable que si la communauté internationale contribue à la recherche de solutions durables aux problèmes des réfugiés ; il peut s'agir d'une réinstallation ailleurs, d'un rapatriement dans le pays d'origine une fois la sécurité garantie, ou d'une intégration dans le pays d'accueil. Lorsque la communauté internationale ne propose aucune solution viable, la position des pays d'accueil hébergeant un grand nombre de réfugiés devient très délicate. S'il est toujours inacceptable qu'un État renvoie des réfugiés dans un pays où ils sont menacés, il est tout aussi inacceptable que la communauté internationale tente de se soustraire à ses responsabilités, qui sont de veiller à ce que des solutions à long terme soient trouvées.

En cas d'arrivées massives de réfugiés, il n'est pas possible – et généralement pas nécessaire – de procéder à une évaluation individuelle des besoins en matière de protection. La nature du mouvement de population et ses causes permettent de déterminer a priori que les nouveaux arrivants sont bien des réfugiés. Cette première protection peut découler de la mise en place de programmes temporaires, comme cela a récemment été le cas en Europe de l'Ouest, ou se conformer aux normes plus précises contenues dans la Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique. Quoi qu'il en soit, il est essentiel que tous les réfugiés soient autorisés à passer la frontière et que nul ne soit refoulé. Il est également de la plus

haute importance que tous les réfugiés bénéficient des droits que leur garantit la Convention de l'ONU relative au statut des réfugiés.

Lorsque l'on estime que des réfugiés ayant fui leur pays en masse peuvent rentrer chez eux en toute sécurité, ceux qui ne souhaitent pas être rapatriés doivent toujours pouvoir le faire savoir, en indiquant les motifs personnels qui leur font craindre d'être à nouveau victimes de persécutions à leur retour. Leur cas doit alors être examiné individuellement, dans le cadre d'une procédure d'asile équitable et appropriée.

La procédure individuelle d'asile

La procédure permettant de statuer sur les demandes d'asile revêt une importance cruciale, puisque des vies sont en jeu. Pourtant, pas un jour ne passe sans que des demandeurs d'asile ne se heurtent à des obstacles dans leur quête d'un havre de sécurité. Il arrive que la personne qui prend la décision d'accorder ou de refuser l'asile n'interroge pas personnellement le demandeur, ou bien qu'elle ne dispose pas d'informations impartiales suffisantes concernant la situation dans le pays d'origine de celui-ci. Parfois, le demandeur d'asile est tellement effrayé qu'il ne parvient pas à expliquer dans le détail les raisons qui l'ont poussé à fuir, et la personne qui l'interroge ne cherche pas à en savoir plus. Les autorités invoquent ensuite le caractère superficiel des arguments du demandeur pour lui refuser l'asile. Dans certains cas, l'entrevue se déroule sans interprète, ou en présence d'un traducteur incompetent. Dans certains pays, les rejets ne sont pas motivés par écrit. Et nous pourrions continuer ainsi la liste des lacunes que présentent les procédures d'asile appliquées aux quatre coins du monde.

Pour une procédure d'asile équitable et appropriée

Amnesty International estime que les conditions minima énumérées ci-dessous, sans lesquelles il ne peut y avoir de procédure équitable et appropriée, devraient être universellement respectées :

N Les demandes doivent être soumises à une instance de décision indépendante et spécialement chargée de cette question

L'organisme chargé de statuer sur les demandes d'asile doit être indépendant et se consacrer spécialement à cette tâche. L'examen des demandes doit relever de sa seule et exclusive responsabilité. Sa composition doit être telle qu'elle garantisse que les décisions prises seront indépendantes et fondées sur la législation relative aux droits de l'homme et aux réfugiés, et non influencées par d'autres considérations relevant, entre autres, de la politique d'immigration ou de la politique étrangère du gouvernement. L'examen d'une demande d'asile peut soulever des points de droit international délicats et nécessite souvent une connaissance précise de la situation dans le pays d'origine du demandeur. Les personnes chargées de cette mission doivent disposer d'informations objectives et indépendantes concernant la situation en matière de droits de l'homme dans les pays d'origine, ainsi que dans tous les pays où les demandeurs seraient susceptibles d'être renvoyés. La décision ne doit pas découler d'informations relatives au pays d'origine du demandeur (ou à son cas personnel) qui n'auraient pas été portées à la connaissance de ce dernier (en se fondant par exemple sur des rapports confidentiels).

N Les décisions doivent être prises par des personnes qualifiées

Toute demande d'asile, qu'elle soit soumise dès l'arrivée ou après l'entrée dans le pays, doit être examinée en première instance par un représentant de l'organisme compétent, qui doit avoir une entrevue personnelle avec le demandeur. Ce représentant doit avoir de solides connaissances en matière de droit international relatif aux réfugiés et aux droits de l'homme. Il doit également être au courant de la situation dans le pays d'origine du demandeur. Le statut et les conditions d'affectation des personnes chargées de décider de l'octroi ou du refus de l'asile doivent donner les meilleures garanties de leur compétence, de leur impartialité et de leur indépendance.

La personne responsable doit tenir compte du fait qu'un individu qui a été persécuté par les autorités de son pays risque d'éprouver une certaine appréhension face à l'administration en général et d'avoir des difficultés à s'exprimer librement. Cette personne doit donc s'efforcer de mettre en confiance le demandeur, afin de lui permettre d'exposer clairement les motifs de sa démarche. Ainsi, les femmes demandeuses d'asile doivent avoir la possibilité d'expliquer leur cas à une personne du même sexe. Il est irréaliste d'attendre d'une femme qui a été violée par un soldat qu'elle raconte à un homme l'expérience traumatisante qu'elle a vécue.

Toutes les personnes chargées d'interroger les demandeurs d'asile, de les recevoir ou de statuer sur leur requête, doivent avoir pour consigne de se référer au Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié publié par le HCR. Elles doivent avoir reçu une formation les préparant à utiliser ce document.

N Présence d'un interprète qualifié

Les services d'interprètes compétents, qualifiés et impartiaux doivent pouvoir être sollicités à tous les stades de la procédure d'asile. Le demandeur doit pouvoir faire confiance à l'interprète et l'interprète doit traduire fidèlement les propos du demandeur, sans les résumer ni généraliser.

N L'examen de chaque demande doit être individuel et approfondi

Chaque demande d'asile doit être considérée individuellement et donner lieu à un examen approfondi des circonstances spécifiques qui la caractérisent. La difficulté de définir ce que recouvre le terme "réfugié" et la nécessité de formuler un jugement sur les dangers que celui peut courir à l'avenir font de chaque cas un cas particulier.

N Droit à une aide juridictionnelle

Les demandeurs d'asile sont des personnes vulnérables. On ne peut pas attendre d'eux qu'ils sachent spontanément faire valoir leurs droits dans le cadre d'une procédure d'asile. Il est essentiel qu'ils puissent bénéficier d'une aide juridictionnelle réelle et qu'ils soient avisés de ce droit. Ils doivent pouvoir entrer en contact avec le HCR à tout moment de la procédure, ainsi qu'avec les organisations non gouvernementales compétentes.

N La garantie de délais raisonnables

Tout demandeur d'asile doit disposer d'un délai raisonnable pour préparer sa demande et recueillir des conseils, juridiques ou autres. On constate, dans de nombreux pays européens et nord-américains, une tendance à vouloir accélérer la procédure. Les demandeurs n'ont parfois que deux ou trois jours pour préparer leur dossier ou pour introduire un recours. Parallèlement, les mêmes pays tendent à se montrer de plus en plus exigeants, sommant les demandeurs d'asile de produire toujours plus de preuves des persécutions perpétrées ou redoutées (mandats d'arrêt, ordre de mobilisation, certificats médicaux, etc.).

N L'importance du bénéfice du doute

La plupart des personnes qui fuient leur pays n'emportent presque rien. Beaucoup ont laissé sur place jusqu'à leurs papiers personnels. Il n'est pas toujours possible à un demandeur d'asile de "prouver" chaque élément de son récit, et il est donc souvent nécessaire de lui accorder le bénéfice du doute (41)

(41) Guide du HCR, paragraphe 203.

Le droit d'interjeter appel

Il est fondamental que tout demandeur d'asile débouté puisse faire appel. La procédure de recours doit notamment répondre aux conditions suivantes :

N Les raisons du rejet doivent être expliquées

Tout refus d'asile doit être notifié par écrit au demandeur. Les raisons du rejet doivent être clairement indiquées. La notification doit notamment comporter une appréciation des pièces du dossier et préciser les éléments circonstanciés, les lois et les faits sur lesquels est fondée la décision. Le demandeur d'asile doit en outre être clairement informé de la procédure à suivre pour

interjeter appel. Un demandeur d'asile ne peut contester efficacement une décision erronée que s'il connaît les considérations qui l'ont motivée.

N L'instance d'appel doit être indépendante

Tout appel interjeté à la suite du rejet d'une demande d'asile en première instance doit être examiné par une instance distincte. Celle-ci doit être de nature judiciaire (tribunal, par exemple) ou, à défaut, être un service plus haut placé dans la hiérarchie administrative. Étant donné l'incohérence des décisions souvent constatée en première instance, l'instance d'appel doit absolument s'interroger sur le bien-fondé de chaque demande qui lui est soumise et prendre en compte tous les faits pertinents.

N Le demandeur doit avoir le droit de rester dans le pays pendant la procédure d'appel

Tout demandeur d'asile doit être autorisé à rester dans le pays où il a formulé sa requête jusqu'à ce qu'une décision ait été prise en appel. Renvoyer un demandeur d'asile vers son pays d'origine sans attendre l'issue de la procédure d'appel revient à vider le droit d'appel de toute substance. L'appel doit toujours avoir un effet "suspensif" en matière d'expulsion.

Les lacunes des procédures d'asile

Les procédures d'asile souffrent fréquemment de lacunes. Certaines sont particulièrement graves.

N Les demandes « manifestement infondées »

Certaines circonstances particulières peuvent justifier le traitement exceptionnel d'une demande d'asile ou d'un ensemble de demandes similaires. On peut, par exemple, estimer que telle ou telles demandes sont « manifestement infondées » parce que clairement frauduleuses, ou sans rapport avec les critères d'octroi du statut de réfugié prévus par la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés. De telles circonstances peuvent justifier une accélération de la procédure d'appel, mais en aucun cas le ou les demandeurs ne doivent être expulsés avant la fin de cette procédure. Les États ont de plus en plus souvent tendance à éliminer d'office un certain nombre de demandes en les qualifiant de « manifestement infondées » sous prétexte qu'elles sont injustifiées ou qu'elles auraient pu être déposées auprès d'un autre pays. Certains gouvernements européens ont ainsi dressé des "listes blanches" de pays vers lesquels ils estiment a priori pouvoir renvoyer toute personne sans danger. Plusieurs pays d'accueil considèrent que les demandes d'asile émanant de personnes qui ne sont pas en possession de titres de voyage en règle ou qui ont utilisé de faux papiers sont « manifestement infondées », doivent être traitées "par la voie rapide" ou selon des "procédures d'aéroport accélérées" (voir plus loin). Une telle attitude est une négation du caractère individuel de chaque cas. Il est impossible de savoir si une personne craint avec raison d'être persécutée si l'on n'examine pas attentivement sa demande, quel que soit le pays dont elle est originaire.

Dans la plupart des États, les demandes considérées comme « manifestement infondées » ou « irrecevables » font l'objet d'une procédure sommaire. Elles ne sont pas examinées individuellement et en détail. Leurs auteurs bénéficient, dans le meilleur des cas, d'un droit d'appel très restreint. De telles pratiques sont à la fois injustes et inappropriées.

N La "procédure d'aéroport accélérée"

Cette "procédure" est appliquée par un certain nombre d'États aux demandeurs d'asile arrivant de pays "sûrs" ou dont les papiers ne sont pas en règle. Elle leur permet de se prononcer sur leurs demandes avant même leur "entrée" sur le territoire. La création dans les aéroports de "zones internationales", véritable fiction juridique, permet à un État de se débarrasser d'un demandeur d'asile sans que celui-ci ait pu avoir aucun accès à l'appareil juridictionnel du pays. La France et l'Allemagne ont l'une comme l'autre recours à des procédures de ce genre, qui sont en contradiction totale avec les critères susceptibles de garantir une procédure équitable et appropriée.

Les "pays tiers sûrs"

Dans de nombreux pays d'Europe de l'Ouest et d'Amérique du Nord, ainsi qu'en Australie, un obstacle juridique de plus a été élevé sur la voie des demandeurs d'asile. Ces pays ont en effet créé la notion de "pays tiers sûr". Si les pratiques en la matière peuvent varier, ces États estiment généralement qu'ils n'ont pas à examiner la requête d'une personne qui aurait traversé, avant son arrivée, un autre pays où elle aurait pu formuler sa demande d'asile. Ils partent du principe que la responsabilité de la protection incombe au "pays tiers" (c'est-à-dire le pays traversé par le réfugié), sans chercher à savoir si, au bout du compte, le demandeur bénéficiera vraiment d'une telle protection. Un grand nombre de demandeurs d'asile ont été refoulés de ces pays tiers, voire d'un pays de "quatrième" ou de "cinquième" rang. À force d'éluder leurs responsabilités, les États condamnent certains demandeurs d'asile à des expulsions à répétition, vers des pays où ils risquent d'être persécutés.

Rien dans la législation internationale relative aux réfugiés n'oblige une personne persécutée à demander l'asile dans le premier pays où elle parvient. La responsabilité d'examiner la demande d'asile et de veiller à ce que son auteur ne soit pas renvoyé, directement ou indirectement, là où il risque d'être persécuté, incombe au pays où est formulée la demande. Ce principe admet une seule exception reconnue, à savoir lorsque le demandeur s'est déjà vu accorder une protection réelle dans un autre pays, dénommé "pays de premier asile". Le simple fait d'avoir séjourné dans un pays ne confère pas à celui-ci la qualité de "pays de premier asile".

Les États de l'Union européenne appliquent une politique qui porte atteinte au principe du "pays de premier asile". L'Accord de Schengen et la Convention de Dublin y sont notamment contraires ; ces deux traités ont pourtant été ratifiés par un certain nombre de pays européens (42). En vertu de ces textes, lorsqu'une demande d'asile a été rejetée par un État membre, elle ne peut plus être examinée par un autre État membre (43). Ces traités fixent en outre des critères permettant de déterminer l'État qui devra procéder à l'examen de la demande. Pour les nombreux réfugiés qui sont obligés d'entrer dans un pays sans avoir en leur possession les documents et les visas nécessaires, cet État sera le premier qu'ils rencontreront sur leur route, même s'ils ont seulement l'intention de le traverser ou d'y faire escale, et même s'ils souhaitent demander l'asile ailleurs. L'Accord de Schengen, comme la Convention de Dublin, part du principe – nullement garanti – que tous les États membres de l'UE disposent d'une procédure d'asile équitable et appropriée et protègent les réfugiés des risques de refoulement.

(42) La Convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 a été signée en juin 1990 par un premier groupe de cinq États membres de l'Union européenne (Belgique, Luxembourg, Pays-Bas, France et Allemagne). D'autres membres de l'UE ont suivi. La Convention est entrée en vigueur le 26 avril 1995.

La Convention de Dublin vise à déterminer l'État responsable de l'examen des demandes d'asile déposées à l'intérieur de l'UE. Elle a été signée en juin 1990 par 11 ministres chargés des questions d'immigration. Le douzième État membre de l'époque, le Danemark, a signé la Convention l'année suivante.

(43) Ceci est contraire à la Conclusion 12 du Comité exécutif (octobre 1978), qui dispose « ...qu'une décision d'un État contractant [c'est-à-dire partie à la Convention de 1951 et au Protocole de 1967] de ne pas reconnaître le statut de réfugié n'empêche pas un autre État contractant d'examiner une nouvelle demande de statut de réfugié présentée par la personne intéressée. »

Ces traités autorisent en outre explicitement l'expulsion des demandeurs d'asile vers des pays tiers extérieurs à l'UE. Cette disposition a été renforcée en 1992, lors de l'adoption par les ministres européens chargés de l'immigration d'une résolution sur les "pays tiers d'accueil" (c'est-à-dire les pays qu'ils entendent traiter comme s'ils étaient des pays de premier asile). La définition du "pays tiers d'accueil" ne répond pas aux critères qualifiant les pays de premier asile. La conséquence d'une telle résolution, c'est que les États de l'UE chercheront à identifier un éventuel "pays tiers d'accueil" avant d'examiner la demande d'asile qui leur est soumise. En d'autres termes, elle leur

permet de renvoyer ailleurs les demandeurs d'asile à chaque fois que cela est possible, sachant que les "pays tiers d'accueil" sont ainsi désignés par les membres de l'UE sans qu'ils aient à y consentir.

Il résulte de cette politique que les personnes requérant l'asile à l'intérieur de l'UE n'ont aucune garantie de voir leur demande examinée dans le cadre d'une procédure équitable et appropriée. Elles peuvent fort bien être renvoyées dans un pays tiers n'appartenant pas à l'UE sans la moindre assurance d'y être admises, ni d'y avoir accès à une procédure d'asile équitable et appropriée ou de ne pas en être refoulées. Plusieurs États non membres de l'UE ont à leur tour adopté cette politique du "pays tiers d'accueil", qui constitue une violation flagrante des devoirs de chaque État à l'égard des réfugiés.

L'Australie s'est ainsi dotée en 1994 d'une disposition sur les "pays tiers d'accueil", qui lui permet de désigner la Chine comme étant un pays sûr pour tous les demandeurs d'asile vietnamiens ayant auparavant été réinstallés dans ce pays, même lorsque ceux-ci disent craindre d'y être persécutés.

Pour qu'un État soit affranchi de l'obligation qui est la sienne d'examiner sérieusement une demande d'asile qui lui est présentée, il faut qu'un pays tiers sûr assume cette responsabilité. Il doit en outre s'assurer au préalable que cet État tiers est effectivement sûr et garanti de manière explicite qu'il s'acquittera de sa responsabilité. Enfin, même si de telles garanties existent, un demandeur d'asile ayant des raisons impérieuses de rester dans le pays d'accueil initialement choisi (cas des personnes ayant des parents installés dans ce pays, par exemple) ne doit pas être renvoyé ailleurs.

La réadmission

Les accords généraux – ceux qui concernent notamment la réadmission – sur le retour chez elles des personnes entrées irrégulièrement sur le territoire d'un pays ne sont pas conformes aux normes juridiques internationales relatives aux droits des réfugiés. Des garanties précises doivent être, pour chaque personne, obtenues du pays dit "de réadmission", indépendamment des accords pouvant exister entre le pays qui renvoie la personne et le pays de destination.

La "solution de la fuite interne"

Les États ont inventé d'autres concepts pour essayer d'échapper à leurs responsabilités. Ils parlent désormais, par exemple, de "solution de la fuite interne" : il s'agit de l'idée selon laquelle une personne persécutée peut se réfugier dans une zone sûre de son pays d'origine, sans avoir à aller demander l'asile à l'étranger. Ces dernières années, cette "solution" a été invoquée par de nombreux États pour refuser l'asile.

La Convention de l'ONU relative au statut des réfugiés n'aborde pas explicitement cette question. La définition du terme "réfugié" retenue par l'OUA englobe toutefois toutes les personnes fuyant de graves troubles de l'ordre public, que ce soit dans une partie seulement ou sur l'ensemble du territoire de leur pays d'origine.

L'usage pratique que font généralement les États de cette notion de "solution de la fuite interne" viole de façon flagrante la Convention des Nations unies relative au statut des réfugiés. Même si la situation en matière de droits de l'homme peut paraître stable dans une portion du territoire d'un pays (et l'on sait que les États ont une certaine propension à déclarer un peu prématurément que la sécurité a été rétablie), un individu peut fort bien avoir d'excellentes raisons de s'y sentir menacé. Chaque cas individuel doit être pris en considération en tant que tel. Ainsi, une personne recherchée par les autorités de son pays pour activités subversives ne peut guère espérer trouver un refuge dans ce pays, même dans les régions où les violations des droits de l'homme sont relativement rares. De nombreux réfugiés ont ainsi été renvoyés dans des pays comme l'Inde, la Somalie, Sri Lanka ou la Turquie sans la moindre considération pour les raisons qui leur faisaient

craindre, à titre personnel, des persécutions, et sans que soit réellement prise en compte leur sécurité pendant ou après leur retour.

Il existe un certain nombre de variantes dans la façon d'interpréter la "solution de la fuite interne", mais bien souvent les pays d'accueil ne tiennent pas compte de l'histoire personnelle du demandeur d'asile. En outre, il faut que la personne en question puisse rejoindre la zone jugée hors de danger. Des réfugiés expulsés du Canada ont été renvoyés en Somalie vers des régions qui n'étaient accessibles qu'en traversant des territoires en guerre, et donc particulièrement dangereux.

Aucun réfugié ne doit être renvoyé vers telle autre zone de son pays d'origine tant que l'examen de son cas personnel n'a pas montré que la situation sur place en matière de droits de l'homme est stable, que la personne peut se rendre sans danger dans ladite zone et qu'elle pourra bénéficier d'une protection à son arrivée. Si l'une au moins de ces conditions n'est pas remplie, la "solution de la fuite interne" n'est en aucun cas une solution.

6. L'hypothétique "retour en toute sécurité"

La « protection temporaire »

Lorsque la guerre a éclaté en 1991 dans l'ex-Yougoslavie, jetant des centaines de milliers d'hommes, de femmes et d'enfants sur les routes, la première réaction des pays européens a été de fermer leurs frontières et d'imposer des conditions restrictives d'obtention de visa. Ils ne pouvaient pas, assuraient-ils, faire face à un tel afflux de réfugiés. Suite aux interventions du HCR, les nations d'Europe de l'Ouest ont finalement accepté d'accorder leur « protection temporaire » aux personnes qui fuyaient les violences. Ainsi, diplomatie et pragmatisme avaient finalement amené le HCR à se faire l'avocat d'une « protection temporaire » des réfugiés en Europe occidentale plutôt que d'inviter les États à leur ouvrir l'accès à la procédure de détermination du statut de réfugié, comme le prévoit la Convention de 1951. Le HCR s'est retrouvé dans une position peu enviable, s'efforçant de convaincre les États de laisser leurs frontières ouvertes et de respecter le principe du non-refoulement, tout en recherchant la collaboration de gouvernements visiblement plus soucieux de limiter leur protection dans le temps que de s'assurer de son efficacité.

Une forme très différente de protection temporaire avait déjà été mise en place dans les années 80 lors de l'afflux de réfugiés originaires de l'Asie du Sud-Est, et notamment du Viêt-Nam. En vertu d'un Plan d'action global (PAG) pour les réfugiés indochinois, les pays touchés par la première vague de réfugiés (Hong Kong, par exemple) avaient reçu une aide financière destinée à les aider à accueillir les demandeurs d'asile pendant la durée des opérations de "filtrage", opérations visant à déterminer les personnes susceptibles d'être reconnues comme réfugiés (44). Les demandeurs rejetés à l'issue de cette procédure devaient être rapatriés, tandis que les autres devaient être réinstallés dans d'autres pays. Les États de premier asile s'engageaient seulement à accueillir les réfugiés dans des camps et des centres de détention, en attendant leur départ pour une autre destination. Entre 1989 et 1995, quelque 80 000 boat people vietnamiens ont pu aller s'installer dans des pays extérieurs à la région. Plus de 72 000 ont été rapatriés.

(44) Le Plan global d'action a été adopté en 1989, face au refus des pays de premier accueil de laisser les demandeurs d'asile s'installer sur leur territoire. Plusieurs milliers de réfugiés récupérés en mer n'ont pas été autorisés à débarquer pour demander l'asile dans les pays de la région.

Il n'existe pas de réel consensus au niveau international sur la signification du terme « protection temporaire ». Dans plusieurs régions du monde, ce concept s'est avéré utile face à des situations d'exodes massifs – dès lors qu'il s'accompagnait du respect du principe du non-refoulement et des autres droits fondamentaux –, le temps qu'une solution soit trouvée par le biais d'un rapatriement ou d'une réinstallation des réfugiés.

Le type de protection temporaire récemment adopté en Europe part du principe que les personnes qui en bénéficient rentreront tôt ou tard dans leur pays. Bien que tenus de respecter la règle du non-refoulement, les États européens, confrontés à ce qu'ils percevaient comme un afflux massif de réfugiés, ont estimé superflu d'ouvrir à ces derniers l'accès à leurs procédures individuelles de détermination du statut de réfugié.

Le droit à la réinstallation définitive n'est pas un droit garanti par la législation internationale relative aux réfugiés. La loi indique simplement que les réfugiés doivent être protégés jusqu'à ce qu'ils puissent rentrer sans danger chez eux. Toutefois, de nombreux États ont, par le passé, autorisé des réfugiés à s'installer définitivement sur leur territoire, les laissant s'intégrer et refaire leur vie dans une nouvelle société.

À l'heure actuelle, les États optent pour la protection temporaire tout en rendant l'accès à leur territoire de plus en plus difficile, et en respectant de moins en moins le principe du non-refoulement. Ils ne peuvent, disent-ils, assumer la responsabilité de l'accueil des réfugiés. Pour

les gouvernements, la protection temporaire est devenue un moyen de plus de refuser d'accorder aux réfugiés les droits qui sont les leurs.

Les personnes bénéficiant d'une protection temporaire jouissent généralement de droits plus restreints que les réfugiés reconnus au titre de la Convention de 1951. Si l'on prend l'exemple des personnes ayant fui la Bosnie, le HCR a fait savoir en 1993 que l'immense majorité d'entre elles remplissaient les critères d'octroi du statut de réfugié au regard de la Convention (45). Pourtant, comme la plupart n'ont pas été autorisées à déposer une demande d'asile classique, elles n'ont pas pu bénéficier de l'ensemble des droits garantis par la législation internationale.

(45) Note d'information du HCR consacrée à la « protection temporaire », paragraphe 11, 20 avril 1995.

Qui plus est, un pays d'accueil peut mettre fin à une mesure de protection temporaire beaucoup plus aisément qu'à un statut de réfugié dûment accordé. Un État ne peut mettre un terme au statut de réfugié d'un individu que dans des situations « où un changement de circonstances dans un pays est de nature si profonde et si durable que les réfugiés de ce pays ne requièrent plus de protection internationale et ne peuvent plus continuer de refuser de se réclamer de la protection de leur pays » (46). Il n'existe en revanche aucune norme internationale analogue définissant les conditions de cessation de la protection temporaire. Les États accueillant des réfugiés à titre temporaire peuvent donc mettre fin à la protection qu'ils accordent sans avoir à rendre de comptes. Quelle que soit la durée de cette protection, il est absolument essentiel que les normes internationales relatives aux droits de l'homme et aux réfugiés soient respectées. Ce n'est pas ce qu'a fait l'Allemagne quand, en septembre 1996, elle a décidé unilatéralement de mettre un terme à la protection temporaire dont bénéficiaient les réfugiés bosniaques, ouvrant ainsi la porte au rapatriement forcé d'hommes, de femmes et d'enfants encore terrorisés à l'idée de rentrer chez eux, où tout danger n'était pas écarté.

(46) Conclusion 65 du Comité exécutif.

Le concept de protection temporaire repose sur l'idée que les réfugiés pourront rentrer chez eux en toute sécurité ou aller s'installer dans un autre pays dans un avenir relativement proche. Or, l'histoire montre que les causes qui poussent des êtres humains à fuir leur pays ne sont pas faciles à traiter. Faut-il rappeler, par exemple, que de graves atteintes aux droits de l'homme continuent d'être perpétrées en Bosnie-Herzégovine ? Pourtant, les États ont montré qu'ils ne souhaitent pas prolonger la protection temporaire accordée à partir de 1992 aux réfugiés de ce pays ; ils ont considéré la signature des accords de Dayton comme un feu vert les autorisant à renvoyer ces personnes chez elles. Le HCR a publiquement « regretté » la décision de l'Allemagne de procéder à des rapatriements forcés. Malheureusement, il n'a aucun pouvoir face à ce genre d'initiatives. Dans le Plan régional du groupe de travail sur les questions humanitaires de décembre 1996, le HCR proposait un ensemble de règles à suivre pour les rapatriements en Bosnie-Herzégovine, insistant sur la nécessité d'examiner chaque cas individuel, tout en reconnaissant que certains retours risquaient d'être moins volontaires que d'autres (47).

(47) Voir le rapport d'Amnesty International publié en 1997 sous le titre *Réfugiés. Bosnie-Herzégovine. « Qui vit dans ma maison ? »* Les obstacles au retour en toute sécurité des réfugiés et des personnes déplacées (index AI : EUR 63/01/97).

La raison invoquée par les pays européens pour limiter la protection qu'ils entendaient accorder aux personnes fuyant l'ex-Yougoslavie était que l'on se trouvait devant un afflux massif de réfugiés. Il n'existe pas de définition du terme "afflux massif", mais en fait, la plupart des pays européens extérieurs à l'ex-Yougoslavie n'accueillirent que quelques milliers de réfugiés originaires de la région. Exception notable : l'Allemagne, qui en a laissé entrer plus de 300 000. De manière générale, l'attitude des pays européens face à la détresse des personnes fuyant l'ex-Yougoslavie constitue un tournant décisif dans l'évolution du système international de protection des réfugiés, les États ayant invoqué la menace pesant sur leurs intérêts nationaux pour justifier la réduction de leur protection.

Ailleurs dans le monde, les mouvements massifs de réfugiés ont été fréquents. La Convention de l'OUA et la Déclaration de Carthagène donnent du terme "réfugié" une définition large, qui permet une détermination du statut en fonction de l'appartenance à un groupe. La protection accordée est de nature temporaire. Elle est fondée sur la nécessité d'offrir un abri aux personnes qui doivent être protégées, jusqu'à ce qu'elles puissent rentrer chez elles.

La protection temporaire peut apparaître comme une solution nécessaire et appropriée dans des situations d'exode massif, lorsqu'elle est adoptée par des États confrontés aux problèmes que posent l'accueil d'un grand nombre de réfugiés. Toutefois, ce n'est une solution viable et responsable que si elle est conforme à la législation internationale relative aux réfugiés et aux normes internationales en matière de droits de l'homme.

Le recours répété à la protection temporaire trahit l'existence d'une lacune dans le dispositif international de protection des réfugiés ; en effet, la communauté internationale ne parvient pas à adopter une attitude cohérente face au problème de réfugiés fuyant dans le cadre d'un exode massif, et elle se montre incapable de partager la responsabilité de la protection de ces réfugiés. Un tel recours est également symptomatique du décalage entre le dispositif international existant et le nombre croissant de personnes qui ne correspondent plus à l'interprétation étroite de la définition du terme de "réfugié" telle que donnée par la Convention des Nations unies ; pour autant, ces personnes ne peuvent être renvoyés en toute sécurité dans leur pays d'origine où les violations des droits de l'homme, souvent liées à un conflit armé, sont systématiques.

La protection temporaire peut remettre en cause la qualité de la protection accordée aux demandeurs d'asile si ces derniers sont obligés de repartir dans un pays avant que les garanties fondamentales en matière de droits de l'homme y aient été rétablies. La communauté internationale n'a pour l'instant défini aucune règle pratique et non contraignante permettant de décider de l'opportunité de l'octroi d'une protection temporaire. A fortiori, elle n'a pas élaboré de normes relatives aux droits dont devraient bénéficier, dans les pays d'accueil, les personnes jouissant d'une mesure de protection temporaire. Amnesty International estime pour sa part que, dès lors qu'un État peut décider unilatéralement de recourir à la protection temporaire, des normes doivent être fixées. Ces normes doivent être fondées de façon rigoureuse sur des considérations prenant en compte les droits de l'homme. En outre, toutes les personnes ayant bénéficié d'une mesure de protection temporaire doivent pouvoir soumettre une demande individuelle d'asile avant d'être renvoyées chez elles.

Lorsque l'on voit la façon dont, en Europe, a récemment été levée la protection temporaire accordée aux réfugiés d'ex-Yougoslavie, force est de constater que cette décision n'était pas exempte de considérations d'ordre politique ou institutionnel. La décision d'interrompre la protection temporaire, ou toute autre forme de protection des réfugiés, doit découler d'une évaluation de la situation des droits fondamentaux dans le pays d'origine. Cette évaluation doit être impartiale, politiquement indépendante et conforme aux normes définies dans les clauses de cessation de la Convention des Nations unies relative au statut des réfugiés (48).

(48) Un pays d'accueil peut décider de mettre un terme à la protection accordée à un réfugié en invoquant les "clauses de cessation" qui figurent dans la Convention de 1951. Ces clauses s'appliquent dès lors qu'un réfugié peut de nouveau se prévaloir de la protection de son propre État ou lorsque les raisons qui l'ont poussé à partir sont devenues caduques, et qu'un retour en toute sécurité est donc possible. Un État ne peut faire jouer ces clauses qu'à condition qu'il soit prouvé que les conditions sur place ont effectivement et durablement changé. Tout réfugié ayant subi un traumatisme tel qu'il estime ne plus pouvoir rentrer dans son pays d'origine, quelle que soit l'évolution de la situation, doit en outre avoir la possibilité de plaider sa cause. (voir Convention des Nations unies relative au statut des réfugiés, article 1C).

Le rapatriement librement consenti

Le rapatriement librement consenti est actuellement considéré par la communauté internationale comme la plus souhaitable des "solutions durables" au problème des réfugiés (les deux autres étant la réinstallation définitive dans un pays tiers et l'intégration dans le pays d'accueil). Les États étant aujourd'hui de moins en moins disposés à accueillir en nombre les réfugiés, la tentation est forte de renvoyer ces derniers chez eux, sans avoir au préalable obtenu toutes les garanties qu'ils seront en sécurité une fois rentrés.

Le raisonnement qui se profile derrière l'idée de rapatriement librement consenti s'appuie sur des hypothèses qui ne sont pas nécessairement vraies. Entre autre, les règles censées permettre de définir le moment où tout danger a disparu et où plus rien ne s'oppose au rapatriement ne sont pas appropriées. Le HCR, organisme chargé de la protection des réfugiés, a également pour tâche de promouvoir le rapatriement librement consenti. Or, ce double rôle peut parfois entraîner des conflits d'intérêts et placer le HCR face à des priorités politiques contradictoires. Il en résulte que les programmes de rapatriements librement consentis ne sont pas sans danger pour les candidats au retour.

L'une des principales hypothèses consiste à dire que tous les réfugiés souhaitent rentrer chez eux, l'idée étant que l'exil constitue une parenthèse dans leur vie et que leurs foyers comme leurs communautés d'origine existent encore. Or, cette hypothèse est fautive dans bien des cas. Certains qui vivent en exil depuis des années, voire des décennies, se sont adaptés et ont refait leur vie. Ils s'intègrent à la société qui les entoure, ils contribuent à son développement en lui apportant leurs propres compétences et en tissant des liens très forts avec ceux qu'ils côtoient. Il peut arriver que les enfants n'aient jamais connu le pays d'origine de leur parents. Chasser ces personnes de leur pays d'accueil peut avoir des conséquences dramatiques.

D'autres réfugiés, nombreux, n'ont plus rien à espérer d'un éventuel retour, soit que la communauté à laquelle ils appartenaient ait disparu dans la tourmente de la guerre, des "nettoyages ethniques" ou des génocides, soit que leurs maisons aient été détruites ou occupées par de nouveaux locataires. Leur pays d'origine n'est plus, parfois, qu'une mosaïque de territoires contrôlés par des groupes armés hostiles à telle ou telle ethnie.

Lorsque le rapatriement librement consenti est effectivement une solution envisageable, il est essentiel de respecter un certain nombre de principes fondamentaux. Le rapatriement ne doit en aucun cas violer ou contourner le principe du non-refoulement. Tout programme de rapatriement volontaire doit par conséquent être évalué à la lumière des risques encourus par les réfugiés pendant et après leur retour. Amnesty International estime pour sa part qu'il est indispensable de s'assurer que la situation dans le pays d'origine a changé de manière profonde et durable, au point qu'une protection internationale ne s'impose plus. De plus, même lorsque de telles conditions sont globalement réunies, certains individus peuvent, du fait de leur histoire personnelle ou de leurs craintes propres, avoir encore besoin d'une protection internationale. Ils doivent alors se voir offrir en toutes circonstances, et avant tout rapatriement, la possibilité de soumettre à examen leur cas particulier.

Dans les faits, la grande majorité des rapatriements s'effectuent de manière spontanée – les réfugiés cédant aux pressions ou aux incitations, ou bien à la lassitude d'attendre une aide éventuelle. Ils sont poussés au départ par le pays d'accueil qui réduit ou supprime ses aides, s'efforce de leur rendre la vie impossible, les met en danger. Ils sont incités au retour par la promesse de tel ou tel avantage (attribution d'un lopin de terre, meilleur respect des droits de l'homme, etc.), promesse qui ne sera pas toujours tenue. Cédant au désespoir, ils rentrent chez eux après des mois passés dans des camps où l'aide ne parvient pas, ou si peu.

La Conclusion 40 du Comité exécutif indique que le HCR est chargé de promouvoir, de faciliter et de coordonner les rapatriements librement consentis. Faciliter les rapatriements librement consentis consiste notamment à aider les candidats au retour. La promotion du rapatriement implique une intervention plus marquée. Le HCR doit composer avec les exigences des pays d'accueil et des pays d'origine, voire avec celles des bailleurs de fonds internationaux. Il peut

arriver que certains de ces acteurs, pressés de rapatrier un groupe de réfugiés, sacrifient davantage à leurs propres intérêts politiques et économiques qu'au souci d'assurer la sécurité des personnes concernées.

La rhétorique chère aux partisans du rapatriement librement consenti s'appuie sur des concepts comme celui du "droit au retour" ou des "mesures du degré de sécurité du retour". Le "droit au retour" ne doit cependant pas être utilisé pour obliger des réfugiés à quitter le sanctuaire où ils se trouvent, et la sécurité du retour doit être évaluée à l'aune des normes relatives aux droits de l'homme et en prenant en compte chaque cas particulier.

Les trois principaux critères reconnus au niveau international en matière de rapatriement sont les suivants :

N Tout rapatriement doit être librement consenti.

N Les rapatriements doivent être le fruit d'une action conjointe du HCR, des gouvernements et des organisations non gouvernementales.

N Il convient de faciliter et de promouvoir le rapatriement librement consenti.

Le principe du libre consentement est fondamental, mais il est malheureusement susceptible d'être manipulé. On considère souvent, à tort, qu'à partir du moment où un rapatriement est volontaire, il est forcément sans danger. Il est bien évident que les réfugiés ont leur mot à dire sur l'opportunité d'un retour, mais toute décision doit s'appuyer sur des données solides. Souvent, les réfugiés savent mieux que quiconque déterminer si la situation dans leur pays d'origine a changé suffisamment pour leur permettre de rentrer. Il est par conséquent de la plus haute importance que les réfugiés aient accès à des informations impartiales et précises concernant la situation des droits de l'homme dans leur pays.

Un rapatriement organisé dans un pays encore en proie à de graves problèmes en matière de droits fondamentaux peut fort bien déboucher sur un nouvel exode ou sur de nouveaux drames humains. L'exemple des réfugiés rohingyas originaires du Myanmar (Birmanie) montre bien les dangers d'un rapatriement prématuré. En 1991, quelque 250 000 membres de la communauté rohingya, fuyant les terribles violations des droits de l'homme perpétrées par l'armée birmane, se sont réfugiés au Bangladesh. L'année suivante, plusieurs milliers d'entre eux ont été contraints de rentrer chez eux. Cette initiative a été condamnée par le HCR, qui a parlé de refoulement massif. Un accord de rapatriement a finalement été conclu en 1993 par le HCR et le Myanmar. Quelques temps plus tard, les autorités de Yangon ont accepté que le HCR contrôle l'opération. Tout au long de l'année 1993, puis en 1994, des informations ont fait état de nombreux abus commis par des fonctionnaires bangladaïsi qui, par la menace, l'intimidation et la violence physique, en supprimant les rations alimentaires ou en recourant à d'autres formes de coercition, auraient cherché à pousser les réfugiés à rentrer chez eux. Sous la pression du Bangladesh, le HCR a accéléré le processus de rapatriement en se lançant dans une vaste opération d'enregistrement des candidats au retour. De nombreuses ONG présentes sur le terrain ont indiqué que les réfugiés ignoraient le lien existant entre cette procédure et l'opération de rapatriement. Toujours selon ces ONG, les personnes rapatriées estimaient qu'elles n'avaient pas eu d'autre choix que de retourner au Myanmar.

Alors que la situation des droits de l'homme au Myanmar était toujours aussi mauvaise et que la communauté rohingya continuait d'être la cible de violations graves, plusieurs dizaines de milliers de membres de cette communauté ont été rapatriés. D'autres, en grand nombre (environ 20 000 pour la seule année 1995), se sont enfuis des camps où ils se trouvaient pour ne pas être rapatriés et se sont réfugiés dans d'autres pays. Un certain nombre de personnes rentrées au Myanmar ont, depuis lors, dû prendre une nouvelle fois le chemin de l'exil.

Ces dernières années, le HCR a joué un rôle de premier plan en matière de rapatriement librement consenti – avec des résultats mitigés. Le programme de rapatriement en Namibie, effectué au début des années 90, a généralement été salué comme une réussite, tout comme celui des réfugiés guatémaltèques du Mexique ou celui des Mozambicains rentrés, entre autres, du Malawi

et du Zimbabwe. D'autres opérations de grande envergure se sont soldées par des résultats plus contrastés, notamment dans le cas des Afghans réfugiés en Iran et au Pakistan.

La situation dans les pays d'Afrique centrale montre bien à quel point le système international de protection des réfugiés est fragile. Ainsi, une déclaration du gouvernement tanzanien publiée début décembre 1996 avec l'accord et la signature du HCR enjoignait à tous les réfugiés rwandais présents en Tanzanie de rentrer chez eux avant la fin du mois. Un mois plus tard, la majorité des quelque 540 000 Rwandais réfugiés dans ce pays avait regagnée le Rwanda. Plusieurs milliers de personnes ont tenté de fuir vers d'autres pays, mais elles ont été reconduites à la frontière par les forces armées tanzaniennes. Il n'a pas été question de rapatriement librement consenti ; les réfugiés qui estimaient ne pouvoir rentrer chez eux en toute sécurité ne se sont pas vu offrir d'autres choix. Ce n'est qu'après le retour de l'immense majorité des réfugiés que le HCR a publiquement exprimé le souhait de voir la Tanzanie mettre en place un mécanisme de "filtrage" permettant à ceux qui avaient peur de rentrer au Rwanda de faire valoir leurs arguments. On peut s'étonner d'une telle attitude de la part d'un organisme précisément chargé par la communauté internationale de rappeler aux gouvernements de la planète leurs devoirs vis-à-vis des réfugiés, notamment celui de ne pas procéder au rapatriement forcé de réfugiés requérant une protection internationale.

Le HCR a pour mandat de se pencher sur toutes les crises impliquant des réfugiés, en cherchant à encourager la mise en place de conditions susceptibles de permettre un rapatriement librement consenti. Les termes de ce mandat suscitent un certain nombre d'interrogations, qui restent sans réponse, en particulier dans le contexte des conflits sanglants qui s'éternisent à la surface du globe (49). Ces interrogations concernent l'attitude des gouvernements qui, selon toute apparence, cherchent à faire du HCR plus un organisme d'aide qu'une institution de protection.

(49) Le HCR a estimé en 1994 qu'il était apparemment souhaitable et envisageable d'adopter une déclaration fixant quelques principes directeurs destinés à aider les réfugiés chassés par la guerre (Paragraphe 54 d'une Note sur la protection internationale soumise par le Haut Commissaire au Comité exécutif, A/AC.96/830, le 7 septembre 1994).

Le HCR est également chargé, pour chaque programme de rapatriement, de surveiller activement la situation des personnes rentrées dans leur pays. Il ne peut toutefois s'acquitter de cette mission sans la coopération totale des États concernés et sans les moyens matériels nécessaires. Il est par conséquent capital que le HCR et les autres organismes de surveillance des droits de l'homme puissent avoir accès, dans des conditions adéquates, aux pays concernés et que la surveillance après le retour soit systématiquement prévue dans tous les accords conclus entre le HCR et les gouvernements.

Promouvoir, faciliter et contrôler des programmes de rapatriement librement consenti, ce n'est pas du tout la même chose que protéger juridiquement les réfugiés dans les pays d'accueil. Comme le dit le HCR lui-même, le rapatriement librement consenti fait appel à « un ensemble distinct d'outils de protection » (50). Toutefois, il n'existe pas pour l'instant d'accord international définissant clairement ce que devraient être ces outils. Or, à une époque où la protection des réfugiés se décline selon des procédures tendant à la limiter (protection temporaire) et où les exodes massifs sont fréquents, il est indispensable de se doter de critères clairs en matière de rapatriement librement consenti.

(50) *Idem*, paragraphe 63.

Le guide du HCR sur le rapatriement librement consenti n'est guère rassurant. Il a beau préciser les divers aspects du rapatriement à prendre en compte, il n'indique pas vraiment quelles normes devraient être appliquées pour déterminer si un retour des réfugiés peut être envisagé en toute sécurité. En réalité, ce document semble bien « promouvoir » et « encourager » le rapatriement dans des conditions qui sont loin d'être satisfaisantes. Il va même jusqu'à suggérer qu'un rapatriement peut s'avérer bénéfique dans le cadre d'un processus de paix, lorsque la situation est encore précaire. Le HCR est toujours dans une position potentiellement contradictoire lorsqu'il

traite des rapatriements librement consentis. Il ne faut pas oublier que cet organisme est en fait gouverné par les États qui en sont membres, lesquels ont tous des priorités politiques qui leur sont propres.

En matière de rapatriement, il importe avant tout de s'assurer que la situation des droits de l'homme dans le pays d'origine s'est suffisamment améliorée pour que le retour des réfugiés puisse être raisonnablement envisagé. Deux questions se posent alors : qui décide que les conditions sont réunies, et qui doit contrôler la situation sur place, après le retour ?

Le HCR devrait essentiellement se consacrer à la promotion du principe de non-refoulement et à la protection des réfugiés. En tant qu'organisme dirigé par ses États membres, le HCR ne devrait pas avoir à jouer simultanément le rôle de promoteur du rapatriement volontaire des réfugiés et celui d'agence de protection et d'assistance au service de ces mêmes personnes.

Le monde d'aujourd'hui demande une nouvelle approche du rapatriement qui rompe en partie avec les méthodes utilisées jusqu'à présent. Auparavant, les personnes rapatriées l'étaient le plus souvent dans des pays qui venaient d'accéder à l'indépendance ou de se doter d'un régime démocratique. Le scénario le plus fréquent, dans les années 90, met en scène des pays déchirés par des conflits à caractère ethnique et par la guerre civile. Dans ces pays, la réconciliation ne peut intervenir, dans le meilleur des cas, qu'à l'issue d'un processus long et difficile. Les amnisties et les garanties que peuvent donner les autorités aux réfugiés de retour chez eux n'ont guère de poids si elles ne s'accompagnent pas de la volonté politique de les appliquer, et si elles ne reflètent pas le souhait réel des populations de vivre ensemble en paix. Il s'agit d'un défi politique et social qui va bien au-delà du simple problème des réfugiés et peut même, dans certain cas, mettre en question l'avenir de la nation en tant que telle. Le rapatriement dans ces conditions n'est par conséquent qu'un des éléments d'un long processus qui exigera, en termes de soutiens et de moyens, la mobilisation de nombreux acteurs de la communauté internationale (51).

(51) Idem, paragraphe 63.

Le monde doit aujourd'hui répondre à l'appel du HCR en faveur d'un réel soutien international. Ce soutien doit impliquer les organisations de défense des droits de l'homme et les observateurs de l'ONU chargés de faire respecter ces droits, qui peuvent collaborer à la surveillance de la situation dans le pays d'origine avant, pendant et après telle ou telle opération de rapatriement volontaire. Lorsqu'elles cherchent à évaluer le degré de "sécurité" d'une zone dans laquelle un rapatriement est envisagé ou qu'elles surveillent un territoire où sont revenus s'installer des réfugiés, toutes les parties, y compris les gouvernements et le HCR, doivent se servir des informations disponibles sur les questions relatives aux droits de l'homme (notamment les rapports thématiques et par pays de la Commission des droits de l'homme, les résolutions de cette instance, ainsi que les rapports des différents organismes de l'ONU chargés de l'application des traités, comme le Comité contre la torture).

Le système actuel de rapatriement librement consenti pêche par manque de clarté, ce que montrent assez les situations dramatiques que l'on connaît actuellement. On assiste parallèlement à une crispation de la communauté internationale, dont la position à l'égard des demandeurs d'asile est de plus en plus frileuse. Le HCR est soumis à une pression croissante de la part des gouvernements des pays d'accueil pour qu'il rapatrie les réfugiés dans leur pays d'origine. Pris ensemble, ces facteurs font qu'il existe un danger très réel que des personnes soient rapatriées "volontairement" dans des zones où leurs droits fondamentaux seront de nouveau menacés. Il est par conséquent urgent de réexaminer le concept même du rapatriement. Des règles claires et détaillées doivent être élaborées, qui soient conformes aux normes relatives aux droits de l'homme, et qui insisteront sur l'importance de la mise en place d'un mécanisme indépendant, impartial et libre de toute influence politique permettant de juger s'il est ou non opportun de renvoyer chez eux des réfugiés. Le respect du principe du non-refoulement est de la plus haute importance. Le rapatriement est certes appelé à conserver la place centrale qu'il occupe dans la politique de

protection internationale des réfugiés, mais il doit être défini en des termes accordant une priorité absolue, à toutes les étapes, aux considérations relatives aux droits de l'homme.

7. La coopération internationale

Les gouvernements de la planète ont le devoir, avant toute chose, de mettre un terme aux violations des droits de l'homme qui forcent tant d'hommes, de femmes, et d'enfants à quitter leurs foyers et leurs communautés. Si la communauté internationale consacrait les moyens nécessaires et faisait preuve de la volonté politique suffisante pour empêcher les atteintes aux droits fondamentaux de la personne humaine, un grand nombre de drames collectifs et individuels seraient évités.

Pendant des années, la communauté internationale a fermé les yeux sur les meurtres et les actes de torture perpétrés en Irak par les autorités de Bagdad. Elle a systématiquement ignoré les rapports d'Amnesty International et ses communications à divers organismes de l'ONU dans lesquels elle dénonçait, preuves à l'appui, la torture, les exécutions extrajudiciaires et les "disparitions" dont étaient victimes des centaines de milliers d'Irakiens. En 1988, lorsque 5 000 Kurdes – hommes, femmes et enfants – ont été massacrés à l'arme chimique dans la ville d'Halabja, les puissants de ce monde n'ont toujours pas bronché. On peut penser que si la communauté internationale avait sommé plus tôt le gouvernement irakien de rendre des comptes sur les atrocités commises contre ses propres citoyens, la guerre du Golfe et l'exode qui en a résulté auraient pu être évités.

Tout au long des deux années qui ont précédé le génocide au Rwanda, les propres experts des Nations unies ont tiré la sonnette d'alarme, affirmant qu'à défaut d'une action ferme et décisive des États, il fallait s'attendre à des massacres de grande ampleur. Non seulement la communauté internationale est restée sourde à ces mises en garde, mais, lorsque les tueries ont commencé, elle a retiré du pays le contingent de l'ONU. Depuis, les crises génératrices de réfugiés se succèdent, exposant des millions d'hommes, de femmes et d'enfants à la précarité, à la terreur, aux maladies, à la famine et à la mort.

Les grandes puissances ont parfois contribué à entretenir des conflits désastreux pour les droits de l'homme. On songe, par exemple, à la guerre en Afghanistan, où elles ont attisé la discorde, armant et aidant les factions, en sachant fort bien que leurs alliés se rendaient coupables de terribles atteintes aux droits de l'homme. Aujourd'hui, ces mêmes puissances ne font pas grand chose pour tenter de mettre un terme à la violence.

Lorsque la catastrophe se produit, la communauté internationale a le devoir de protéger les personnes qui tentent de fuir. Les États ont conclu des traités, mais ils les sacrifient bien trop souvent sur l'autel de l'intérêt politique ou économique.

La communauté internationale est également tenue de veiller à ce que les coûts engendrés par la protection des réfugiés soient équitablement répartis entre les États, quels que soient les pays de premier accueil. Le préambule de la Convention des Nations unies relative au statut des réfugiés dispose en effet :

« ...il peut résulter de l'octroi du droit d'asile des charges exceptionnellement lourdes pour certains pays et [...] la solution satisfaisante [...] ne saurait, dans cette hypothèse, être obtenue sans une solidarité internationale. »

Les pays riches doivent assumer leur part. Ils doivent rompre avec leur politique visant à empêcher les réfugiés d'arriver sur leur territoire, et reconnaître enfin l'énorme fardeau logistique et économique que peut représenter, pour des pays relativement démunis, la présence de nombreux réfugiés.

Le principe même de la protection des réfugiés est fondé sur la reconnaissance de la responsabilité de la communauté internationale à leur égard, les liens avec leur propre État ayant été rompus. Or, les pays qui seraient le plus à même de protéger des réfugiés sont ceux qui en accueillent le moins. Il ne s'agit pas là d'une quelconque "ironie de la géographie" : en fait, les pays riches s'efforcent de plus en plus de tenir en respect les réfugiés et de les empêcher de franchir leurs frontières.

Dans la déclaration qu'elle a prononcée en ouverture de la session d'octobre 1996 du Comité exécutif, Madame Sadako Ogata, Haut Commissaire pour les réfugiés, a réitéré ses appels à la communauté internationale pour qu'elle accepte de mieux partager les responsabilités envers les réfugiés :

« Il est de plus en plus évident que l'échec au niveau du partage de la charge engendre des problèmes de protection. Les fardeaux sont très inégalement répartis entre les continents et en leur sein. L'Allemagne accueille plus de réfugiés bosniaques que les autres pays d'Europe occidentale à eux tous ...[En] Côte d'Ivoire et en Guinée, ...[il y a] des régions où les réfugiés libériens sont plus nombreux que la population locale. Il en est de même dans de nombreux autres pays [...] Il est, à mes yeux, très inquiétant que des appels tels que ceux du PNUD [Programme des Nations unies pour le développement] et du HCR visant à remédier aux dommages immenses causés à l'environnement, entre autres à l'est du Zaïre et à l'ouest de la Tanzanie, n'aient quasiment suscité aucune réaction. »

À chaque fois que de tels appels restent sans réponse appropriée, à chaque fois que les promesses ne sont pas tenues, des réfugiés souffrent. En Afrique, un continent où la générosité envers les réfugiés est une tradition, même dans les conditions les plus difficiles, la situation est aujourd'hui alarmante car un nombre croissant de pays ferment progressivement leurs portes aux demandeurs d'asile. L'Iran a honoré pendant des années ses obligations internationales à l'égard des réfugiés. Aujourd'hui encore, il en accueille plus de deux millions, plus que tout autre pays de la planète. Pendant des années, l'Iran a demandé à la communauté internationale de l'aider – en vain. Finalement, au début des années 90, Téhéran a renoncé à sa politique d'accueil. Aujourd'hui, en Iran, les demandeurs d'asile assistent à la détérioration rapide de leurs conditions de vie. Le refoulement est devenu une pratique courante, et les retours fort peu volontaires se multiplient.

Le HCR a demandé à plusieurs reprises à la communauté internationale d'agir. En 1995, ses appels se sont faits pressants :

« [...] L'absence d'une solidarité internationale tangible est restée un obstacle au développement du régime international de protection des réfugiés. Les conclusions successives du Comité exécutif, approuvées par l'Assemblée générale, ont demandé une solidarité internationale et un partage du fardeau, enjoignant à tous les États de prendre une part active, en collaboration avec le HCR, aux efforts déployés pour aider les pays, en particulier ceux qui ont des ressources limitées, accueillant un grand nombre de réfugiés et demandeurs d'asile. La communauté internationale doit toujours se partager la responsabilité d'aider les pays hôtes à recevoir et protéger les réfugiés, y compris les pays qui n'ont pas les ressources nécessaires et ceux dont les préoccupations intérieures, y compris un ressentiment à l'égard des immigrants ainsi que des problèmes socio-économiques, politiques et environnementaux, militent contre une protection effective. Les questions relatives à la sécurité nationales sont également de plus en plus pertinentes à cet égard, particulièrement concernant les conséquences politiques et connexes du séjour prolongé de groupes importants de réfugiés. » (52).

(52) Note sur la protection internationale, soumise par le Haut Commissaire pour les réfugiés au Comité exécutif, le 1er septembre 1995 (A/AC.96/850), paragraphe 14.

Le dispositif de protection internationale des réfugiés ne vaut que par ce que valent les éléments qui le constituent, c'est-à-dire les États. Or, ces derniers disposent d'une grande latitude pour décider de la contribution qu'ils sont prêts à fournir. L'efficacité du système est donc sujette aux caprices des politiques individuelles des États lorsqu'il s'agit de fixer le montant de leur aide financière, destinée à soutenir le gigantesque effort humanitaire nécessaire à la protection et au secours des réfugiés.

Le budget du HCR est déterminé par un appel de fonds annuel, ce qui entraîne des conséquences aussi bien politiques que fiscales. Si l'on veut que le HCR s'acquitte de sa mission en tant qu'organisation non politique de protection et d'assistance, il est indispensable qu'il puisse

disposer d'une certaine stabilité financière à long terme et d'une indépendance politique incontestable. Les États doivent faire en sorte que le HCR et les organismes qui lui sont associés bénéficient d'un budget suffisant pour faire face aux opérations en cours et aux éventuelles urgences. À défaut, le partage des responsabilités restera un vœu pieux. Certes, la solidarité internationale n'est pas uniquement une question d'argent, mais sans soutien financier, elle ne peut exister.

Lorsque les États promettent de débloquer des fonds en faveur des réfugiés, il arrive souvent qu'ils ne tiennent pas leurs engagements. Ainsi, lors de la réunion d'octobre 1995 du Comité exécutif, le représentant du Rwanda faisait remarquer que les pays donateurs avaient promis, en janvier de la même année, de fournir à son pays environ un milliard de dollars. Or, à la date de la réunion, seuls 30 p. 100 des sommes promises avaient effectivement été versées (53). Dans le même ordre d'idées, les appels à l'aide réitérés des pays accueillant un grand nombre de réfugiés ne rencontrent toujours aucun écho.

(53) Compte rendu résumé de la 504^e rencontre du Comité exécutif (Débat général), A/AC.96/SR.504, paragraphe 35.

Les États doivent également partager les responsabilités au niveau de l'asile. Cela implique de leur part non seulement de respecter leurs obligations à l'égard des personnes se présentant aux frontières, mais également de recourir davantage aux programmes de réinstallation. Pourquoi les pays de premier asile devraient-ils accueillir tous les réfugiés, alors que d'autres nations en hébergent un nombre relativement faible ?

Lorsqu'ils renvoient des réfugiés vers un "pays tiers sûr", les relèguent dans des "zones de sécurité" situées à l'intérieur de la région d'origine ou les pressent de demander l'asile dans le "pays de premier accueil", les États pervertissent le principe même du partage des responsabilités. Partager les responsabilités, cela ne signifie pas éluder ses propres responsabilités en rejetant la charge de protéger les réfugiés sur les pays "de premier accueil". À supposer que les pays les plus riches assument un jour leur part financière du fardeau, ce qui n'est pas le cas actuellement, il reste que les réfugiés sont des êtres humains, pas des marchandises, et que le respect de leurs droits fondamentaux n'est pas uniquement une question d'argent.

L'exemple du Plan d'action global (PAG) en faveur des réfugiés indochinois illustre bien l'échec des tentatives effectuées jusqu'à présent par la communauté internationale pour partager la responsabilité en ce domaine. Il montre que les régions du monde n'assument pas toutes une part égale du fardeau de la protection. Dans le cadre du PAG, les pays asiatiques de premier accueil ont accepté dans un premier temps de recueillir les demandeurs d'asile, pour une période limitée, et de les soumettre à un processus de "filtrage" destiné à déterminer leur statut. Les pays occidentaux se sont engagés de leur côté à réinstaller tous les réfugiés officiellement reconnus comme tels. Plusieurs dizaines de milliers de personnes ont effectivement pu se réinstaller dans d'autres pays en vertu de ce programme ; toutefois, les demandeurs d'asile ont passé plusieurs années en détention, souvent dans des conditions épouvantables, la procédure de "filtrage" a fait l'objet de vives critiques dénonçant son caractère imparfait et injuste, et les personnes dont la demande avait été rejetée ont été rapatriées de force (certains rapatriements ont même donné lieu à des brutalités).

Ces derniers temps, les pays occidentaux semblent avoir réussi à se constituer un cocon imperméable aux réfugiés. En conséquence, le reste du monde est aujourd'hui contraint de supporter une part accrue des responsabilités envers ces derniers. Ce déséquilibre existe depuis longtemps entre le Nord et le Sud. Il semble qu'on le retrouve désormais au sein même de l'Europe, car les réfugiés qui trouvent portes closes à l'Ouest ont de plus en plus tendance à aller demander l'asile dans les pays d'Europe centrale et orientale ; ces pays sont pourtant souvent dans une situation économique précaire et donc moins à même d'accorder aux demandeurs la protection et l'assistance qu'ils sont en droit d'attendre.

Toute crise grave ne peut se résoudre que par la coopération des États, des organismes humanitaires internationaux, des organisations non gouvernementales et, bien entendu, des réfugiés eux-mêmes. Pour ces derniers, la solidarité, la coopération et la responsabilité internationales revêtent une importance vitale. Il est en outre de l'intérêt profond de tous les États de trouver collectivement une solution aux problèmes des réfugiés. S'ils ne le font pas, les problèmes peuvent rapidement devenir des crises.

Fin 1996, à la suite d'atteintes aux droits de l'homme graves et systématiques, l'est du Zaïre a été le théâtre d'une rébellion armée qui a dégénéré en véritable guerre. Des centaines de milliers de réfugiés burundais et rwandais et de personnes déplacées zaïroises se sont retrouvés dans une situation désespérée. Fuir vers le Rwanda ? Mais quel sort les attendait dans ce pays où des violations des droits fondamentaux continuaient d'être perpétrées ? S'enfoncer plus avant dans le territoire zaïrois ? Ils risquaient de tomber aux mains de soldats livrés à eux-mêmes, échappant à tout contrôle. Gagner le Burundi ? Des massacres y étaient commis régulièrement. Pourtant, ces situations catastrophiques n'étaient ni inévitables ni imprévisibles.

S'exprimant lors de la réunion d'octobre 1995 du Comité exécutif, le représentant de la Tanzanie a décrit en ces termes la situation dans la région des Grands Lacs :

« Des pays pauvres ont été amenés, par les hasards de la géographie, à accueillir des flux énormes de réfugiés dépassant les deux millions de personnes. Fidèle à sa tradition d'hospitalité qui lui a fait recevoir successivement des réfugiés mozambicains, angolais, zimbabwéens, namibiens ou sud-africains fuyant l'oppression coloniale et raciale, la République-Unie de Tanzanie héberge encore actuellement sur son sol 1,4 million de réfugiés principalement originaires du Rwanda et du Burundi. »

Le représentant tanzanien a également souligné la charge énorme que cette présence massive faisait peser sur son pays, notamment sur l'environnement et les structures économiques et sociales. Il a affirmé que les instigateurs des massacres survenus en 1994 au Rwanda, ainsi que d'autres « éléments indésirables », s'étaient infiltrés dans les camps, qu'ils empêchaient les vrais réfugiés de rentrer chez eux et qu'ils faisaient régner la terreur parmi la population tanzanienne des villages proches des camps. Rappelant que le gouvernement tanzanien restait prêt à chercher des solutions à la crise des réfugiés, il concluait cependant en ces termes :

« [La communauté internationale] a malheureusement tendance, lorsqu'il se pose un problème de réfugiés, à considérer que les pays d'asile, si pauvres soient-ils, doivent faire face à leurs obligations humanitaires, y compris aux dépens de leurs propres droits et intérêts nationaux [...] La Tanzanie [...] souhaiterait que les donateurs continuent à l'aider à s'acquitter pleinement de ses obligations, notamment dans le cadre du rapatriement de ces réfugiés. »

Aucune aide financière ne fut envoyée. Au cours des semaines qui ont suivi, le gouvernement tanzanien s'est opposé à l'entrée sur son territoire de réfugiés fuyant le Burundi, et il a renvoyé chez eux un certain nombre de réfugiés rwandais et burundais. Fin novembre 1996, le gouvernement tanzanien a annoncé que plus de 500 000 réfugiés rwandais allaient être rapatriés au cours des trois semaines à venir. Le HCR avait le choix entre ne rien faire et assister, impuissant, aux expulsions, ou participer à l'opération. Il a finalement opté pour cette dernière solution, prenant la décision – l'une des plus critiquées de ces dernières années – de soutenir les autorités tanzaniennes et de les aider à rapatrier les réfugiés des camps.

Le Zaïre a lui aussi mis en garde la communauté internationale contre les conséquences qu'aurait le fait de ne pas aider les pays d'origine et les pays d'accueil. Son représentant a déclaré, lors de la réunion de 1995 du Comité exécutif :

« L'opinion internationale semble toujours avoir tendance à oublier que le problème des réfugiés est fondamentalement dû à la situation que connaissent les pays d'origine. L'inadéquation entre les discours humanitaires et la pratique de la communauté internationale et du système des Nations unies est de plus en plus source de frustration dans les pays d'asile [...] Le Zaïre a un peu l'impression que la communauté internationale considère que, puisqu'il a accepté d'accueillir

les réfugiés, il doit continuer à les supporter stoïquement quels que soient les problèmes qu'ils lui causent. »

Il a ensuite souligné que son pays était las d'attendre qu'on lui accorde enfin une aide internationale en rapport avec la gravité du problème :

« Le laxisme incompréhensible de la communauté internationale en général et de l'ONU en particulier face aux causes des drames que connaissent par exemple les pays de la région des Grands Lacs [...] risque de friser la complicité et de conforter la dérive vers l'exclusion et la purification ethnique [...]

« À l'aide aux réfugiés doit correspondre un appui international renforcé au pays d'accueil, associé à une action préventive plus efficace et à un soutien international plus vigoureux en faveur d'un rapatriement rapide, dans la sécurité et la dignité [...]

« Saisie de rapports faisant état de situations graves, la communauté internationale n'a pas réagi comme elle l'aurait dû, de sorte que les drames se sont succédé [...]

Un an plus tard, à cause de la guerre, des centaines de milliers de réfugiés se retrouvaient pris au piège au Zaïre, condamnés à mourir de faim et de soif.

Les représentants d'autres pays africains ont lancé des appels à l'aide analogues. Le continent abrite en effet plus de cinq millions de réfugiés et plus de 10 millions de personnes déplacées.

En renvoyant de nombreux réfugiés dans des pays où la sécurité des personnes n'est pas une réalité avérée, le Zaïre et la Tanzanie ont enfreint de façon flagrante les principes fondamentaux de la protection des réfugiés. Force est toutefois de reconnaître que ces deux États se sont retrouvés avec la responsabilité d'accueillir un grand nombre de femmes, d'hommes et d'enfants en situation de détresse, à un moment où le soutien de la communauté internationale fondait comme neige au soleil.

La responsabilisation internationale

Le système actuel de protection des réfugiés dépend des actions des États. Il n'existe aucun mécanisme chargé de veiller à la cohérence de ces actions ou de demander des comptes aux États lorsqu'ils faillissent à leurs obligations. Bien que la Convention des Nations unies relative au statut des réfugiés oblige les États à faire un rapport au HCR sur la situation des réfugiés chez eux, la mise en œuvre de ladite Convention et les éventuelles lois concernant les réfugiés, les gouvernements sont avares d'informations sur la manière dont ils traitent ces derniers. Le HCR rédige pour sa part des rapports généraux sur les pratiques des États et sur leur application de la Convention. Sa marge de manœuvre, pour ce qui est de faire état publiquement de ses conclusions, est cependant fortement réduite par le fait qu'il ne peut agir efficacement dans un pays qu'avec l'accord de son gouvernement. De plus, il dépend entièrement du bon vouloir des pays versant les principales contributions à son budget. Ainsi, le HCR élabore chaque année des rapports sur la protection juridique apportée aux réfugiés par les gouvernements, mais il ne les publie pas. De même, le Haut Commissaire fait des déclarations générales sur les violations du principe de non-refoulement, mais sans citer nommément les gouvernements en cause.

Pour conclure, rappelons une nouvelle fois que les États ont le devoir d'observer les normes internationales en matière de droits de l'homme et de promouvoir le respect de ces droits dans les pays d'origine des réfugiés. La communauté internationale a par conséquent la responsabilité de rechercher des solutions à long terme pour les réfugiés et de redonner un sens au droit qu'ils ont de rentrer chez eux. La nature de la fuite, le degré et la durée de la protection internationale nécessaire, les chances d'aboutir à une solution durable et l'assistance extérieure requise dépendent entièrement des causes qui ont engendré la crise. Dans tous les cas, rien ne peut se faire sans coopération internationale.

À l'heure actuelle, l'indifférence de la communauté internationale à l'égard des réfugiés est la source de nouvelles souffrances, dont sont victimes des femmes et des hommes qui ont déjà trop souffert. Les gouvernements doivent agir, chez eux et à l'étranger, pour mettre un terme aux

violations des droits de l'homme qui poussent tant d'êtres humains à fuir. Ils doivent veiller à ce que tous les réfugiés bénéficient de la protection dont ils ont besoin et à laquelle ils ont droit. Ils doivent contribuer de manière plus équitable à la charge financière et à l'accueil des réfugiés. C'est un minimum ; en deçà, les États renient leurs propres engagements à l'égard des réfugiés et trahissent des millions d'hommes, de femmes et d'enfants qui ont désespérément besoin de protection.

Conclusions et recommandations

Au cours des dix dernières années, une succession ininterrompue de graves crises des droits de l'homme a jeté sur les routes des millions de personnes. Dans le même temps, le dispositif destiné à assurer la protection des réfugiés s'est grippé, en grande partie à cause de l'attitude des États, de moins en moins enclins à accueillir les victimes de ces crises. Les gouvernements violent chaque jour le principe du non-refoulement, qui constitue le fondement même de la protection des réfugiés. Le Haut Commissariat aux réfugiés (HCR), l'organisme des Nations unies créé pour veiller à la défense des droits des réfugiés, apparaît impuissant devant le refus des États d'honorer leurs obligations les plus élémentaires à l'égard d'hommes, de femmes et d'enfants qui ont été forcés de quitter leur pays.

Intitulé *Les droits de l'homme n'ont pas de frontières*, le dernier rapport consacré aux réfugiés par Amnesty International rappelle les raisons qui poussent les gens à quitter leur foyer. Il insiste sur la nécessité de les protéger et se penche sur le système qui devrait remplir cette fonction mais ne le fait pas toujours. Ce document montre que la question des réfugiés ne peut être résolue qu'à condition de s'attaquer aux violations des droits de l'homme qui ont créé le problème. Amnesty International appelle tous les gouvernements à respecter leurs obligations internationales et à prendre des mesures concrètes pour que les droits fondamentaux des citoyens soient réellement garantis. Elle prie en outre instamment tous les groupes d'opposition armée de se conformer aux principes du droit international humanitaire. Si les droits de l'homme étaient respectés dans le monde entier, personne ne serait contraint de fuir son pays dans l'espoir de trouver ailleurs une plus grande sécurité.

Pour que le respect des droits de l'homme redevienne une réalité dans les pays où ils ont été largement bafoués, il est primordial de mettre un terme à l'impunité. Amnesty International appelle tous les gouvernements à en finir avec l'impunité, à enquêter sur toutes les violations des droits de l'homme qui leur sont signalées et à traduire en justice les responsables présumés. Ce faisant, ils accompliraient un pas décisif en sortant de l'engrenage de la violence et en donnant aux réfugiés assez de confiance dans l'avenir pour qu'ils souhaitent rentrer chez eux.

Amnesty International estime de surcroît qu'un grand nombre de réfugiés sont victimes de conflits armés attisés par des puissances étrangères, qui n'hésitent pas à fournir armes, personnel et assistance technique à des protagonistes dont le mépris pour les droits de l'homme est notoire. L'Organisation demande par conséquent aux gouvernements de cesser d'armer ou d'entraîner des forces militaires, de sécurité ou de police susceptibles d'utiliser pour violer les droits de l'homme les compétences ou le matériel acquis.

Le dispositif international de protection des réfugiés est en crise. Nombreuses sont les personnes qui ne peuvent en bénéficier, alors qu'elles ont précisément besoin d'une protection : elles se voient barrer l'accès à la procédure d'asile, certains officiels leur affirment à tort qu'elles ne remplissent pas les conditions pour obtenir le statut de réfugié, elles sont parfois renvoyées dans un pays où leur sécurité n'est pas assurée. Or, actuellement, loin de chercher à améliorer le système de protection des réfugiés, les gouvernements s'efforcent de restreindre encore davantage la définition des personnes susceptibles d'être protégées et de limiter les garanties à leur accorder. Force est de constater que les gouvernements de la planète, individuellement aussi bien que collectivement, refusent aujourd'hui de s'engager à mieux protéger les réfugiés. Amnesty International estime donc que le moment serait mal choisi pour appeler la communauté internationale à prendre des initiatives audacieuses, telles que l'instauration de nouvelles normes internationales. Il semble plus opportun aujourd'hui de rappeler aux gouvernements les engagements qu'ils ont déjà pris à l'égard des réfugiés, et d'insister auprès d'eux pour qu'ils respectent ces normes élémentaires. Amnesty International appelle la communauté internationale à veiller à ce que les réfugiés bénéficient, comme ils peuvent légitimement y prétendre, de toutes les garanties du dispositif prévu par le droit international des droits de l'homme.

Amnesty International estime que les principes fondamentaux relatifs aux droits de l'homme constituent une norme de protection inviolable, applicable à tous quelles que soient les politiques d'asile adoptées par tel ou tel État. L'Organisation est opposée au renvoi d'une personne dans un pays ou un lieu où elle risque d'être exécutée, de "disparaître", d'être torturée ou de devenir un prisonnier d'opinion. Cette prise de position constitue le fondement de l'action d'Amnesty International en faveur des réfugiés.

Amnesty International consacre l'essentiel de ses efforts à la lutte contre les atteintes aux droits de l'homme responsables de la fuite de millions d'innocents, contraints par la terreur de quitter leurs foyers. La campagne menée par Amnesty International en 1997 pour les droits des réfugiés s'attache plus particulièrement à la manière dont les gouvernements traitent les réfugiés. Les recommandations suivantes rappellent les mesures minima à prendre pour que les droits fondamentaux des réfugiés soient protégés, pour qu'ils n'aient plus à subir de nouvelles souffrances et pour qu'ils soient traités avec toute la dignité qui leur est due.

Aux gouvernements des pays d'asile

Les réfugiés ont généralement vu leurs droits fondamentaux gravement menacés. Ils rompent leurs liens avec l'État dont ils sont originaires et sollicitent la protection d'un autre État, parce que le gouvernement de leur pays les persécute ou se montre incapable de garantir leur sécurité. Un réfugié qui vient demander à un autre État sa protection est rarement accueilli à bras ouverts. Nombreux sont ceux qui sont refoulés à la frontière, avant même d'avoir pu expliquer leur situation, arrêtés pour "immigration clandestine", soumis à de nouvelles violences ou internés dans des camps insalubres. D'autres voient leur demande d'asile examinée, mais selon une procédure sommaire et non équitable. D'autres encore sont renvoyés purement et simplement dans le pays qu'ils avaient fui. Amnesty International prie instamment les gouvernements des pays d'asile de prendre les mesures qui suivent.

1. Sensibilisation de l'opinion publique en faveur des droits des réfugiés

Souvent, les gouvernements des pays d'asile ne tiennent pas compte de la relation entre les besoins de protection des réfugiés et les violations des droits de l'homme dont ils ont été l'objet ou dont ils sont menacés. Le nombre des demandeurs d'asile augmentant, les gouvernements semblent se dérober de plus en plus devant leurs obligations internationales. Un grand nombre de gouvernements ayant eu par le passé une politique d'asile s'efforcent aujourd'hui de fermer les portes de leur pays, invoquant souvent pour justifier leur attitude une situation économique difficile ou la montée parmi la population de sentiments xénophobes ou hostiles à l'immigration.

N Les pays d'accueil doivent mener des campagnes d'information du public, en soulignant que le sort pénible des réfugiés relève, en dernière instance, de préoccupations liées aux droits de l'homme, et que les États sont dans l'obligation de protéger ces personnes.

2. Ratification et application des traités internationaux

En ratifiant les traités internationaux relatifs à la protection des droits de l'homme et des réfugiés, les États font preuve de leur volonté de mettre en œuvre les valeurs soutenues par la communauté internationale et assument la responsabilité de leurs actes.

N Tous les États doivent adhérer à la Convention des Nations unies relative au statut des réfugiés (1951), ainsi qu'à son Protocole de 1967 et à tout traité régional sur les réfugiés les concernant, et mettre en œuvre les dispositions de ces instruments. Ils doivent également adhérer au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), et à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

N Tout État ayant formulé des réserves concernant la Convention relative au statut des réfugiés ou limitant son application à une certaine zone géographique, en contradiction avec l'esprit du Protocole de 1967, doit lever ces réserves et étendre sa protection à tous les réfugiés.

N Tout État doit appliquer la totalité des traités relatifs aux réfugiés et aux droits de l'homme dans le cadre de la procédure de détermination du statut de réfugié. Pour se prononcer sur le bien-fondé des demandes, il doit s'appuyer sur les instruments internationaux et régionaux relatifs aux réfugiés et sur les instruments pertinents en matière de droits de l'homme.

3. Halte au renvoi des réfugiés dans des pays où ils sont exposés à de graves violations des droits de l'homme

Le principe de non-refoulement est à la base du droit international relatif aux réfugiés. Ce principe interdit aux États de renvoyer quelqu'un contre son gré dans un pays où cette personne risque d'être victime de persécutions. Il s'agit d'une règle du droit international coutumier qui a un caractère obligatoire pour tous les États, qu'ils soient ou non parties à la Convention relative au statut des réfugiés, et à laquelle ils ne peuvent déroger. Par ailleurs, des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme interdisent le refoulement de toute personne risquant, du fait d'une telle mesure, de subir de graves atteintes à ses droits fondamentaux.

N Les États doivent respecter scrupuleusement le principe de non-refoulement et ne jamais renvoyer de force des réfugiés, de quelque manière que ce soit (y compris en refusant l'entrée aux frontières ou en intervenant en pleine mer), sur les frontières de pays où ils risquent d'être persécutés.

N Les États doivent adhérer à toutes les normes internationales relatives aux droits de l'homme, afin que nul ne puisse, à la suite de son renvoi, se retrouver dans une situation où il risque d'être victime de graves violations des droits de l'homme, et notamment d'actes de torture, de "disparition" ou d'exécution.

N Les États doivent veiller à ce que tous les demandeurs d'asile soient orientés vers un organisme indépendant et spécialisé, chargé de statuer sur les requêtes déposées. Les fonctionnaires en poste aux frontières ne doivent en aucun cas décider de la légitimité d'une demande. Ils doivent avoir pour consigne de diriger tout demandeur d'asile vers l'organisme susceptible de traiter sa demande.

N Les États doivent veiller à ce que le principe de non-refoulement s'applique dans tous les cas, que le demandeur d'asile ait obtenu ou non le statut de réfugié.

N Les États ne doivent pas pénaliser les demandeurs d'asile entrés illégalement sur leur territoire.

N Les États ne doivent pas interpréter l'expression « arrivant directement », figurant dans l'article 31 de la Convention relative au statut des réfugiés, comme excluant les réfugiés ayant simplement transité par un pays tiers avant de demander l'asile.

4. Mettre fin aux pratiques visant à empêcher ou à dissuader les demandeurs d'asile de faire valoir leurs droits

L'article 14-1 de la Déclaration universelle des droits de l'homme dispose que « devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays ». Les gouvernements ont certes le droit de contrôler l'immigration et l'entrée sur leur territoire, mais ils doivent aussi veiller à ce que d'éventuels demandeurs aient accès à une procédure d'asile équitable et satisfaisante. Ils doivent veiller en outre à ce qu'aucune restriction à l'entrée sur le territoire ni aucune mesure de contrôle aux frontières ne vienne entraver dans la pratique l'exercice de ce droit. Ils ne doivent pas placer les demandeurs d'asile en détention, en contrevenant ainsi au droit international. Ils ne doivent pas refuser aux demandeurs d'asile les moyens de subsistance indispensables en attendant que leur demande soit examinée, car ce refus pourrait pousser une personne en quête d'asile à annuler sa demande, uniquement parce qu'il lui serait impossible de survivre.

N Les États doivent veiller à ce que des mesures de restriction prenant des formes diverses – contrôle des visas, sanctions infligées aux transporteurs ou filtrage aux frontières – ne constituent pas un obstacle empêchant les demandeurs d'asile de pénétrer sur leur territoire ou d'avoir accès à la procédure d'asile.

N Tout demandeur d'asile se présentant à la frontière ou sur le territoire d'un État, quelles que soient les modalités de son arrivée, doit être orienté vers l'organisme chargé de statuer sur les demandes d'asile.

N La détention des demandeurs d'asile doit normalement être évitée. Aucun demandeur d'asile ne sera placé en détention, à moins qu'il n'ait été démontré qu'une telle mesure est nécessaire et légale, et qu'elle correspond à l'un des motifs reconnus comme légitimes par les normes internationales. En tout état de cause, la durée de la détention ne doit jamais excéder le strict nécessaire. Tout demandeur d'asile placé en détention doit avoir la possibilité de contester la mesure qui le frappe devant une autorité judiciaire ou assimilée.

N Un gouvernement ne doit jamais placer en détention des demandeurs d'asile dans le but de dissuader d'autres personnes de venir solliciter l'asile dans le pays, de compliquer la procédure de demande d'asile ou d'inciter les personnes ainsi détenues à renoncer à leur démarche.

N Un gouvernement ne doit pas refuser d'accorder aux demandeurs d'asile les moyens de subsistance nécessaires, en attendant qu'une décision définitive soit prise sur leur demande et sur d'éventuels appels.

5. Garantie d'accès à une procédure d'asile équitable et satisfaisante

Seule une procédure d'asile équitable et satisfaisante peut permettre d'identifier les personnes qui seraient exposées à de graves violations des droits de l'homme si elles étaient renvoyées dans un pays donné, et de leur accorder la protection dont elles ont besoin.

N L'organisme chargé de statuer sur les demandes d'asile doit, dans chaque État, être indépendant et spécialisé. Le traitement de ces demandes doit constituer sa responsabilité unique et exclusive. Les personnes en charge des dossiers doivent avoir de solides compétences en matière de droit international des droits de l'homme et des réfugiés. Leur statut et les termes de leur contrat doivent être tels qu'ils garantissent au plus haut niveau leur compétence, leur impartialité et leur indépendance. Ces responsables doivent disposer d'informations objectives et indépendantes sur la situation en matière de droits de l'homme dans les pays d'origine des demandeurs d'asile et dans tous les pays où ces derniers sont susceptibles d'être envoyés.

N Tout demandeur d'asile doit avoir la possibilité de rencontrer en tête-à-tête le responsable de son dossier avant qu'une décision ne soit prise en première instance. Chaque cas doit donner lieu à un examen individuel, détaillé et approfondi. Le demandeur doit disposer de suffisamment de temps pour se préparer à défendre son dossier.

N Tout demandeur d'asile doit pouvoir bénéficier d'une assistance juridique à tout moment de la procédure de demande d'asile et autres procédures afférentes, notamment si son placement en détention ou son expulsion sont envisagés. Il s'agit d'un droit, dont le demandeur d'asile doit être informé. Il doit en outre pouvoir bénéficier des services d'un interprète qualifié et se mettre en rapport avec le HCR et les organisations non gouvernementales concernées par son cas.

N Tout demandeur d'asile doit être précisément informé, dans une langue qu'il comprend parfaitement, de la procédure à suivre et des droits qui sont les siens dans le cadre de cette procédure.

N En cas de rejet de la demande, le demandeur d'asile doit être informé, par écrit et dans une langue qu'il comprend parfaitement, des raisons de ce rejet, de façon à pouvoir interjeter appel dans des conditions satisfaisantes.

N Tout demandeur d'asile débouté doit avoir le droit d'interjeter appel. L'appel doit normalement avoir un caractère judiciaire et être examiné par une instance différente de celle qui a rendu la

première décision. L'examen de la demande en appel doit être approfondi et détaillé, étant donné la gravité de l'enjeu.

N Tout demandeur d'asile doit pouvoir rester dans le pays d'accueil au moins jusqu'à la fin de la procédure en matière d'asile, appel compris.

N Les personnes responsables aux différents stades de la procédure d'asile doivent tenir compte de la situation particulière des réfugiés. Notamment, une personne en quête d'asile n'est pas toujours en mesure de "prouver" tous les détails de son histoire. Dès lors que le récit d'un demandeur d'asile apparaît crédible, il est impératif de lui laisser le bénéfice du doute, sauf s'il existe de bonnes raisons d'en décider autrement.

6. Une attitude responsable face aux demandes d'asile

Les gouvernements sont de plus en plus nombreux à tenter d'éviter leurs responsabilités face aux demandes d'asile ou à essayer de faire endosser à d'autres ces responsabilités. Ils ont notamment recours à une politique dite du "pays tiers sûr", établissent des "listes blanches" des États "sans danger", qui leur permettent d'exclure du droit d'asile tout demandeur ayant fui un pays y figurant, concluent entre eux des accords de réadmission, permettant le refoulement automatique des demandeurs d'un pays vers un autre, mettent en place des dispositifs de protection temporaire, et adoptent, de manière générale, toutes sortes de mesures ne tenant pas sérieusement compte du contenu des demandes.

N L'État auprès duquel la personne en quête d'asile dépose sa demande doit normalement accepter la responsabilité d'un examen approfondi de cette dernière.

N Toutes les pratiques dites de "pays tiers sûr" et les ententes bilatérales ou multilatérales permettant d'expulser des demandeurs d'asile dans un pays où ils risquent de subir une mesure directe ou indirecte de renvoi forcé ou d'être exposés à de graves atteintes aux droits de l'homme doivent être immédiatement abandonnés.

N Les gouvernements ne doivent pas se décharger sur un autre État de leurs responsabilités concernant l'examen des demandes d'asile, à moins qu'ils n'aient reçu la ferme assurance que le réfugié sera accueilli, ainsi que des garanties précises que sa demande sera examinée dans le cadre d'une procédure équitable et satisfaisante, et qu'il ne sera pas refoulé.

N Les demandes d'asile présumées "manifestement infondées" ou soumises par des personnes originaires de pays présumés "sûrs" doivent être examinées avec sérieux et de manière approfondie, selon une procédure équitable et satisfaisante.

N Les autorisations temporaires de séjour, l'octroi d'un statut protégé de facto ou autres mesures de type humanitaire, peuvent parfois assurer une protection provisoire, mais ils ne doivent pas être utilisés pour refuser aux demandeurs d'asile un examen de leur requête au fond, en application de la Convention des Nations unies relative au statut des réfugiés. Toute personne bénéficiant d'une forme quelconque de protection provisoire doit pouvoir faire examiner une demande individuelle d'asile, dans le cadre d'une procédure équitable et satisfaisante visant à déterminer si cette personne a encore besoin d'être protégée, avant toute décision aboutissant à lui faire quitter le pays d'accueil.

7. Prise en compte des besoins particuliers de certains groupes de demandeurs d'asile

En raison d'une plus grande vulnérabilité ou de circonstances spéciales, certaines catégories de demandeurs d'asile ont des besoins de protection particuliers. Ainsi, la détresse d'un grand nombre de femmes, d'enfants ou de personnes persécutées en raison de leur orientation sexuelle est souvent méconnue ou mal comprise.

N Tous les États doivent au moins adopter et appliquer les recommandations exprimées dans les Lignes directrices du HCR pour la protection des femmes réfugiées, ainsi que les nombreuses Conclusions du Comité exécutif du HCR relatives aux femmes réfugiées. Ces textes reconnaissent

les problèmes particuliers rencontrés par les femmes lors de leur fuite, dans les camps de réfugiés et tout au long de la procédure d'asile, et tentent d'y apporter une réponse.

N Les gouvernements doivent reconnaître que les femmes peuvent être obligées de fuir devant des persécutions liées à leur appartenance sexuelle (violences et autres abus), comme l'ont admis les États signataires de la Déclaration et du programme d'action de Beijing (1995). Les gouvernements doivent agir auprès des responsables chargés du traitement des demandes d'asile, pour qu'ils soient conscients du fait que la violence sexuelle et, plus généralement, les abus liés à l'appartenance sexuelle, peuvent constituer des persécutions, aux termes de la définition du réfugié donnée par la Convention relative au statut des réfugiés.

N Les gouvernements doivent accorder leur protection aux femmes qui craignent d'être persécutées parce qu'elles refusent de se conformer, ou parce qu'elles ont porté atteinte, à des lois ou des pratiques religieuses ou coutumières en vigueur dans leur société et traduisant une discrimination fondée sur le sexe. Les gouvernements doivent reconnaître que les demandes d'asile formulées pour ce type de raisons entrent bien dans le cadre prévu par la Convention relative au statut des réfugiés et divers instruments internationaux concernant les droits de l'homme.

N Les gouvernements doivent prendre des mesures pour accorder aux mineurs non accompagnés, et plus généralement aux enfants, la protection particulière dont ils ont besoin, notamment en suivant les recommandations du HCR. Les États doivent également appliquer les dispositions de la Convention relative aux droits de l'enfant concernant les mineurs désireux d'acquiescer le statut de réfugié.

N Les gouvernements doivent reconnaître que les personnes persécutées en raison de leur orientation sexuelle doivent être protégées au titre de la Convention relative au statut des réfugiés.

8. Protection des droits des réfugiés en cas d'exode massif de population

Les atteintes massives aux droits de l'homme provoquent de vastes mouvements d'exode. Dans certains cas, il arrive qu'un gouvernement, confronté à des centaines de milliers de personnes ayant fui leur pays, ne soit pas en mesure d'examiner la situation personnelle de chaque individu et accorde l'asile au groupe dans son ensemble. Le statut de réfugié est présumé acquis a priori. Avant d'être renvoyé dans le pays qu'il a fui, tout réfugié accueilli dans le cadre d'un exode massif, lorsqu'il a des raisons personnelles de continuer à craindre des persécutions à son retour, doit pouvoir faire valoir ces raisons auprès des autorités du pays d'accueil.

N Les États doivent faire leurs, de façon explicite, les obligations fondamentales définies dans la Conclusion 22 du Comité exécutif du HCR :

« En cas d'arrivées nombreuses, les personnes en quête d'asile doivent être admises dans les États où elles cherchent refuge d'abord et si l'État concerné n'est pas en mesure de les admettre à titre durable, il doit toujours les admettre au moins à titre temporaire et leur offrir sa protection [...]. Dans tous les cas, le principe fondamental du non-refoulement – y compris le non-refus d'admission à la frontière – doit être scrupuleusement respecté.

[...] [Lors d'un exode massif, les personnes en quête d'asile] ne doivent pas être pénalisées ou exposées à un traitement défavorable uniquement parce que leur présence dans le pays est jugée illégale ; on ne doit pas appliquer à leurs déplacements d'autres restrictions que celles qui sont nécessaires dans l'intérêt de la santé publique et de l'ordre public.

[...] Elles doivent jouir de tous les droits civils fondamentaux internationalement reconnus [...]. Elles doivent recevoir toute l'assistance nécessaire et l'on doit leur fournir tous les produits de première nécessité [...]. Elles ne doivent pas être assujetties à des traitements cruels, inhumains ou dégradants [ni] être l'objet de mesures discriminatoires [...]. Le lieu de séjour des personnes en quête d'asile doit être déterminé en fonction de leur sécurité [...]. [Elles] doivent [...] être installées à une distance raisonnable de la frontière de leur pays d'origine. [...]

[...] les États doivent [...] prendre toutes mesures voulues pour aider, sur leur demande, les États qui ont admis des personnes en quête d'asile à l'occasion d'arrivées massives. »

N Les gouvernements doivent, en consultation avec le HCR et les organisations non gouvernementales, définir d'un commun accord des normes fixant les modalités du recours à des dispositifs de protection temporaires en cas d'exode massif. De tels dispositifs de protection temporaires ne doivent pas être utilisés par les États pour contourner les normes existantes, définies par la Convention relative au statut des réfugiés.

N Les gouvernements doivent veiller à ce que toute personne ayant bénéficié d'une protection temporaire ait le droit, avant d'être éloignée du pays d'accueil, de soumettre une demande d'asile personnelle, qui sera dûment examinée.

À la communauté internationale

Les réfugiés ont été obligés de rompre le lien qui les unissait à leur pays. Ils ont par conséquent un statut exceptionnel et relèvent de la responsabilité de la communauté internationale. Un organisme spécial, le Haut Commissariat pour les réfugiés (HCR), a été créé au sein des Nations unies, avec pour mission de les protéger et de les aider. Il n'existe cependant, au niveau international, aucun mécanisme permettant de contrôler de façon coordonnée la mise en œuvre de la protection des réfugiés. Bien souvent, les politiques à l'égard des réfugiés obéissent à des considérations qui n'ont pas grand chose à voir avec les droits de l'homme. La crise qui frappe actuellement le système de protection des réfugiés, avec toutes les violations des droits de l'homme qu'elle entraîne, ne fait pas l'objet d'une action concertée et globale. Amnesty International prie instamment la communauté internationale de prendre les mesures suivantes :

9. Alignement des programmes de rapatriement sur les normes relatives aux droits de l'homme

Selon la norme reconnue au niveau international en matière de rapatriement, « le caractère librement consenti et individuel du rapatriement des réfugiés et la nécessité d'effectuer ce rapatriement dans des conditions de sécurité absolue [...] doivent toujours être respectés ». L'histoire récente a montré qu'un grand nombre de rapatriements n'étaient pas véritablement volontaires et que de nombreuses personnes étaient renvoyées dans leur pays de force, prématurément, pour se retrouver finalement dans une situation qu'il serait difficile de qualifier de "sûre". Au moment d'organiser le rapatriement d'un ou de plusieurs réfugiés, il est essentiel de déterminer, à l'aune des normes relatives aux droits de l'homme, les menaces qui peuvent éventuellement peser sur ces personnes. Toute décision de rapatriement doit se fonder sur une évaluation indépendante, impartiale et objective de la situation des droits de l'homme dans le pays concerné. La situation doit être considérée comme satisfaisante, mais aussi apparaître stable, afin que la sécurité des personnes rapatriées soit durable.

N Le principe de non-refoulement ne doit jamais être violé par un programme de rapatriement. Un tel programme doit comporter des garanties pour les droits de l'homme, à tous les stades du processus. Le rapatriement ne doit jamais être imposé, tant que la situation en matière de droits de l'homme dans le pays concerné n'a pas changé de manière fondamentale et durable.

N La situation en matière de droits de l'homme dans le pays concerné doit faire l'objet d'une évaluation indépendante et impartiale avant, pendant et après toute mesure de rapatriement. Les organes créés aux termes des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme, les mécanismes thématiques et les rapporteurs sur les pays doivent participer activement à cette évaluation.

N La communauté internationale, et notamment les gouvernements, les organisations internationales et les organisations non gouvernementales, doivent sans attendre se mettre d'accord sur la mise en place d'un dispositif indépendant d'évaluation et de surveillance des droits de l'homme chargé d'intervenir dans le cadre des programmes de rapatriement. La communauté

internationale doit définir les organisations et organismes susceptibles d'être impliqués de manière permanente.

N La communauté internationale doit s'efforcer de faire participer des éléments représentatifs du groupe de réfugiés concerné à la réflexion sur la possibilité d'un rapatriement.

N Les gouvernements des pays dont sont originaires des réfugiés doivent coopérer avec le HCR, les autres organismes internationaux et les organisations non gouvernementales humanitaires et de défense des droits de l'homme, pour tenter de trouver avec eux des solutions durables aux problèmes des réfugiés. Ils doivent permettre l'accès à leur territoire, afin que la situation qui y règne en matière de droits de l'homme puisse être correctement évaluée, tout au long d'un éventuel programme de rapatriement.

N Toute personne doit avoir le droit de ne pas être rapatriée tant que sa demande personnelle d'asile n'a pas été examinée sérieusement.

N En cas de rapatriement spontané, en dehors de tout programme officiel, les gouvernements, le HCR et les autres organismes concernés doivent continuer d'assumer leurs responsabilités, en veillant à ce qu'aucun réfugié ne soit soumis à des pressions destinées à le faire rentrer chez lui, et à ce que des mesures soient prises pour que la sécurité des rapatriés soit garantie à leur retour.

10. Renforcement de la solidarité internationale et du partage des responsabilités

Les États du monde entier doivent assumer équitablement leur part de responsabilité en matière d'accueil des réfugiés, sur le plan pratique comme sur le plan financier. Aucun État ne doit être contraint d'assumer une part disproportionnée de cette responsabilité du fait de sa situation géographique. Les États accueillant des réfugiés doivent bénéficier du soutien total de la communauté internationale. Les organismes internationaux chargés de la protection et de l'aide aux réfugiés doivent pouvoir agir hors de toute ingérence politique des gouvernements, en étant certains de disposer du financement nécessaire.

N Le système de financement du HCR doit être revu de toute urgence, afin de mettre en place un mécanisme approprié destiné à financer les programmes permanents, et en particulier à mieux soutenir les États qui supportent actuellement pour l'essentiel le poids de l'accueil des réfugiés.

N Le HCR doit être en mesure de remplir complètement et de façon cohérente son mandat de protection et ne doit plus être soumis aux conséquences des choix politiques des pays donateurs.

N Le principe de "partage des responsabilités" ne doit pas servir à empêcher des réfugiés de demander l'asile dans le pays de leur choix ni à limiter à leur région d'origine la protection qui leur est due. Tous les pays doivent partager la responsabilité de l'accueil des réfugiés, notamment en proposant à ces derniers l'intégration, entre autres "solutions durables".

11. Responsabilisation du système international

À l'heure actuelle, les gouvernements ne sont guère prodigues d'informations sur la protection qu'ils accordent aux réfugiés et sur leur mise en application du droit international des réfugiés. Il est d'autant plus difficile de demander aux États de répondre de leurs actes lorsqu'ils ne s'acquittent pas de leurs obligations dans ce domaine.

N Les États doivent s'acquitter de leurs obligations et soumettre les rapports qu'exige d'eux la Convention relative au statut des réfugiés. Le HCR doit communiquer ces rapports chaque année à l'Assemblée générale des Nations unies.

N Un mécanisme indépendant et impartial doit être mis en place, pour surveiller la manière dont les États parties appliquent la Convention relative au statut des réfugiés et son Protocole de 1967.

12. Protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays

Des millions de personnes ont fui pour échapper aux exactions et aux violences, mais n'ont traversé aucune frontière internationale. Beaucoup d'entre elles auraient souhaité quitter leur pays

mais n'ont pu le faire, s'étant heurtées à des frontières bien gardées. Bien que ces personnes déplacées à l'intérieur de leur pays fuient souvent pour les mêmes raisons que celles qui ont réussi à se réfugier à l'étranger, seules ces dernières peuvent actuellement bénéficier d'une protection internationale. La communauté internationale devrait s'inquiéter davantage qu'elle ne le fait actuellement de cette différence de traitement entre deux catégories de personnes pourtant similaires. Le problème de la protection et de l'aide qui doivent être accordées aux personnes déplacées revêt un caractère particulièrement urgent, car ces "réfugiés dans leur propre pays" sont de plus en plus nombreux dans bien des régions du monde, et ils sont particulièrement exposés à de graves atteintes aux droits de l'homme.

N Les mesures prises par la communauté internationale pour protéger les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays ne doivent pas remettre en cause leur droit à demander et à obtenir l'asile dans un pays étranger.

N Tous les États doivent soutenir le travail du représentant du Secrétaire général des Nations unies pour les personnes déplacées à l'intérieur du territoire, en ne limitant pas l'accès à leur territoire et en assurant des moyens matériels suffisants. Le rôle du représentant doit être renforcé, afin de lui permettre d'identifier les auteurs d'atteintes aux droits de l'homme perpétrées à l'encontre de personnes déplacées et de faire en sorte qu'ils soient tenus de rendre compte de leurs actes.

N La communauté internationale doit prendre des mesures concrètes pour que les personnes déplacées soient effectivement protégées. Le représentant doit élaborer des lignes directrices pour la protection des personnes déplacées dans leur propre pays, en les fondant sur l'ensemble du droit humanitaire et du droit des droits de l'homme, afin de combler les lacunes qui existent à l'heure actuelle en matière de protection de ces personnes.

N Les gouvernements et les groupes d'opposition armée contrôlant certaines zones doivent permettre aux organismes des Nations unies, ainsi qu'aux autres organisations intergouvernementales et non gouvernementales œuvrant en faveur des personnes déplacées, de se rendre auprès de ces dernières.

PHOTO CAPTIONS:

Introduction**Chokhrat Kadirov**

Pays d'origine : Turkménistan

Pays d'accueil : Russie/Norvège

« Il est pratiquement impossible à quelqu'un qui a milité dans l'opposition de quitter l'une ou l'autre des républiques indépendantes nées de l'éclatement de l'Union soviétique. »

En juillet 1996, Chokhrat Kadirov émergeait enfin d'un cauchemar bureaucratique. Il venait de passer deux mois immobilisé à Moscou, alors qu'il était en possession de documents attestant que la Norvège lui avait accordé le statut de réfugié.

Âgé de quarante-deux ans, cet écrivain et journaliste originaire du Turkménistan avait commencé à avoir une activité politique dans l'opposition en 1991. Il avait fondé avec quelques autres personnes un club appelé Païkhas et organisant des débats politiques hebdomadaires. Quelques mois plus tard, la police l'avait arrêté pour l'interroger et le club Païkhas avait été interdit. En 1992, il a été de fait placé en résidence surveillée à deux reprises ; dans un des cas, il s'agissait de l'empêcher d'assister à une conférence sur les droits de l'homme organisée au Kirghizistan. L'année suivante, les autorités ont refusé de l'autoriser à se rendre à l'étranger. Il a eu la conviction d'être placé sous surveillance constante depuis le début de ses activités politiques d'opposition.

En août 1993, Chokhrat Kadirov a quitté le Turkménistan, en compagnie de sa femme, Larissa, et de leur fils Kiril, quinze ans, pour se réfugier à Moscou (sans avoir obtenu de permis de résidence dans la capitale russe). Il a appris un peu plus tard que les autorités turkmènes s'étaient adressées aux autorités russes afin de le faire extradier, à l'instar de plusieurs autres opposants turkmènes exilés. Chokhrat Kadirov a aussitôt entrepris de demander l'asile dans un pays plus éloigné.

En mai 1996, la Norvège a finalement accepté d'accueillir le journaliste et sa famille et de leur accorder le statut de réfugié et un permis de travail. Elle a demandé aux autorités de Moscou de leur délivrer d'urgence des titres de voyage. Plusieurs semaines se sont écoulées sans que la situation évolue le moins du monde. Enfin, grâce à l'intervention de diverses personnes et organisations, dont Amnesty International, Chokhrat, Larissa et Kiril ont été autorisés à quitter le territoire russe. Ils sont aujourd'hui en sécurité, en Norvège, où ils se préparent à refaire leur vie.

Introduction**Sallay Goba**

Pays d'origine : Sierra Leone

Pays d'accueil : Personne déplacée

Sallay Goba est originaire de Sierra Leone. Elle a été déshabillée, puis soumise à des violences sexuelles par des agresseurs en uniforme. Elle a imploré ses bourreaux, en leur demandant de la tuer pour abrégier ses souffrances. Ils lui ont tranché les mains à coups de machette, puis les ont attachées à ses coudes avec de la ficelle. Ils lui ont dit d'aller porter ce « message » à Bo, une ville assez proche, dans la province du Sud.

Âgée d'une cinquantaine d'années, Sallay Goba avait déjà perdu son mari, son gendre et trois de ses petits-enfants, tous tués lors d'une attaque lancée en 1994 par des rebelles, dans la province de l'Est. Elle s'était alors réfugiée à Mattru, non loin de Bo. Puis, en octobre 1995, Mattru avait à son tour été la cible d'un groupe armé.

Après avoir subi cette mutilation, Sallay a mis trois jours pour atteindre Bo. Au cours des semaines et des mois qui ont suivi, des milliers d'hommes, de femmes, d'enfants originaires des environs ont afflué vers cette ville, après que leurs villages eurent été attaqués. Parmi les arrivants, beaucoup

de mutilés comme Sallay : leurs agresseurs leur avaient coupé les doigts, les mains ou les bras. Certains avaient subi des agressions sexuelles, avaient été blessés à coups de machette ou par balle. L'identité des responsables de ces actes de barbarie était souvent difficile à établir. Les soldats de l'armée régulière et les rebelles, revêtus des mêmes uniformes et équipés des mêmes armes, étaient apparemment impliqués les uns comme les autres dans ces attaques. À la fin du premier semestre 1996, quelque 230 000 personnes de la région s'étaient réfugiées à Bo, après avoir tout perdu.

La Sierra Leone est le théâtre, depuis 1991, d'un conflit armé terriblement meurtrier. Les forces gouvernementales et les rebelles du Revolutionary United Front (RUF, Front révolutionnaire uni) se sont rendus coupables de nombreuses atrocités à l'encontre de civils désarmés, ne reculant ni devant la torture ni devant le meurtre. Selon des estimations faites en 1996 par les Nations unies, plus de deux millions de personnes – soit près de la moitié de la population du pays – avaient été obligées de fuir leur ville ou leur village. Plus de 350 000 s'étaient réfugiées en Guinée et au Libéria voisins. Les autres, devenues des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, se trouvaient toujours en Sierra Leone.

Introduction

Ali

Pays d'origine : Algérie

Pays d'accueil : France

« En Algérie, les gens sont massacrés sans aucune raison [...] Certains sont tués parce que leur nom figure sur une liste, d'autres parce qu'ils ont été omis sur une autre liste [...] Le gouvernement et les islamistes tuent des innocents [...] La communauté internationale est jusqu'à présent restée indifférente à ce qui se passe en Algérie. »

Cette lettre a été adressée à Amnesty International en 1996. Son auteur, un Algérien, tentait ainsi désespérément de sensibiliser le reste du monde à la violence politique qui fait rage en Algérie et qui a déjà causé plus de 50 000 morts depuis 1992. De nombreuses victimes ont été tuées lors d'affrontements entre forces de sécurité et membres de l'opposition armée. Toutefois, à mesure que la violence s'aggrave, échappant à tout contrôle, les civils font de plus en plus souvent les frais de cette lutte sanglante.

Les forces de sécurité se livrent à des exécutions extrajudiciaires dans la rue, au domicile de particuliers ou dans les centres de détention. Plusieurs centaines de personnes ont "disparu" après avoir été arrêtées par l'armée ou la police. La torture et les mauvais traitements sont monnaie courante. Parallèlement, des groupes armés se présentant comme "islamiques" assassinent des civils et se livrent à des viols et à de nombreuses autres exactions. Dans toute l'Algérie, les gens vivent dans l'angoisse de figurer parmi les victimes du prochain carnage. La terreur frappe tout particulièrement les femmes, prises pour cible par les uns lorsqu'elles ne portent pas le voile, par les autres lorsqu'elles le portent.

Le gouvernement algérien s'est avéré incapable de protéger la population. Des milliers d'hommes et de femmes ont dû se résigner à s'exiler. Malheureusement, nombreux sont ceux qui n'ont même pas eu ce recours ou qui, une fois à l'étranger, se sont retrouvés exposés à de nouvelles angoisses et à de nouveaux dangers.

Ceux qui tentent de se réfugier en Europe de l'Ouest en sont souvent empêchés par des gouvernements qui affichent des positions totalement contradictoires. En effet, d'un côté, ces derniers ont demandé à leurs ressortissants de quitter l'Algérie ou de ne pas s'y rendre, car, disent-ils, leur sécurité ne pouvait être garantie par les autorités algériennes. De l'autre, ils refusent de reconnaître que les réfugiés algériens fuient un péril mortel et courent de grands risques s'ils sont renvoyés dans leur pays.

Un certain nombre d'ambassades occidentales en Algérie ne délivrent plus de visas. Les autres exigent souvent du demandeur d'apporter la garantie qu'il reviendra en Algérie. Les réfugiés qui

parviennent quand même à gagner l'Europe ont de plus en plus de mal à obtenir l'asile. Ceux qui fuient les persécutions perpétrées par les groupes armés se heurtent à des États qui, considérant qu'il n'existe aucun élément permettant d'affirmer que ces persécutions sont encouragées ou tolérées par les autorités du pays, concluent à tort (cf. chapitre 3) que ces personnes ne sont pas couvertes par la Convention des Nations unies relative aux réfugiés. De nombreux éléments tendent à prouver le caractère fallacieux de cet argument. Quant aux demandeurs d'asile persécutés par les forces de sécurité algériennes, ils se voient opposer le même type de raisonnement.

Certains demandeurs d'asile algériens – les membres de l'appareil judiciaire, par exemple – peuvent appartenir aux deux catégories à la fois. S'ils font leur travail, ils risquent d'être tués par les rebelles armés. S'ils refusent de le faire, ils risquent d'être sanctionnés par les autorités. Le cas d'Ali [un pseudonyme] est significatif à cet égard. Ce magistrat a été appelé, dans l'exercice de ses fonctions, à juger des personnes accusées de "terrorisme". Parce qu'il a eu le courage d'ordonner qu'un examen médical soit pratiqué sur certains détenus qui, selon son témoignage, avaient été torturés au point de ne plus pouvoir parler, il a été muté par les autorités dans une région réputée être un fief des groupes islamiques armés, où il devait siéger au sein d'un tribunal spécial. Ali savait que sa vie était en danger. Lorsqu'un de ses collègues a été tué et que plusieurs autres ont été menacés de mort, il a estimé que les risques étaient trop grands et est parti pour la France.

Dans ce pays, il n'a pas été accueilli les bras ouverts. L'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) a rejeté sa demande d'asile, décision confirmée par la commission de recours. Il a été sommé de repartir pour l'Algérie dans un délai d'un mois. À la suite de l'action menée par plusieurs groupes de défense des droits de l'homme, les autorités françaises ont accepté, en mai 1996, de lui accorder un "asile territorial" d'une durée d'un an, sans lui reconnaître le statut de réfugié. Dans ces conditions, il sera pratiquement impossible pour sa femme et son enfant de venir le rejoindre en France. Selon les règles de procédure françaises, l'autorisation de séjour d'Ali devrait être renouvelée tous les ans, jusqu'à ce que la situation lui permette de regagner l'Algérie en toute sécurité. Il n'a cependant aucune garantie. Victime d'une procédure d'asile inéquitable, comme des milliers d'autres personnes, et notamment d'Algériens, qui espéraient trouver en France la sécurité, il n'a pu se libérer de l'incertitude et de la crainte.

Chapitre 1

Augusto Gomes

Pays d'origine : Angola

Pays d'accueil : Personne déplacée

Augusto Gomes survit en vendant des cigarettes à l'unité, dans une hutte de branches et d'herbe sèche édifiée de ses propres mains. Autour de lui, se dressent d'innombrables huttes similaires, dressées par des Angolais qui, comme lui, se sont retrouvés "déplacés" par la guerre civile en 1993, réfugiés dans leur propre pays. Porto Quipiri est un vaste camp provisoire où s'entassent une grande partie des 90 000 habitants de Nambuangongo, une ville située à 145 kilomètres au nord de Luanda, qui a été vidée par la guerre. Augusto s'est enfui avec ses parents et ses 12 frères et sœurs lorsque les troupes de l'UNITA, un groupe d'opposition armé, se sont emparés de la localité, en avril 1993. L'évocation du carnage auquel ils ont échappé reste pour lui très douloureuse.

« Les combattants de l'UNITA ont poursuivi les gens à travers la brousse. Ceux qu'ils ont rattrapés ont été ramenés au village, où ils ont été tués. Certains ont été abattus par balle. D'autres ont été massacrés à la machette. D'autres encore ont été abattus, puis découpés à la machette. Ils ont enfermé des personnes âgées dans des maisons, qu'ils ont ensuite incendiées. »

Augusto, sa famille et des amis ont passé plusieurs semaines dans la brousse. Finalement, ils sont arrivés à Porto Quipiri, à 50 kilomètres de Luanda. En route, beaucoup sont tombés malades. Ils

étaient atteints de vomissements, de diarrhées et d'hémorragies internes. Au moins une cinquantaine de personnes de ce groupe sont mortes. La plupart des victimes étaient des enfants ou des personnes âgées. Certains des corps n'ont pas pu être enterrés.

Les fuyards se sont d'abord arrêtés à Caxito, où, pendant deux mois, ils ont dû lutter contre la famine, sans recevoir la moindre aide alimentaire. Deux cents d'entre eux sont morts à Caxito. Lorsqu'ils ont enfin atteint Porto Quipiri, les survivants ont eu droit à de maigres rations alimentaires, à peine suffisantes pour survivre. En 1995, la femme d'Augusto est morte.

Augusto et sa famille veulent rentrer chez eux lorsque tout danger aura disparu. Ils affirment que de nombreux responsables politiques ou administratifs sont au courant des terribles conditions de vie qui règnent dans le camp. « Personne ne fait rien pour y remédier », constate Augusto.

Chapitre 1

Femme Mon de religion chrétienne

Pays d'origine : Myanmar

Pays d'accueil : Thaïlande

« J'ai entendu la voix d'un soldat, puis j'ai entendu ma petite-fille [âgée de dix-sept ans] pousser un cri bref, déchirant. Ensuite, je l'ai entendue sangloter [...] Le capitaine l'a attirée vers lui et l'a violée. Après, il lui a montré son arme, en lui disant : « Personne ne doit savoir ce qui s'est passé. Si tu parles, je te tuerai. »

Amnesty International a recueilli ce témoignage de la bouche d'une femme de cinquante-quatre ans, d'origine mon et de religion chrétienne. À l'époque du drame, elle vivait avec toute sa famille dans le camp de réfugiés de Pa Yaw, en Thaïlande. Les persécutions les avaient poussées à fuir le Myanmar (Birmanie). Les membres de la famille étaient revenus clandestinement dans leur village, de l'autre côté de la frontière, pour y prendre deux cochons, en prévision des fêtes de Noël. Sur le chemin du retour, ils étaient tombés sur une quarantaine de soldats de l'armée birmane (la tatmadaw). Ceux-ci avaient confisqué les animaux et avaient interrogé toute la famille sur les activités de l'opposition dans la région. Ils avaient violé la jeune fille, puis menacé de les tuer tous. Ils les avaient finalement laissé repartir.

C'est pour fuir des violences de ce genre que des centaines de milliers de Birmans ont dû partir de chez eux. Beaucoup se sont réfugiés à l'étranger, même si la plupart sont aujourd'hui des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Les plus touchés sont les membres des très nombreuses minorités ethniques ou religieuses, qui constituent près du tiers de la population du pays, et notamment les Karen, les Mon, les Chan, les Karenni et les Rohingya.

Les huit années de règne de la junte militaire du State Law and Order Restoration Council (SLORC, Conseil national pour le rétablissement de l'ordre public) ont été marquées par une suite ininterrompue de graves violations des droits de l'homme. Toute personne appartenant à une minorité ou soupçonnée de sympathies pour l'opposition risque d'être exécutée de façon extrajudiciaire, emprisonnée, torturée ou incarcérée dans des conditions inhumaines. Un grand nombre d'hommes, de femmes et d'enfants sont contraints de travailler pour l'État ou pour l'armée, tout en étant soumis à des actes de torture et à des mauvais traitements. Personne ne sait exactement combien ont succombé à ces sévices. Faut-il s'étonner, dans un tel contexte, que de nombreux habitants du Myanmar s'estiment contraints à la fuite ?

Chapitre 1

Gharib el-Arbi

Pays d'origine : Tunisie

Pays d'accueil : Italie

En Tunisie, la vie de Gharib el-Arbi fut longtemps dominée par deux passions : le théâtre et la politique. Puis tout bascula, et elle fut dominée par la peur.

En 1978, à l'âge de dix-neuf ans, alors qu'il faisait des études théâtrales, le jeune homme a adhéré à une organisation qui allait devenir un peu plus tard le groupe Ennahda (Renaissance), une formation d'opposition islamiste. En quittant l'université, il décida d'allier ses deux passions. Avec 10 camarades, il fonda une compagnie théâtrale produisant des spectacles à caractère culturel et politique, souvent de nature satirique.

Ses épreuves ont commencé en 1982. Arrêté, il fut privé de son passeport et emprisonné pendant six mois pour appartenance à Ennahda. Deux ans plus tard, il fut de nouveau incarcéré, cette fois pour une durée d'un an. Il fut soumis à la torture pendant quarante-huit jours d'affilée. À sa libération, il reprit ses activités et continua de mettre en scène des pièces dotées d'un contenu politique, malgré la répression qui s'intensifiait contre Ennahda. Des milliers de membres présumés de cette organisation ont été emprisonnés à l'issue de procès non équitables. Des cas de torture sont signalés de manière quasi quotidienne. Les suppliciés sont notamment frappés à coups répétés sur la plante des pieds, pendus par les chevilles, soumis à des décharges électriques ou encore subissent l'introduction d'une bouteille.

Le 31 décembre 1993, Gharib se rendit compte que ses jours étaient comptés. La police fit irruption dans la salle lors d'une représentation et arrêta quatre des acteurs. Selon Gharib, l'un d'eux serait mort en détention, des suites d'actes de torture.

Gharib est parvenu à prendre la fuite. Il s'est caché. Finalement, après l'arrestation de plusieurs de ses amis et de ses confrères, il a compris qu'il n'avait plus le choix. Il a dû se résoudre à quitter la Tunisie et le théâtre qu'il aimait tant. En avril 1994, il s'est embarqué sur un bateau en partance pour l'Italie.

Il vit aujourd'hui avec deux de ses frères dans un village des environs de Côme. Sa demande d'asile a été rejetée par les autorités italiennes. La procédure d'appel est en cours. « J'aime l'Italie, dit-il, mais j'aimerais mieux vivre dans un pays où l'on respecte la législation sur les réfugiés. »

Chapitre 2

Béatrice [pseudonyme]

Pays d'origine : Cameroun

Pays d'accueil : Roumanie/Russie

« J'avais l'impression de partir pour un voyage dans l'espace. Je ne savais pas ce qui allait m'arriver. »

Béatrice, trente et un ans, se trouvait à bord d'un avion qui la ramenait chez elle, au Cameroun. Elle avait essayé d'obtenir l'asile en Roumanie, mais elle avait été envoyée en Russie. Elle avait alors demandé l'asile à la Russie, mais les autorités l'avaient remise dans un avion à destination du Cameroun.

Béatrice a milité dans l'opposition camerounaise, au sein du Social Democratic Front (SDF, Front social démocratique). Elle a été arrêtée à plusieurs reprises entre 1989 et 1996. Selon ses dires, en 1992, après les élections présidentielles, elle aurait été détenue pendant quatre jours, privée de nourriture, interrogée sur ses activités politiques ; deux policiers l'auraient frappée à coups de matraque.

En janvier 1996, elle a appris que les forces de sécurité étaient de nouveau à ses trousses. Elle est entrée dans la clandestinité. Au mois de mars suivant, elle a pris place à bord d'un avion à destination de la Roumanie. En arrivant à Bucarest, elle a essayé d'expliquer son cas aux fonctionnaires des services de l'immigration et d'alerter le HCR.

« Malheureusement, les fonctionnaires roumains n'ont pas voulu m'écouter. Ils ne m'ont pas accordé le moindre entretien. Ils m'ont remise dans le même avion, qui m'a finalement emmenée à Moscou. »

À l'aéroport de Moscou, elle a de nouveau tenté de faire une demande d'asile, mais là encore, les fonctionnaires à qui elle a eu affaire n'ont pas prêté l'oreille à ses supplications. « Je leur ai demandé le numéro du HCR, mais ils ont refusé de me le donner. »

Après quinze jours passés sans nouvelles dans la zone d'attente de l'aéroport :

« Quatre hommes sont venus me dire : « Vous partez. Préparez-vous. » Ils ont pris mon sac et m'ont conduit jusqu'à l'avion. J'ai essayé de leur expliquer qu'il était dangereux pour moi de rentrer au Cameroun, mais ils n'ont rien voulu entendre. »

Béatrice dit avoir été arrêtée par les forces de sécurité dès son arrivée au Cameroun. Elle aurait cependant été relâchée après avoir signé une déclaration, dans laquelle elle s'engageait à ne plus jamais faire de politique. Un peu plus tard, elle a réussi, en sacrifiant tout ce qu'elle possédait, à s'échapper de nouveau. Elle est partie pour la Biélorussie, avec un visa de transit. Elle a ensuite été autorisée à passer en Russie. On ne sait pas où elle se trouve actuellement, ni quelle est sa situation.

Chapitre 2

Personnes déplacées en Colombie

Pays d'origine : Colombie

« Nous sommes arrivés ici il y a un an. Les paramilitaires essayaient de me forcer à collaborer avec eux : « Tu travailles avec nous, ou tu pars, ou tu meurs. » Mais m'allier avec eux, cela revient à lutter contre nos voisins. C'est pourquoi nous avons été obligés de partir. »

Tel est le témoignage d'un agriculteur qui vit aujourd'hui à Barrancabermeja, en Colombie, après avoir été contraint de quitter son village. En juin 1996, il a fait part à Amnesty International de ce qui lui était arrivé :

« Les paramilitaires travaillent avec les militaires. Le 28 décembre 1994, il a fallu que je décide si j'allais collaborer avec eux ou non. Et puis l'armée est arrivée, alors que je travaillais dans les champs. Ils m'ont arrêté et m'ont emmené. J'ai dû les suivre à pied pendant quatre jours. Je suis resté ligoté en permanence. Ils m'ont beaucoup battu. Ils m'ont mis sur le visage une serviette trempée dans l'eau salée, et enfilé un sac en plastique sur la tête. J'avais des meurtrissures sur tout le corps. On voit encore les traces. Finalement, le lieutenant a donné l'ordre de me relâcher. »

« Nos épreuves ne se sont pas arrêtées là, ajoute sa femme. Ils sont revenus à plusieurs reprises chez nous, presque tous les jours et toutes les nuits. Ils ont tué notre voisin et l'ont enterré [...] Nous avons dû abandonner notre ferme. Nous n'avons plus aucun avenir. Nous ne pouvons plus retourner là-bas. Notre seul avenir, c'est nos enfants, mais comment parler d'avenir quand on n'arrive pas à trouver de travail ? »

Depuis 1985, on a compté en Colombie plus de 750 000 personnes déplacées, en majorité des paysans chassés par la violence politique qui a fait plus de 30 000 morts dans ce pays. Certains ont été forcés à partir par les opérations militaires. D'autres ont fui les menaces et les persécutions perpétrées par les forces armées colombiennes, leurs alliés paramilitaires ou les groupes d'opposition armée.

Obligés d'abandonner leur maison, leur lopin de terre, et de laisser sur place leur bétail et tous leurs biens, ils se sont réfugiés dans les bidonvilles qui ceinturent les grandes agglomérations, où ils risquent de devenir la cible des "escadrons de la mort" qui sévissent en milieu urbain et s'en prennent notamment aux enfants. De crainte des représailles, ils préfèrent souvent taire les attaques et les exactions qui les ont poussés à fuir. De ce fait, leur situation difficile passe souvent inaperçue et ils reçoivent, dans le meilleur des cas, une aide très limitée.

Chapitre 2

Neina [pseudonyme]

Pays d'origine : Iran

Pays d'accueil : Pays-Bas

Les yeux bandés, Neina a été fouettée avec un câble électrique. Tout en la frappant, ses tortionnaires l'interrogeaient en hurlant. Elle ne se rappelle plus combien de coups elle a reçus. La douleur était trop terrible. Après cette séance de torture, elle a finalement été relâchée, non

sans avoir signé auparavant une déclaration, dans laquelle elle s'engageait à renoncer à toute activité politique.

Courageusement, elle a recommencé à distribuer des tracts et à vendre des journaux pour une organisation d'opposition iranienne. Les hommes en uniforme sont revenus la chercher. Ils l'ont de nouveau torturée. Ils l'ont de nouveau fouettée. Puis elle a été condamnée à huit ans d'emprisonnement, pour des activités politiques qui n'avaient jamais eu le moindre aspect violent. Elle a été libérée en 1991, à condition de se présenter tous les mois à la prison d'Evin, à Téhéran – un lieu de cauchemar pour Neina. Un jour, les responsables de la prison lui ont annoncé qu'elle allait de nouveau être incarcérée, à moins qu'elle n'accepte d'enregistrer une cassette vidéo dans laquelle elle dénoncerait l'organisation dont elle était membre.

Neina ne pouvait plus rester dans ce pays qu'elle aimait tant. Elle avait trop peur. Pourtant, pour elle, s'échapper, « c'était une forme de trahison ». Elle s'est finalement résignée à partir pour les Pays-Bas.

« Aux Pays-Bas, on ne m'a jamais traitée comme une prisonnière politique. Personne ne s'est jamais inquiété des problèmes psychologiques apparus à la suite des tortures que j'avais subies. Sans l'aide d'Amnesty International, je serais probablement encore en train d'attendre qu'on veuille bien m'accorder le statut de réfugiée. »

Aujourd'hui, Neina est en sécurité, mais elle n'est pas en paix. Son mari est toujours en Iran, où il est sans aucun doute très menacé. L'un de ses frères est en prison. Tout en acceptant de bonne grâce que son cas soit porté à la connaissance du public et que cette photo soit publiée, elle reste tendue et inquiète :

« Je préfère que vous ne mentionniez ni mon nom, ni ma date de naissance, ni ma ville, ni aucun détail susceptible de permettre au régime de m'identifier. Désormais, je m'appelle Neina. »

Chapitre 2

Aghok Lual Amuk

Pays d'origine : Soudan

Pays d'accueil : Personne déplacée

« Quand j'ai entendu des coups de feu, j'ai pris le bébé et je suis partie en courant dans les hautes herbes. On tirait dans les maisons, de l'autre côté de notre champ. Nous sommes restés cachés. Le jour commençait à naître. Un soldat nous a trouvés. Il a tiré et tué l'enfant. Je n'étais que blessée, mais il est parti. »

Une nuit du mois de mai 1994, un peu avant l'aube, Aghok Lual Amuk dormait lorsque les soldats ont attaqué. Mère d'un enfant en bas âge, la jeune femme vivait dans un village situé à deux heures de marche d'une ligne de chemin de fer stratégiquement importante, dans l'État soudanais du Bahr el Ghazal.

Le Soudan est en proie à la guerre civile depuis 1983. Le village d'Aghok se trouvait dans une zone contrôlée par les rebelles de l'Armée populaire de libération du Soudan (APLS). Chaque train de ravitaillement à destination des garnisons gouvernementales situées dans le sud du pays est escorté par des soldats de l'armée régulière et des miliciens pro-gouvernementaux des Forces de défense populaires (FDP). Ces hommes armés détruisent tout sur leur passage, des êtres humains au bétail en passant par les habitations et les récoltes. Ils ont pour mission de dégager la voie en vue du passage du train et de déstabiliser les régions tenues par l'APLS en déplaçant les populations et en les privant de toute ressource.

Aghok a survécu à cette attaque, au cours de laquelle plusieurs habitants de son village ont été tués. Le village a été entièrement brûlé, tout le bétail a été volé. Aghok est partie vers l'est, comme beaucoup de fuyards cherchant à s'éloigner de la voie ferrée et à atteindre des villages où ils pouvaient espérer trouver des aliments et des médicaments. Or, depuis juin 1994, ces villages sont régulièrement attaqués par une autre milice gouvernementale, souvent peu après les

livraisons de secours en nature par le personnel de l'ONU. Des centaines de personnes en quête de nourriture et de sécurité ont été tuées lors de ces raids.

Aghok fait partie de ces millions de Soudanais originaires du sud et des monts Nouba déplacés depuis le début de la guerre civile. Le Bahr el Ghazal est une région isolée située dans un pays immense, loin de toute frontière internationale susceptible de s'ouvrir à d'éventuels réfugiés. Les personnes chassées de chez elles peuvent seulement tenter leur chance un peu plus loin ou chercher une protection très relative dans les camps de fortune qui entourent les villes de garnison.

Chapitre 3

Lidia Morozovna Poutchaïeva

Pays d'origine : République tchétchène/Fédération de Russie

Pays d'accueil : Russie

« Ils ont tué ma fille, qui avait seize ans, et mon bébé, qui n'avait que trois mois. Comment puis-je continuer à vivre ? »

Des larmes ruisselaient sur le visage de Lidia Morozovna Poutchaïeva tandis qu'elle racontait à Amnesty International les conditions effrayantes dans lesquelles elle s'était enfuie de la République tchétchène en mars 1995. Les combats faisaient rage dans ce territoire qui a proclamé unilatéralement son indépendance vis-à-vis de la Fédération de Russie. Cette femme de trente-huit ans, mère de quatre enfants, avait pris place dans un convoi de véhicules qui transportaient des familles fuyant la ville d'Achkhoy-Martan, bombardée par les troupes russes. Des soldats russes ont ouvert le feu sur le convoi, tuant sept des fuyards dont deux des enfants de Lidia. Les survivants ont cherché précipitamment à se mettre à l'abri alors que les balles pleuvaient sur eux. Plus tard, ils ont finalement réussi à gagner l'Ingouchie voisine, une autre république de la Fédération de Russie.

« Mon fils et moi, nous étions couverts de sang [...] Nous avons rejoint Malgobek dans un convoi, en franchissant plusieurs postes militaires. Certains responsables ont fait preuve de bonté et ont eu pitié de nous. D'autres ne voulaient pas nous laisser passer, il fallait les supplier. Ils nous ont fait attendre des heures, alors que je ne pouvais pas tenir debout et que je leur disais que mon fils était blessé, lui aussi. »

On estime à quelque 300 000 le nombre de Tchétchènes qui se sont retrouvés déplacés à l'intérieur de la Fédération de Russie en raison de la guerre. Des dizaines de milliers de civils auraient été tués depuis décembre 1994, lorsque les troupes russes ont été envoyées en République tchétchène pour réprimer le mouvement indépendantiste. Beaucoup auraient été tués délibérément et illégalement par des soldats. D'autres ont été torturés ou maltraités en détention. Lidia ne peut pas demander le statut de réfugiée, puisqu'elle n'a pas quitté le territoire russe. Comme des millions d'êtres humains dans le monde, elle est "déplacée à l'intérieur de son propre pays".

Chapitre 3

Les veuves ogoni

Pays d'origine : Nigéria

Pays d'accueil : Bénin

Esther Kiobel et Blessing Kpuinen sont parties demander l'asile à l'étranger après que les autorités nigérianes eurent pendu leurs maris. Le 10 novembre 1995, neuf prisonniers appartenant à la nation ogoni et membres, pour la plupart, du Movement for the Survival of the Ogoni People (MOSOP, Mouvement pour la survie du peuple ogoni), ont été exécutés. Leur procès, motivé par des considérations politiques, s'était déroulé en contradiction totale avec les règles les plus élémentaires d'équité. Parmi eux, un écrivain de renommée internationale, Ken Saro-Wiwa, et les maris d'Esther et de Blessing, Barinem Kiobel et John Kpuinen.

Les militants ogoni n'ont cessé d'être en butte à une répression systématique de la part des autorités nigérianes, du fait de l'action du MOSOP, qui dénonce les atteintes à l'environnement commises par les multinationales pétrolières – au premier rang desquelles la compagnie Shell – et revendique une plus grande autonomie du peuple ogoni. Les membres de ce mouvement sont régulièrement harcelés, emprisonnés, torturés ou tués par les forces de sécurité.

Les procès des neuf condamnés ogoni constituaient de véritables parodies de justice. Les accusés avaient été arrêtés à l'occasion d'une vague d'arrestations effectuées dans les rangs du MOSOP, peu après le meurtre de quatre dirigeants ogoni, en mai 1994. Ils sont restés en détention au secret et sans inculpation pendant des mois, dans des conditions très pénibles et insalubres. Plusieurs d'entre eux ont affirmé devant le tribunal qu'ils avaient été torturés. Le tribunal d'exception créé pour les juger n'était ni indépendant ni impartial. Il a estimé que tout membre haut placé du MOSOP jugé responsable d'avoir contribué à des troubles civils pouvait être reconnu coupable d'homicide volontaire. Les juges ont inversé la règle de la preuve, de telle sorte que les accusés qui n'étaient pas en mesure de présenter un alibi ont automatiquement été considérés comme présents sur les lieux du crime. Les condamnés n'ont pas eu le droit de faire appel.

Tous les jours, Esther et Blessing apportaient à manger à leurs maris emprisonnés, bravant les brimades et les agressions. Elles ont elles-mêmes été placées en détention, dans des conditions très dures. Le 10 novembre, on les a forcées à rentrer chez elles, en les menaçant avec des armes à feu. Quelques heures plus tard, elles ont appris que ce même jour, leurs maris avaient été pendus et que leurs corps avaient été enterrés.

Peu après le drame, n'en pouvant plus des persécutions continues exercées par les autorités nigérianes sur les familles et les partisans des suppliciés, les deux femmes ont demandé l'asile au Bénin voisin.

Chapitre 3

Vilvert Exumé

Pays d'origine : Haïti

Pays d'accueil : États-Unis d'Amérique

L'auteur d'une violation des droits de l'homme ne peut invoquer l'obéissance à un ordre donné par un supérieur pour excuser son acte. Pourtant, le fait de refuser de commettre une action inhumaine et de s'opposer au meurtre d'État ne constitue pas, aux yeux des responsables américains, une raison suffisante pour bénéficier automatiquement de la protection de leur pays. C'est ce qu'a appris à ses dépens un soldat haïtien, Vilvert Exumé.

Le 28 novembre 1987, c'est-à-dire la veille d'élections très attendues en Haïti, Vilvert Exumé se trouvait en faction au camp militaire de Fort Dimanche, près de Port-au-Prince, lorsqu'arriva un camion, avec à son bord une bonne douzaine de jeunes gens, sous bonne escorte. Les prisonniers furent traînés jusqu'à un mur et sommairement abattus d'une balle dans la tête. Vilvert Exumé reçut l'ordre de garder les corps, pendant que ses collègues partaient chercher d'autres prisonniers. Or, l'un des suppliciés avait miraculeusement survécu à l'exécution. Il implora Vilvert de l'aider. Ce dernier finit par accepter de couper ses liens et il lui indiqua un sentier qui s'enfonçait dans la forêt.

À leur retour, les soldats demandèrent à Vilvert où se trouvait le corps manquant. Il passa cinq mois en prison, fut soumis à des simulacres d'exécution et fut passé à tabac, mais il refusa de parler. Finalement, il fut renvoyé à la vie civile pour manquement à l'honneur le 1^{er} mai 1988. Peu après, le jeune rescapé du massacre de novembre 1987 raconta son aventure dans une interview diffusée à la radio. Vilvert Exumé comprit que ses jours étaient en danger. Il vécut caché pendant dix mois, avant de gagner Miami, aux États-Unis.

La façon dont il fut reçu est caractéristique du traitement réservé à l'époque à de nombreux demandeurs d'asile haïtiens. Il fut interné pendant plus de quatorze mois, essentiellement dans un camp de Laredo, au Texas. Pendant toute sa détention, il lui était extrêmement difficile d'avoir

accès à une assistance juridique. Sa demande d'asile fut rejetée en juillet 1990, au motif qu'il n'avait pas quitté son pays parce qu'il était persécuté en raison de ses convictions, mais parce qu'il avait désobéi à un ordre et craignait d'affronter les conséquences. Pour les autorités américaines, il fuyait non pas « les persécutions, mais l'action de la justice ». Ce jugement ne tenait aucun compte des violations des droits de l'homme qui étaient alors monnaie courante en Haïti. Finalement, la demande d'asile de Vilvert Exumé a été acceptée en appel, en mai 1993, plus de quatre ans après son arrivée aux États-Unis.

Chapitre 4

Les "boat-people"

Pays d'origine : Libéria

Pays d'accueil : Guinée/Côte d'Ivoire/Sierra Leone/Nigéria/Ghana

Ils ont longtemps erré, assoiffés, épuisés, ballottés d'un port à l'autre sans être acceptés nulle part. Dans la chaleur de l'Afrique de l'Ouest, ils s'étaient entassés à bord d'embarcations rongées par la rouille. Ils avaient emportés avec eux très peu de vivres et de faibles réserves d'eau. Par milliers, ils étaient partis, hommes, femmes et enfants, sur ces cargos vétustes et dépourvus de toute hygiène, sans idée précise du moment et du lieu où ils pourraient débarquer. Ils savaient que le voyage serait pénible. Par manque de place, ils ne pouvaient même pas s'allonger pour dormir. Pourtant, le carnage était tel chez eux, au Libéria, qu'ils étaient prêts à risquer leur vie en mer pour échapper à l'enfer.

Le douloureux périple des réfugiés libériens montre à quel point le monde s'est durci à l'égard des demandeurs d'asile, même dans un continent comme l'Afrique, qui possède une longue tradition d'hospitalité et où la définition du terme "réfugié" est plus large qu'ailleurs. Après plus de six ans de guerre civile, environ 750 000 Libériens ont été chassés de chez eux et ont été contraints de se réfugier dans d'autres pays d'Afrique de l'Ouest. La Guinée en accueille plus de 400 000, la Côte d'Ivoire plus de 300 000, le reste se partageant entre le Sierra Leone, le Ghana et le Nigéria. En avril 1996, après plusieurs mois d'une relative accalmie, les combats entre factions rivales ont repris de plus belle à Monrovia, la capitale du Libéria. Terrorisée, la population civile s'est retrouvée prise au piège, sous les tirs de mortiers et de mitrailleuse. Les combattants des groupes armés rôdaient dans la rue, pillant, mutilant, assassinant.

Prises de panique, des milliers de personnes ont cherché à se réfugier dans les ambassades situées à Monrovia. Des milliers d'autres ont acheté un passage sur un bateau susceptible de les arracher à la tuerie. Au cours des deux mois qui ont suivi, six ou sept navires ont pris la mer, emportant à leur bord des Libériens qui fuyaient leur pays.

Mais pour ces réfugiés, il s'est avéré plus facile de quitter Monrovia que d'obtenir l'asile à l'étranger. De nombreux États d'Afrique de l'Ouest, dont la Côte d'Ivoire, le Ghana et le Sierra Leone, ont refusé de les laisser débarquer et d'examiner leurs demandes d'asile. Des fonctionnaires de ces États ont empêché les réfugiés de quitter les navires sur lesquels ils se trouvaient, en dépit des conditions épouvantables qui y régnaient, du désespoir des fugitifs et de l'intervention de responsables des Nations unies et de divers organismes. Plusieurs personnes sont mortes à bord de ces bateaux, avant que les réfugiés libériens ne soient enfin autorisés à débarquer.

Chapitre 4

Fauziya Kasinga

Pays d'origine : Togo

Pays d'accueil : États-Unis d'Amérique

« La police a pulvérisé des gaz dans la pièce et a fermé la porte [...] Quand le policier m'a ordonné de sortir de la pièce, il m'a encore frappée avec son bâton, cette fois sur l'épaule. J'ai essayé de

me mettre debout, mais j'ai glissé et je suis tombée par terre. Le policier m'a alors donné un coup de pied dans les reins. »

Il ne s'agit pas de la description de mauvais traitements subis par une réfugiée dans son pays d'origine, mais de ce que la jeune Fauziya Kasinga a vécu peu après avoir demandé l'asile aux États-Unis.

Fauziya Kasinga a quitté son pays, le Togo, pour ne pas être victime d'une mutilation génitale féminine. Fille d'un homme fortuné, elle avait longtemps échappé, grâce à son père, à ces pratiques dont des millions de femmes portent toute leur vie les séquelles. Après le décès subit de son père, sa tante l'avait retirée de l'école et l'avait mariée à un homme trois fois plus âgé qu'elle. Ce dernier avait exigé qu'elle subisse une mutilation génitale. Quelques jours à peine avant l'opération, Fauziya avait pris la fuite, avec l'aide de sa sœur.

Elle avait demandé l'asile dès son arrivée aux États-Unis. Elle ne doutait pas un seul instant que ce pays, qui « croyait en la justice », allait lui accorder sa protection. À sa stupeur, elle a été immédiatement emmenée, menottes aux poings et fers aux pieds, au centre de détention d'Esmor. Cette jeune fille de dix-sept ans a été obligée, pour la première fois de sa vie, de se déshabiller devant un inconnu. Les conditions de détention à Esmor étaient très dures. La nourriture était mauvaise, les vêtements sales, le chauffage insuffisant, la literie infestée de vermine. Les vols commis par le personnel au détriment des détenus étaient fréquents. En juin 1995, des troubles ont éclaté. Les surveillants les ont violemment réprimés, en utilisant leurs bâtons et des gaz lacrymogènes. Un rapport officiel sur ces événements concluait que le personnel avait commis envers les prisonniers des actes de cruauté gratuite.

Fauziya a passé plus d'un an en prison, en changeant à plusieurs reprises d'établissement pénitentiaire. En août 1995, un juge chargé des problèmes d'immigration a rejeté sa demande d'asile, déclarant notamment : « cette étrangère n'est pas crédible. » Malgré ses requêtes répétées et alors qu'elle avait formé un appel, elle n'a été remise en liberté qu'en avril 1996. Elle a finalement obtenu l'asile, en vertu d'une décision historique qui reconnaissait que les mutilations génitales féminines pouvaient constituer une forme de persécution, donnant aux victimes le droit de bénéficier d'une protection internationale.

Chapitre 4

Deux femmes

Pays d'origine : Zaïre

Pays d'accueil : Royaume-Uni

Ces deux Zaïroises sont arrivées séparément au Royaume-Uni. Toutes deux avaient été violées dans leur pays par des agents de l'État. Toutes deux espéraient trouver en Grande-Bretagne la sécurité à laquelle elles aspiraient. Leurs espoirs ont été vite déçus.

La première, Marie [pseudonyme], a été retrouvée dans un aéroport de Londres, en 1993. Elle errait, seule et apparemment désorientée. Quelques jours plus tôt, à Kinshasa, capitale du Zaïre, elle avait été violée chez elle par cinq ou six soldats. Son mari, qui appartenait à un groupe d'opposition, avait "disparu".

La demande d'asile au Royaume-Uni formulée par Marie a été rejetée. En appel, le magistrat, tout en rejetant une seconde fois sa requête, a recommandé qu'elle soit autorisée à rester par humanité, eu égard aux souffrances subies. Les autorités britanniques n'ont pas tenu compte de cette recommandation. En mars 1995, elles ont pris des dispositions pour la renvoyer au Zaïre. Marie s'est cachée. Finalement, fin 1995, elle a obtenu l'autorisation de rester un an sur le territoire du Royaume-Uni.

Au moins a-t-elle pu bénéficier de l'aide sociale, qui lui a permis de se nourrir et de se loger. Une autre Zaïroise, Bénédicte [pseudonyme], n'a même pas pu jouir de ce droit fondamental. Elle est arrivée au Royaume-Uni en février 1996, quelques jours après la promulgation d'une ordonnance disposant que seules les personnes ayant demandé l'asile dès leur entrée sur le territoire

britannique pouvaient prétendre à l'aide sociale en attendant que leur demande soit examinée. Or, la procédure d'examen des demandes d'asile peut durer dix-neuf mois et plus.

Bénédicte avait été arrêtée au Zaïre, alors qu'elle assistait à une cérémonie à la mémoire de son mari, tué par balles lors d'un rassemblement antigouvernemental. En prison, elle avait été violée à plusieurs reprises par des surveillants. Un surveillant d'un certain âge avait fini par la prendre en pitié et il l'avait fait évader en la sortant de la prison, dissimulée dans un sac.

Arrivée à Londres en train, elle s'était rendue directement au ministère de l'Intérieur, à quelques kilomètres de la gare, pour y déposer une demande d'asile. Par la suite, elle n'a pas pu bénéficier de l'aide sociale, au motif qu'elle n'avait pas formulé sa demande dès son arrivée.

Cette décision de la priver de toute aide a été contestée devant la cour d'appel, qui a rendu un arrêt en sa faveur. À cette occasion, l'un des juges a notamment déclaré :

« Un nombre considérable de demandeurs d'asile authentiques se trouvent à l'heure actuelle confrontés à une sinistre alternative : soit ils vivent ici sans logement et sans ressources jusqu'à ce qu'il soit enfin statué sur le bien-fondé de leur demande, soit ils renoncent à cette demande et regagnent leur pays, pour y retrouver les persécutions qu'ils avaient fuies initialement. »

Cette victoire juridique n'a pas eu de répercussions durables. En juillet 1996, le Parlement britannique a adopté une loi privant du bénéfice de l'aide sociale toutes les personnes n'ayant pas formulé leur demande d'asile dès leur arrivée, ainsi que toutes celles dont la demande a été rejetée en première instance et qui attendent une décision en appel. Toutefois, la Haute Cour a estimé en octobre que les collectivités locales étaient tenues de fournir une assistance aux demandeurs d'asile. En décembre, pour la première fois depuis cinquante ans, la Croix-Rouge a distribué des colis alimentaires à Londres. Les destinataires de ces colis étaient tous des demandeurs d'asile réduits à la misère.

Chapitre 5

Assam

Pays d'origine : Iran

Pays d'accueil : Suède

Assam est infirmière. Dans son pays, en Iran, elle avait des activités politiques. Elle aidait bénévolement les personnes blessées pendant la guerre irano-irakienne et elle appartenait au parti Toudeh, une formation de gauche.

« À l'époque, la situation en Iran était très délicate pour les gens impliqués dans la vie publique. Les arrestations étaient fréquentes, et ils n'établissaient aucune hiérarchie entre des actes d'une importance pourtant diverse. Vous pouviez vous retrouver en prison pour avoir vendu un livre. La situation était particulièrement critique pour les femmes. Elles n'étaient pas censées jouir d'une grande intelligence et il était par conséquent déplacé pour elles de faire de la politique. J'ai été convoquée pour un interrogatoire par les autorités iraniennes. J'ai alors compris que ma vie était en danger. »

En Iran, les détenus politiques sont régulièrement torturés. Beaucoup ont été exécutés à l'issue de procès sommaires.

Assam est partie pour la Suède, via la Turquie. À son arrivée, on lui a dit qu'elle aurait dû demander l'asile en Turquie, et elle a été renvoyée vers ce pays. Or, la Turquie refuse systématiquement d'octroyer le statut de réfugié aux Iraniens et aux Irakiens, qui constituent pourtant les deux principaux groupes de demandeurs d'asile du pays. Ils sont nombreux à avoir été renvoyés chez eux, où les attendaient leurs tortionnaires.

Assam a réussi à retourner en Suède, où sa demande d'asile a été rejetée à plusieurs reprises. Au moment où elle allait être expulsée, les autorités ont reçu un courrier d'un procureur iranien, qui indiquait qu'elle avait été inculpée et qu'elle serait jugée dans son pays. La Suède a alors accepté de lui accorder l'asile.

« C'était horrible d'avoir à attendre si longtemps qu'on statue sur mon cas. Quand j'y repense, c'était comme une torture. Chaque jour paraissait une année. Ce n'est pas drôle d'arriver dans un pays où on ne connaît personne. Je n'avais que vingt et un ans à l'époque et je suis partie parce que je voulais vivre. Le jour où je saurai que je peux rentrer en Iran sans danger, je partirai immédiatement. »

Chapitre 5

Fawaz Housein El-Hanafy

Pays d'origine : Koweït (Palestinien)

Pays d'accueil : Inde/Japon

Comme tant d'autres Palestiniens, Fawaz Housein El-Hanafy n'a jamais eu le droit de se rendre sur la terre de ses ancêtres. Ses parents ont fui la Palestine en 1948. Ils se sont finalement installés au Koweït, pays où Fawaz est né en 1966.

Au lendemain de la guerre du Golfe, au Koweït, des civils en armes et des militaires ont ratissé les villes, traquant tous ceux qui n'étaient pas citoyens koweïtiens, et notamment les Palestiniens. Les jeunes gens, surtout, étaient soupçonnés d'avoir collaboré avec les forces irakiennes. À deux reprises, des hommes en armes se sont présentés chez Fawaz pour l'arrêter. À chaque fois, il a réussi à leur échapper. Peu après, sa famille a été expulsée du Koweït.

« Je n'avais commis aucun crime, explique Fawaz. Je n'avais pas collaboré avec l'armée irakienne. Je me sentais cependant menacé [...] car tous les Palestiniens étaient persécutés, aveuglément [...] C'est vraiment triste de quitter les siens. Mais [...] je me suis dit que je pourrais retrouver ma famille quelque part, un jour, si seulement j'arrivais à rester en vie. »

Fawaz s'est enfui en Inde, muni d'un visa d'étudiant. Il savait qu'il ne pourrait plus revenir dans le pays où il était né. Juste avant l'expiration de son visa d'étudiant, il a obtenu un visa pour le Japon. En novembre 1991, il a pris un avion pour ce pays, où il a formulé une demande d'asile.

Dérouté par la complexité et le caractère secret de la procédure d'asile au Japon, surpris de devoir compter sur un interprète incapable de parler arabe, le jeune homme était cependant persuadé que la place importante réservée par les médias aux persécutions subies par les Palestiniens au Koweït lui permettrait d'obtenir l'asile sans problème. Or, un an plus tard, sa demande a été rejetée.

Heureusement, en décembre 1995, grâce à l'intervention d'avocats et de la section japonaise d'Amnesty International, il a finalement obtenu le statut de réfugié. C'était la première fois, en quinze ans, qu'un demandeur obtenait gain de cause en appel. Une victoire, pour plus de 300 recours déposés !

« Mes rêves commencent à devenir réalité, raconte Fawaz. J'ai épousé une Japonaise [...] Je vais avoir la possibilité d'aller voir ma famille, pour la première fois en six ans [...] Je commence à avoir l'impression d'avoir une place dans cette société et de me reconnaître en elle. »

Chapitre 5

Ebenezer Koomson

Pays d'origine : Ghana

Pays d'accueil : Allemagne

Le courage dont a fait preuve Ebenezer Koomson, lors de l'incendie qui a ravagé, en avril 1996, une grande partie de l'aéroport de Düsseldorf, a été salué par toute la presse allemande. Il s'était illustré en dirigeant l'évacuation de nombreuses personnes et en guidant les pompiers, malgré la fumée et la chaleur intense.

Ebenezer ne s'est pas toujours senti aussi apprécié par son pays d'accueil. Il se souvient encore de son premier entretien, alors qu'il venait de demander l'asile.

« Le fonctionnaire qui m'interrogeait me hurla soudain de ne pas mettre mes mains dans mes poches en lui parlant. J'ai tout de suite obéi. J'avais un horrible sentiment, comme si j'étais en

enfer, comme si je n'étais plus personne. Je me rappelle avoir serré mes enfants contre moi. Je regardais autour de moi, implorant des yeux pour qu'on m'aide, mais les visages que je voyais étaient vides. »

Ebenezer Koomson s'est enfui du Ghana en janvier 1982, car il estimait que sa vie était menacée. Il s'est tout d'abord rendu au Togo. Là, il s'est de nouveau senti en danger. En juin 1983, il a décidé de fuir pour l'Allemagne, avec son fils et sa fille, qui n'avait que deux ans. Au bout de deux longues années de procédure et de recours, d'incertitude et d'angoisse, il a finalement obtenu le statut de réfugié.

« C'est un tel soulagement quand on trouve enfin un endroit où l'on est en sûreté, quand tous vos soucis s'évanouissent d'un seul coup ! C'est le paradis ! C'est impossible à décrire. C'est comme un miracle. C'est comme d'avoir une seconde chance dans la vie. »

Ebenezer n'a pas laissé passer cette seconde chance. Il s'y est accroché de toutes ses forces. Aujourd'hui, il a démontré à l'Allemagne qu'elle avait eu cent fois raison de lui accorder son hospitalité. Il est devenu directeur du personnel de tous les restaurants de l'aéroport de Düsseldorf, avec quelque 400 employés sous sa responsabilité. L'incendie de l'aéroport a fait 16 morts, mais sans la généreuse intervention d'Ebenezer, le bilan aurait certainement été beaucoup plus lourd.

Chapitre 5

Mariam Azimi

Pays d'origine : Afghanistan

Pays d'accueil : Pakistan/Norvège

Mariam Azimi est de nationalité afghane. Elle vit aujourd'hui cachée dans une église en Norvège, en compagnie de ses deux jeunes enfants. Elle a peur qu'on la renvoie au Pakistan, le pays où, dans un premier temps, elle s'était réfugiée après avoir fui l'Afghanistan.

Des millions d'Afghans – un cinquième de la population du pays – sont partis se réfugier à l'étranger, pour échapper à l'une des pires crises des droits de l'homme que le monde ait connues. L'exode a commencé dans les années 80. À l'époque, de violents affrontements opposaient les forces soviétiques et leurs alliés locaux aux différents groupes de moudjahidin islamistes. Tous les camps en présence se sont rendus responsables de graves atteintes aux droits de l'homme. Fin 1989, on estimait à plus de trois millions le nombre d'Afghans vivant dans des camps de réfugiés au Pakistan. Environ deux millions se trouvaient en Iran.

Après le départ des Soviétiques, en 1989, de nombreux réfugiés sont rentrés chez eux, dans le cadre de programmes organisés par les Nations unies. Dans leur immense majorité, les Afghans expatriés sont cependant restés dans les camps. Certains ont tenté un retour en 1992, mais beaucoup sont repartis peu après pour les pays voisins, chassés une nouvelle fois par la recrudescence des atteintes aux droits de l'homme et des combats entre factions. Des centaines de milliers d'hommes, de femmes et d'enfants, qui n'avaient jamais quitté l'Afghanistan auparavant, les ont suivis. Il y aurait en outre au moins un million de personnes déplacées à l'intérieur même du pays.

Cette situation dramatique en matière de droits de l'homme est le résultat de nombreuses années de violence endémique, souvent encouragée par des puissances extérieures, aggravée par l'absence d'une réelle autorité centrale. Les factions en guerre se livrent délibérément à des attaques d'artillerie sur des quartiers ou des zones d'habitations, à l'aide de matériel et d'armes fournis par l'étranger. Depuis avril 1992, date de la prise du pouvoir par les moudjahidin, des dizaines de milliers de femmes, d'hommes et d'enfants – dans leur grande majorité des civils non armés – ont trouvé la mort dans de telles attaques. En 1996, les taliban, l'un des groupes en présence, s'en sont pris de façon délibérée et aveugle aux quartiers les plus peuplés de la capitale, Kaboul, et de ses alentours, massacrant de nombreux civils.

D'autres atteintes flagrantes aux droits de l'homme sont signalées quotidiennement : homicides délibérés et arbitraires, arrestations arbitraires, actes de torture (viols de femmes et d'enfants, notamment), traitements cruels, inhumains et dégradants, châtements imposés à des prisonniers, etc. Des milliers de personnes ont "disparu" après avoir été emmenées par des hommes armés, appartenant aux divers groupes qui sévissent sur le terrain.

D'anciens détenus ont raconté qu'ils avaient été attachés à des cadavres pendant des jours et qu'on les a obligés à manger quelque chose qu'on leur a présenté comme de la chair humaine. Ils font état de toutes sortes de mauvais traitements : ils auraient été frappés à coups de crosse de fusil, torturés à l'électricité, étouffés jusqu'à asphyxie presque totale ; leurs testicules auraient été presque broyés au moyen de tenailles. De très jeunes filles ont été violées à plusieurs reprises pendant qu'elles étaient en détention.

Les personnes courant le plus de risques sont les membres de groupes ethniques, religieux ou politiques se trouvant dans des zones contrôlées par des chefs de guerre qui leur sont hostiles. Les personnes se réclamant de valeurs laïques, les universitaires, les journalistes, les professions libérales en général, ainsi que les femmes instruites comme Mariam, sont elles aussi très menacées.

Mariam s'est trouvée d'autant plus en danger qu'elle a voulu mettre ses connaissances au service des droits des femmes. Du fait de ses activités totalement pacifiques, elle a été contrainte de fuir non seulement l'Afghanistan, mais également le Pakistan, où elle s'était réfugié initialement.

Dans les années 70, Mariam faisait partie de la direction de l'Association révolutionnaire des femmes d'Afghanistan (RAWA), une organisation de gauche, opposée à la fois au gouvernement afghan soutenu par les Soviétiques et aux groupes armés de moudjahidin. De nombreuses militantes de la RAWA sont mortes assassinées. À la fin des années 80 et au début des années 90, Mariam a poursuivi sa lutte en faveur des droits des femmes, au mépris de la puissance croissante des moudjahidin. Après avoir reçu des menaces de mort à plusieurs reprises, elle s'est enfuie au Pakistan.

Là-bas, elle a continué de militer pour les droits des femmes. Elle a de nouveau été menacée par les groupes de moudjahidin afghans, qui opéraient dans les zones frontalières avec l'Afghanistan. Plusieurs membres de sa famille, installés à Quetta, au Pakistan, ont également été victimes de tentatives de meurtre. Or, la police pakistanaise n'assure pas véritablement la protection des personnes prises pour cibles par les moudjahidin. Une autre dirigeante de la RAWA, Mina Keshwar Kamal, a été violée et assassinée à son domicile de Quetta, en 1987, alors que les menaces dont elle faisait l'objet étaient connues.

Mariam s'est réfugiée dans une église norvégienne, car sa demande d'asile a été rejetée par les autorités d'Oslo, qui considèrent qu'elle peut repartir en toute sécurité au Pakistan.

Amnesty International prie instamment tous les gouvernements de veiller à ce qu'aucun demandeur d'asile ne soit renvoyé en Afghanistan, dont aucune région ne peut aujourd'hui être considérée comme durablement sûre, ou au Pakistan, si ces demandeurs craignent d'être victimes des groupes de moudjahidin. Amnesty International invite également la communauté internationale à reconnaître sa responsabilité dans les carnages dont l'Afghanistan ne cesse d'être le théâtre et à contribuer à l'émergence d'une solution à la dramatique situation des droits de l'homme dans ce pays. Il faut mettre fin aux violations à grande échelle perpétrées en Afghanistan ; c'est à cette seule condition que l'exode massif des Afghans pourra cesser et que le retour des réfugiés en Afghanistan pourra être assuré en toute sécurité.

Chapitre 6

Idris

Pays d'origine : Irak

Pays d'accueil : Irak/Pays-Bas

« Je suis encore hanté par un sentiment d'insécurité » explique Idris, trois ans après avoir obtenu l'asile aux Pays-Bas. Âgé aujourd'hui de trente-sept ans, cet Irakien a passé une dizaine d'années en détention ou en fuite, persécuté par les autorités de son pays. Il a échappé de peu à l'exécution et a vécu de longues périodes de torture avant de quitter enfin l'Irak, en 1993.

Comme de nombreux autres conscrits envoyés sur le front lors de la guerre contre l'Iran, Idris fut tellement choqué par les scènes auxquelles il assistait qu'il déserta. Arrêté peu après, il fut placé en détention au quartier général des services de renseignements à Bassorah, enfermé dans un conteneur à marchandises et torturé.

Le 7 avril 1986, il a été conduit avec plusieurs autres déserteurs sur un terrain de football, pour y être exécuté. Il a perdu connaissance. Lorsqu'il est revenu à lui, il était dans une camionnette chargée de cadavres : il pense être le seul à avoir survécu. C'est un souvenir qu'il ne supporte pas d'évoquer. Par la suite, il a été renvoyé dans son unité. Il a déserté une nouvelle fois.

Au mois d'août 1988, Idris a été de nouveau arrêté. Il a été torturé au moyen de matraques électrifiées dans différents centres de l'armée et des services de sécurité. En février 1991, la zone où il se trouvait a été soumise à d'intenses bombardements : il a pu fuir ce cauchemar et retrouver la liberté. Deux ans plus tard, l'armée s'est livrée à une série de perquisitions dans son village. Idris a de nouveau pris peur et il a décidé de quitter le pays. Aujourd'hui, il fait des études pour devenir ingénieur. Il essaie, selon ses propres termes, de reconstruire sa vie « en ayant recours à la fois à l'oubli et au souvenir ».

Chapitre 6

Santiago Coc Pop

Pays d'origine : Guatemala

Pays d'accueil : Mexique/Guatemala

« [Des soldats guatémaltèques] ont tué mon père, ma mère, mon frère, ils ont tué tout le monde. Ils les ont brûlés. Je suis parti au Mexique quand j'étais petit. Aujourd'hui, une fois de plus, ils nous massacrent [au Guatemala]... »

L'auteur de ce témoignage est membre d'une communauté de plus de 200 familles guatémaltèques ayant vécu des années en exil au Mexique. Lorsque des garanties leur ont été données concernant leur sécurité, ces familles ont décidé de rentrer chez elles. Pourtant, en octobre 1995, un an après leur retour, leur village a été attaqué par des soldats guatémaltèques, qui ont tué 11 personnes. Parmi les victimes, un petit garçon de huit ans, Santiago Coc Pop. Un soldat l'a blessé d'une balle au poignet. Il s'est enfui. Le soldat l'a poursuivi et l'a abattu en tirant à la tête et dans la poitrine.

De 1993 à 1995, près de 20 000 réfugiés sont rentrés du Mexique au Guatemala. La plupart d'entre eux étaient des Indiens qui avaient fui au début des années 80 devant la guerre civile et la sanglante répression menée par le gouvernement. Les violences avaient fait des dizaines de milliers de morts et, dans les montagnes, l'armée avait anéanti des centaines de villages indigènes. Entre 1979 et 1983, environ un million de personnes, sur une population totale d'un peu plus de huit millions, se sont retrouvées déplacées à l'intérieur du Guatemala, tandis que plusieurs centaines de milliers d'autres partaient à l'étranger.

Les personnes réfugiées au Mexique se sont organisées. Leurs représentants ont négocié avec le gouvernement guatémaltèque un accord portant sur un rapatriement collectif. Cet accord, conclu en 1992, reconnaissait les droits des réfugiés, garantissait leur sécurité et promettait qu'ils pourraient disposer de terres. L'opération de rapatriement devait être entièrement surveillée par les Nations unies, les autorités locales et des observateurs internationaux.

L'une des communautés rentrées au titre de cet accord est installée sur le domaine (finca) Xamán, dans la commune de Chisec (département d'Alta Verapaz). Elle compte 206 familles, en majorité d'origine Kekchi, Kanjobal, Ixil, Mam et Quiché, qui cultivent la cardamome.

Le 5 octobre 1995, les habitants du village s'apprêtaient à fêter le premier anniversaire de leur réinstallation au Guatemala. Vers 11 heures et demie, une patrouille de l'armée est entrée dans le domaine. Quand elle est repartie, 11 personnes – dont Santiago et un autre enfant – avaient été tuées, 30 avaient été blessées.

L'arrivée de soldats en armes dans la communauté avait tout le caractère d'une provocation. Quelque 200 habitants du village se sont regroupés. Certains invectivaient les militaires, d'autres leur demandaient de partir. Il y a eu une bousculade. Puis, selon un témoin du drame :

« Les hommes armés qui commandaient la patrouille ont levé leurs armes et ont visé la foule ; j'en ai vu quatre, armes levées, en train de tirer. Trois d'entre eux tiraient avec des armes automatiques pointées directement à hauteur d'homme, tandis que le quatrième, celui qui se trouvait le plus à droite, visait le sol. »

D'autres soldats ont alors ouvert le feu, en tirant à l'aveuglette. Certaines des victimes ont été tuées alors que, blessées, elles gisaient au sol. D'autres ont été abattues d'une balle dans le dos, alors qu'elles tentaient de prendre la fuite.

« J'étais en train de parler avec mon beau-frère, qui se trouvait à terre, raconte un deuxième témoin. Je voyais bien qu'il était grièvement blessé. Il était allongé sur le sol. J'ai vu un soldat approcher. Il venait achever les blessés. »

Toutes les enquêtes menées sur ce massacre par des organisations nationales ou internationales, y compris par des organismes de l'ONU, sont unanimes : la responsabilité en incombe aux soldats. Elles ne font aucun cas des affirmations du gouvernement, selon lesquelles les militaires auraient été provoqués, les villageois ayant tiré les premiers ou ayant été armés.

Le flux des réfugiés rentrant au Guatemala s'est considérablement ralenti depuis le massacre. Les personnes qui se sont exilées ont été victimes pendant des années d'actes de harcèlement, de menaces et d'atrocités perpétrés par les forces armées du Guatemala et leurs alliés. Aujourd'hui encore, certains hauts responsables civils ou militaires continuent d'accuser les communautés indigènes de soutenir l'opposition armée. Le massacre de Xamán n'était peut-être pas prémédité, mais quoi qu'il en soit, l'intrusion d'une patrouille armée dans ce village était un acte délibéré d'intimidation, qui a tourné au drame.

Chapitre 6

Mangala Sharma

Pays d'origine : Bhoutan

Pays d'accueil : Népal

Les huttes de bambou s'étendent à perte de vue. Nous sommes dans l'est du Népal, dans le district de Jhapha. Ici vivent quelque 90 000 réfugiés originaires du sud du Bhoutan, arrivés pour la plupart en 1991 et 1992.

L'existence dans ces camps administrés par le HCR est rendue tolérable par l'action de réfugiés comme Mangala Sharma. Âgée de vingt-huit ans, mère de deux petites filles, elle s'est engagée au service de la communauté. Grâce à elle et à quelques autres, les habitants des camps s'appuient en grande partie sur leurs propres ressources. Ils se sont organisés en comités et gèrent leurs propres écoles, leurs propres ateliers. « À cause des enfants, nous essayons d'être heureux, explique Mangala, mais dans notre cœur, nous pleurons. »

L'exode des Bhoutanais de langue népali a débuté fin 1990, après que les autorités bhoutanaises eurent décidé d'appliquer une politique d'intégration nationale fondée sur l'héritage culturel du nord du pays (politique du driglam namza). Estimant que cette politique était discriminatoire à l'encontre des Bhoutanais de langue et de culture népali, une partie de la population avait manifesté son mécontentement. Le gouvernement avait répondu par une sévère répression. L'armée était intervenue, multipliant les perquisitions, les arrestations, les viols et autres tortures. Les gens vivaient dans la terreur de figurer parmi les prochaines victimes.

Les autorités ont également exercé des pressions de plus en plus vives sur un grand nombre de Népalais de souche, pour qu'ils quittent "volontairement" le pays. « Ils venaient tous les jours me dire que je devais remplir ma demande d'émigration vers le Népal », se souvient Mangala.

La jeune femme a finalement décidé de gagner l'est du Népal lorsque son frère, un militant politique, a été mis sur une liste noire par le gouvernement.

Déterminée à tirer le meilleur parti possible d'une situation difficile, elle a créé dans le camp où elle habite aujourd'hui une organisation appelée Réfugiés bhoutanais – Aide aux victimes de la violence. Gérée par les réfugiés eux-mêmes, cette organisation propose aux femmes des séances de formation ; par exemple, elles peuvent apprendre la couture. La production des ateliers est vendue, et les bénéfices servent à acheter des aliments qui viennent compléter les maigres rations allouées aux réfugiés.

Mangala est à la fois heureuse et désespérée. « C'est triste d'être réfugié, parce qu'on n'a plus de pays », dit-elle. « Le Bhoutan est pour nous notre seul pays. »

Chapitre 6

Jasmin/Hajra

Pays d'origine : ex-Yougoslavie (Bosnie-Herzégovine)

Pays d'accueil : Slovénie/Croatie/Macédoine/République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro)/divers États de l'Union européenne

Le conflit dans lequel a sombré l'ex-Yougoslavie a donné naissance à une autre tragédie, moins visible, presque oubliée. Cette tragédie, c'est celle de tous ceux qui ont fui le carnage, et dont les droits, en tant que réfugiés, sont si souvent bafoués, de manière flagrante.

Jasmin [pseudonyme], trente-deux ans, est citoyen de la Bosnie-Herzégovine. Il a appartenu à des forces musulmanes rebelles, opérant dans son pays. Capturé par l'Armée de Bosnie et d'Herzégovine, il a été incorporé de force dans ses rangs. Quelques mois plus tard, il a déserté et a gagné la Slovénie, en passant par la Croatie, dans l'espoir de rejoindre une partie de sa famille, qui se trouvait en Allemagne.

Arrêtés par les autorités slovènes pour avoir franchi clandestinement la frontière, il a été remis à la Croatie, considérée par Ljubljana comme un "pays tiers sûr". Les autorités croates ont renvoyé Jasmin en Bosnie-Herzégovine, où, selon certaines informations, il aurait été arrêté, menacé de mauvais traitements et inculpé de désertion. Dans cette affaire, la Slovénie et la Croatie ont toutes deux violé la Convention des Nations unies relative au statut des réfugiés, qu'elles ont pourtant signée. Aux termes de ce traité, la Slovénie n'aurait jamais dû renvoyer Jasmin en Croatie sans s'être assurée au préalable que le jeune homme ne serait pas refoulé vers son pays d'origine, où sa sécurité était menacée.

Des milliers de réfugiés ont été ainsi refoulés par les pouvoirs publics croates. Certains auraient été maltraités en Croatie même. Ainsi, en février 1995, plusieurs dizaines de réfugiés musulmans du camp de Kuplensko ont été interpellés. Certains d'entre eux ont été brutalisés. Parmi eux, 46 ont été renvoyés de force dans une zone de Bosnie-Herzégovine qu'ils avaient fuie car ils estimaient y être en danger de mort.

Autre cas : celui de Hajra [pseudonyme], une jeune Bosniaque de dix-sept ans, qui avait cru trouver refuge en Ex-République yougoslave de Macédoine. Le 28 mai 1994, elle a été mise de force dans un train à destination de la République fédérative de Yougoslavie. Elle n'avait pas eu la moindre possibilité de recours contre la mesure d'expulsion qui la frappait. Terrifiée à l'idée d'être renvoyée en Bosnie par les autorités yougoslaves, elle a sauté du train en marche. Elle s'est tuée.

Plus d'un demi-million de réfugiés originaires de Bosnie et de Croatie sont restés jusqu'à ce jour dans d'autres républiques de l'ex-Yougoslavie. Nombreux sont ceux qui craignent d'être renvoyés dans des zones où leur vie serait en danger. En juin 1995, environ 4 000 hommes, réfugiés serbes en âge d'être sous les drapeaux, ont été renvoyés de force par la Serbie dans les zones de

Bosnie-Herzégovine et de Croatie sous contrôle serbe, afin d'être mobilisés dans les forces armées serbes en activité dans ces zones. Mirko Drljaca, réfugié en Serbie depuis 1993, a été blessé aux jambes par des policiers serbes qui ont ouvert le feu sur lui, alors qu'il tentait de se soustraire à l'enrôlement forcé. Six mois plus tard, selon certaines informations, il était toujours incapable de marcher et aucun policier n'avait été inculpé dans le cadre de cette affaire.

En août 1995, un nombre encore plus important de réfugiés de sexe masculin, qui avaient fui la Krajina, en Croatie, lorsque l'armée croate avait pris le contrôle de la région, auraient été à leur tour arrêtés par la police serbe. Nombre d'entre eux auraient été appréhendés dans des centres d'accueil, où ils attendaient le résultat de l'examen de leur demande d'asile. Ces hommes ont été expulsés vers les zones de Bosnie-Herzégovine sous contrôle serbe, en violation du principe de non-refoulement. Ensuite, ils ont été mobilisés dans les forces serbes locales. Les soldats ainsi recrutés parmi les réfugiés auraient été sévèrement maltraités, pour avoir "trahi la cause serbe". Pour comprendre pourquoi tant de réfugiés sont restés dans des zones qui portent encore les marques de violences à caractère nationaliste, il faut prendre en compte l'attitude des gouvernements européens, et plus particulièrement des gouvernements des pays membres de l'Union européenne (UE). Lorsque la crise des droits de l'homme a éclaté en ex-Yougoslavie, les États membres de l'UE se sont hâtés d'imposer un système de visa à toutes les personnes originaires de la région, ce qui a eu pour effet d'empêcher beaucoup d'entre elles de gagner les pays d'Europe de l'Ouest.

Ceux qui ont quand même réussi à atteindre un pays de l'UE n'ont pas obtenu le statut de réfugié et les droits qui lui sont associés. On leur a simplement accordé, sous diverses formes, une autorisation de séjour temporaire. La nature exacte de cette protection momentanée varie d'un État à l'autre, mais, généralement, elle permet à ceux qui en bénéficient de rester dans le pays, tout en suspendant leur droit de formuler une demande d'asile individuelle.

Parmi les réfugiés figurent un certain nombre de personnes originaires de régions qui n'ont pas été directement affectées par les combats. Plusieurs centaines de milliers de jeunes gens ont ainsi quitté la Serbie et le Monténégro, pour ne pas avoir à participer à une guerre qu'ils condamnaient. Parmi eux, beaucoup d'Albanais du Kosovo (une province de Serbie) ; si ceux-ci ont choisi de fuir, c'est aussi en raison d'une recrudescence des arrestations, des brutalités et du harcèlement exercé par la police à la recherche d'armes cachées.

Depuis la signature, en novembre 1995, de l'accord de paix pour la Bosnie-Herzégovine, les Bosniaques réfugiés dans divers pays d'Europe sont soumis à des pressions constantes, visant à leur faire accepter un rapatriement "librement consenti". Pourtant, à l'heure où nous écrivons ces lignes, rares sont les endroits, en Bosnie-Herzégovine, où la sécurité de ces personnes pourrait être garantie dans l'immédiat. Quant aux conditions nécessaires à une sécurité durable, elles ne sont réunies nulle part.

Chapitre 7

Piré Salyar

Pays d'origine : Syrie

Pays d'accueil : Turquie/Ukraine/Tchécoslovaquie/Autriche

Piré Salyar est un Kurde de Syrie. Il a quarante ans. Il fait partie de ces millions de réfugiés qui, à travers le monde, ont dû quitter leur pays du fait de leur appartenance ethnique. Aujourd'hui, après une longue et angoissante quête d'asile, il peut enfin dormir tranquille.

Il a été arrêté dans les années 80 par la police secrète syrienne, pour des articles qu'il avait écrits, dans lesquels il dénonçait les persécutions dont les Kurdes étaient victimes en Syrie. Il a été soumis à un interrogatoire, durant lequel il a été maltraité. Sa femme, Ludmilla, a été entendue à son tour. Elle a été interrogée sur les activités de son mari. Persuadés qu'ils risquaient d'être emprisonnés, puis torturés, d'un jour à l'autre, Piré et Ludmilla ont décidé de partir avec leurs deux enfants.

« Nous n'étions pas les seuls. J'ai vu de nombreux Kurdes fuir les villes syriennes [...] Tous ceux qui revendiquaient des droits nationaux pour les Kurdes étaient insultés et maltraités par les services de sécurité. »

Munis de faux passeports, Piré et sa famille ont gagné la Turquie, puis l'Ukraine, où est née Ludmilla. Les autorités soviétiques leur ont alors dit qu'ils ne pouvaient rester que si Piré renonçait à toute activité politique. Ils ont donc continué leur périple, jusqu'au pays qui s'appelait encore la Tchécoslovaquie. Six semaines après leur arrivée, ils ont appris que leur demande d'asile avait été rejetée. Ils sont partis pour l'Autriche. Là encore, leur demande d'asile a été rejetée.

« Cela a été un choc pour ma femme et moi [...] Nous ne savions plus où aller [...] Nous leur avons expliqué tous les problèmes que nous avons en Syrie, mais nous avons pourtant essuyé un refus. »

En désespoir de cause, Piré et Ludmilla se sont adressés à Amnesty International, pour que l'organisation les aide à se tirer d'affaire à travers le système d'appel autrichien. Finalement, en octobre 1992, ils ont obtenu l'autorisation de rester en Autriche.

« Notre vie a changé, explique Piré. J'ai fait un stage d'informatique [...] Ma femme et moi, nous avons pris des cours d'allemand. Mon épouse travaille pour une importante compagnie de télécommunications. Les enfants vont à l'école. Tout ce que je peux dire, c'est que nous sommes ravis d'avoir une vie normale. »

Chapitre 7

Afrique centrale

Marie et sa mère ont dû marcher pendant trois jours, à travers la forêt touffue de l'est du Zaïre, pour atteindre la frontière rwandaise. Elles venaient du camp de Kahindo, situé à une trentaine de kilomètres seulement, mais le trajet était périlleux, semé d'embûches. Marie, douze ans, et sa mère fuyaient les combats qui avaient éclaté en octobre 1996, entre des groupes rebelles zaïrois, l'armée gouvernementale du Zaïre et les interahamwe, miliciens hutu venus du Rwanda. La confusion était totale, comme l'a raconté la mère de Marie : « Beaucoup de gens ont été blessés ou tués par balle. Nous ne savions pas qui étaient ceux qui tiraient. Il y avait beaucoup de gens qui avaient des fusils mais pas d'uniforme. » La jeune Marie était blessée. Une balle lui avait fracassé la mâchoire.

En l'espace de quelques jours, environ 500 000 réfugiés, des Hutu pour l'essentiel, ont regagné à pied le Rwanda, d'où ils étaient partis deux ans plus tôt. Ils avaient fui en 1994 vers le Zaïre, lorsque le Front patriotique rwandais, dominé par les Tutsi, avait pris le pouvoir à Kigali, peu après le génocide qui avait coûté la vie à des centaines de milliers, voire à un million de Tutsi. Les camps de l'est du Zaïre où ils s'étaient réfugiés étaient sous le contrôle d'anciens responsables gouvernementaux rwandais en exil et de leurs alliés des milices interahamwe, ceux-là même qui étaient responsables des massacres de 1994. Les miliciens recevaient un entraînement, à l'intérieur et aux alentours des camps, et terrorisaient les autres réfugiés, à qui ils extorquaient un "impôt de guerre" destiné à financer les préparatifs en vue de reprendre le pouvoir au Rwanda. « Les interahamwe essayaient de nous empêcher de retourner au Rwanda », disait la mère de Marie.

L'avenir des réfugiés qui sont rentrés au Rwanda, comme Marie, était incertain, étant donné les violations des droits de l'homme qui étaient encore pratiquées constamment dans ce pays à la fin de 1996. Ainsi, le 18 novembre, des soldats de l'armée gouvernementale rwandaise ont fait sortir d'un hôpital de la Croix-Rouge situé près de la frontière zaïroise quelque 350 réfugiés malades et épuisés qui venaient d'y arriver, pour les obliger à poursuivre à pied, vers l'intérieur du pays. Il ne se passait pas de jour sans que des personnes soient arrêtées, souvent sans la moindre preuve, parce qu'elles étaient soupçonnées d'avoir participé au génocide. Le système judiciaire était en panne. Quelque 87 000 détenus se trouvaient dans les prisons et les centres de détention, sans réel espoir d'être un jour jugés équitablement. Leurs conditions de détention étaient

épouvantables. Pour survivre, ils ne pouvaient s'en remettre qu'à la providence. De plus, les soldats gouvernementaux ont perpétré plusieurs centaines d'homicides au cours de l'année.

Bien que de nombreux réfugiés soient rentrés au Rwanda, des centaines de milliers d'hommes, de femmes et d'enfants se trouvaient toujours, au moment où nous écrivons ces lignes, en danger de mort, dans l'est du Zaïre et dans les pays voisins. Ils étaient menacés par la famine, les maladies et les violences qui persistaient dans la région.

Plus de 750 000 Zaïrois étaient déplacés à l'intérieur de leur propre pays. Ils avaient fui les combats entre l'armée gouvernementale et les groupes armés zaïrois appuyés par le gouvernement du Rwanda. De nombreux civils ont été tués dans l'est du pays en octobre 1996. Après la chute de la ville de Bukavu aux mains des rebelles, les journalistes ont compté 82 cadavres, dont celui de l'archevêque de la ville, qui avait publiquement accusé les rebelles d'être soutenus par le Rwanda. Les tensions ethniques ne cessaient de s'accroître depuis des années dans la région, et les fréquentes atteintes aux droits de l'homme commises par les soldats zaïrois n'avaient fait qu'aggraver la situation.

Lorsque les troubles ont éclaté, des dizaines de milliers de réfugiés burundais, en majorité d'origine hutu, se trouvaient également dans l'est du Zaïre. Ils avaient fui la guerre civile et les violences ethniques, qui s'étaient multipliées au Burundi depuis l'assassinat, en octobre 1993, du premier Président de la République démocratiquement élu dans ce pays. Fin 1996, un grand nombre de ces réfugiés ont été rapatriés de force par les groupes armés zaïrois sous commandement tutsi, qui les ont remis à la frontière à l'armée burundaise. Plusieurs centaines d'hommes adultes ainsi renvoyés ont été rassemblés et massacrés par les forces de sécurité burundaises, soit près de la frontière, soit dans la capitale, Bujumbura.

En décembre 1996, le gouvernement tanzanien a lancé un ultimatum aux quelque 500 000 réfugiés rwandais présents sur le territoire national, leur intimant l'ordre de partir avant la fin de l'année. Le HCR a donné son accord à cette opération. Au cours des semaines qui ont suivi, l'armée tanzanienne a rapatrié de force des centaines de milliers d'hommes, de femmes et d'enfants. Un certain nombre de réfugiés ont en outre été renvoyés au Burundi. Le 10 janvier 1997, un groupe de 126 réfugiés a été expulsé vers le Burundi. Presque tous les membres de ce groupe ont été massacrés dans les heures, voire dans les minutes qui ont suivi leur arrivée en territoire burundais.

Des décennies de gabegie et d'atrocités massives et organisées ont dressé les populations de la région des Grands Lacs les unes contre les autres. Pourtant, les groupes humains qui vivent au Rwanda, au Zaïre et au Burundi ont au moins une chose en commun : ils sont tous menacés de terribles atteintes aux droits de l'homme. Et ils ne bénéficient pas de la protection dont ils ont besoin, et à laquelle ils peuvent prétendre, de la part de la communauté internationale.

La version originale en langue anglaise de ce document a été publiée par Amnesty International, Secrétariat international, 1 Easton Street, Londres WC1X 8DJ, Royaume-Uni, sous le titre Refugees: Human rights have no borders Seule la version anglaise fait foi.

La version française a été traduite et diffusée aux sections francophones et au Secrétariat international par LES ÉDITIONS FRANCOPHONES D'AMNESTY INTERNATIONAL - ÉFAI - mai 1997. Pour toute information complémentaire veuillez vous adresser à :

Annexe I :

Normes internationales et régionales relatives aux réfugiés

Convention des Nations unies relative au statut des réfugiés (1951) et Protocole de 1967

Les États ayant ratifié une convention ou y ayant accédé sont parties au traité et sont donc tenus d'en respecter les dispositions. Les États ayant signé une convention, mais ne l'ayant pas encore ratifiée, ont exprimé leur intention d'y accéder dans un avenir plus ou moins proche ; en attendant d'en être partie, ils sont tenus de ne commettre aucun acte qui irait à l'encontre de l'objet et de la finalité du traité.

(Situation au 1er juillet 1996)

Convention relative au statut des réfugiés (1951)

Protocole relatif au statut des réfugiés (1967)

Afghanistan

Afrique du Sud

Albanie

Algérie

Allemagne

Andorre

Angola

Antigua-et-Barbuda

Arabie saoudite

Argentine

Arménie

Australie

Autriche

Azerbaïdjan

Bahamas

Bahreïn

Bangladesh

Barbade

Belgique

Belize

Bénin

Bhoutan

Biélorussie

Bolivie

Bosnie-Herzégovine

Botswana

Brésil

Brunei Darussalam

Bulgarie

Burkina Faso

Burundi

Cambodge

Cameroun

Canada

Cap-Vert

Chili

Chine

Chypre

Colombie
Comores
Congo
Corée du Nord
Corée du Sud
Costa Rica
Côte d'Ivoire
Croatie
Cuba
Danemark
Djibouti
Dominique
Égypte
Émirats arabes unis
Équateur
Érythrée
Espagne
Estonie
États-Unis d'Amérique
Éthiopie
Fidji
Finlande
France
Gabon
Gambie
Géorgie
Ghana
Grèce
Grenade
Guatémala
Guinée
Guinée équatoriale
Guinée-Bissau
Guyana
Haïti
Honduras
Hongrie
Iles Marshall
Iles Salomon
Inde
Indonésie
Irak
Iran
Irlande
Islande
Israël
Italie
Jamaïque
Japon
Jordanie

Kazakstan
Kenya
Kirghizistan
Kiribati
Koweït
Laos
Lésotho
Lettonie
Liban
Libéria
Libye
Liechtenstein
Lituanie
Luxembourg
Macédoine
Madagascar
Malaisie
Malawi
Maldives
Mali
Malte
Maroc
Maurice
Mauritanie
Mexique
Micronésie
Moldavie
Monaco
Mongolie
Mozambique
Myanmar
Namibie
Nauru
Népal
Nicaragua
Niger
Nigéria
Norvège
Nouvelle-Zélande
Oman
Ouganda
Ouzbékistan
Pakistan
Palau
Panamá
Papouasie-Nouvelle-Guinée
Paraguay
Pays-Bas
Pérou
Philippines

Pologne
Portugal
Qatar
République centrafricaine
République dominicaine
République tchèque
Roumanie
Royaume-Uni
Russie
Rwanda
Saint-Kitts-et-Nevis
Saint-Marin
Saint-Siège
Saint-Vincent-et-les-Grenadines
Sainte-Lucie
Salvador
Samoa occidentale
São Tomé-et-Principe
Sénégal
Seychelles
Sierra Leone
Singapour
Slovaquie
Slovénie
Somalie
Soudan
Sri Lanka
Suède
Suisse
Suriname
Swaziland
Syrie
Tadjikistan
Tanzanie
Tchad
Thaïlande
Togo
Tonga
Trinité-et-Tobago
Tunisie
Turkménistan
Turquie
Tuvalu
Ukraine
Uruguay
Vanuatu
Vénézuéla
Viêt-Nam
Yémen
Yougoslavie

Zaïre
Zambie
Zimbabwe

L'article 1 B(1) de la Convention de 1951 dispose : « aux fins de la présente convention, les mots «événements survenus avant le premier janvier 1951 figurant à l'article 1, section A, pourront être compris dans le sens de soit

a) « événements survenus avant le premier janvier 1951 en Europe soit
b) « événements survenus avant le premier janvier 1951 en Europe ou ailleurs et chaque État contractant fera, au moment de la signature, de la ratification ou de l'adhésion, une déclaration précisant la portée qu'il entend donner à cette expression au point de vue des obligations assumées par lui en vertu de la présente convention. » Les États suivants ont opté pour la limitation géographique :

Congo
Madagascar
Monaco
Hongrie
Malte
Turquie

La Hongrie, Malte et la Turquie ont expressément maintenu cette limitation en accédant au Protocole de 1967. Madagascar et Monaco n'ont toujours pas adhéré à ce traité. Tous les autres États parties ont signé la Convention, l'ont ratifiée ou y ont adhéré sans limitation géographique.

(Source : HCR)

États parties à la Convention de l'OUA (les États marqués d'un * n'ont pas encore ratifié le traité)

Algérie
Angola
Bénin
Botswana*
Burkina Faso
Burundi
Cameroun
Cap-Vert
Congo
Côte d'Ivoire*
Égypte
Éthiopie
Gabon
Gambie
Ghana
Guinée
Guinée équatoriale
Guinée-Bissau
Kenya*
Lésotho
Libéria
Libye
Madagascar*
Malawi
Mali
Maroc
Maurice

Mauritanie
Mozambique
Niger
Nigéria
Ouganda
République centrafricaine
Rwanda
Sénégal
Seychelles
Sierra Leone
Somalie
Soudan
Swaziland
Tanzanie
Tchad
Togo
Tunisie
Zaire
Zambie
Zimbabwe
États membres de l'OÉA (Les premiers signataires de la Déclaration de Carthagène sont indiqués par un *)
Antigua-et-Barbuda
Argentine
Bahamas
Barbade
Belize*
Bolivie
Brésil
Canada
Chili
Colombie*
Costa Rica*
Cuba
Dominique
Équateur
États-Unis d'Amérique
Grenade
Guatémala*
Guyana
Haïti
Honduras*
Jamaïque
Mexique*
Nicaragua*
Panamá*
Paraguay
Pérou
République dominicaine
Saint-Kitts-et-Nevis

Saint-Vincent-et-les-Grenadines
Sainte-Lucie
Salvador*
Suriname
Trinité-et-Tobago
Uruguay
Vénézuéla*
(La Déclaration de Carthagène n'a pas force de loi)

Annexe II

Le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés et son Comité exécutif

Le HCR

Le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés a été créé en 1950. Organisme humanitaire et non politique, il est chargé de s'occuper des problèmes relatifs aux réfugiés et de s'efforcer d'y apporter une solution. Le statut du HCR distingue deux aspects dans son action : d'une part, il doit accorder une protection internationale aux réfugiés ; d'autre part, il doit chercher à résoudre de manière définitive leurs problèmes. Le HCR œuvre également en faveur des personnes obligées de fuir devant la violence des conflits armés ou devant les violations des droits de l'homme. Depuis quelques années, il commence en outre à venir en aide aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Il fonctionne grâce aux contributions volontaires – financières ou matérielles – des gouvernements, des organisations intergouvernementales et des organisations non gouvernementales.

Le statut du HCR donne du terme "réfugié" une définition presque identique à celle de la Convention relative au statut des réfugiés. Au fil des ans, le HCR a cependant été prié par la communauté internationale de prendre en charge des groupes de réfugiés ne répondant pas aux critères énumérés dans cette définition. Dans la pratique, la définition retenue par le HCR pour déterminer s'il doit ou non considérer telle ou telle personne comme relevant de son mandat initial est donc plus large que celle qui figure, par écrit, dans son statut.

Le Comité exécutif

L'action du HCR est supervisée par un Comité exécutif, qui se compose des représentants de 51 États qui, un peu partout dans le monde, sont particulièrement concernés par les questions relatives aux réfugiés.

États actuellement membres du Comité exécutif

Algérie

Allemagne

Argentine

Australie

Autriche

Bangladesh

Belgique

Brésil

Canada

Chine

Colombie

Danemark

Espagne

États-Unis d'Amérique

Éthiopie

Finlande

France

Grèce

Hongrie

Inde

Iran

Irlande

Israël

Italie

Japon

Lésotho
 Liban
 Madagascar
 Maroc
 Namibie
 Nicaragua
 Nigéria
 Norvège
 Ouganda
 Pakistan
 Pays-Bas
 Philippines
 Royaume-Uni
 Russie
 Somalie
 Soudan
 Suède
 Suisse
 Tanzanie
 Thaïlande
 Tunisie
 Turquie
 Vénézuéla
 Yougoslavie
 Zaïre

Le Comité exécutif est une instance intergouvernementale, qui se réunit à Genève, en session plénière, une fois par an (généralement en octobre). Outre les 51 États membres, des États non-membres et des représentants d'ONG et d'OIG assistent également à ces réunions en tant qu'observateurs. Lors ces sessions, le Comité exécutif prend des décisions, les "Conclusions", concernant des aspects spécifiques de la protection des réfugiés. Les Conclusions servent à guider le HCR et à indiquer les actions à entreprendre en faveur des réfugiés. Elles ne sont pas contraignantes pour les États comme le sont les traités. Toutefois, comme elles sont généralement adoptées au consensus par plus d'une quarantaine d'États, elles représentent le point de vue de la communauté internationale et ont donc une autorité certaine. Dans ses Conclusions, le Comité exécutif a abordé un grand nombre de questions, et notamment :

- Conclusion 6 : sur le principe du non-refoulement
- Conclusion 8 : sur la détermination du statut de réfugié
- Conclusion 22 : sur la protection des personnes en quête d'asile en cas d'arrivées massives
- Conclusion 30 : sur le problème des demandes manifestement infondées ou abusive du statut de réfugié ou d'asile
- Conclusion 44 : sur la détention des réfugiés et des personnes en quête d'asile
- Conclusion 59 : sur les besoins spécifiques des enfants réfugiés
- Conclusion 64 : sur les besoins spécifiques des femmes réfugiées
- Conclusion 73 : sur la protection des réfugiés et la violence sexuelle
- Conclusion 75 : sur les personnes déplacées à l'intérieur du territoire

COUVERTE

Loin de leur maison et de leur pays, jetés sur les routes par la peur, des réfugiés toujours plus nombreux tentent de trouver ailleurs la sécurité perdue. Face à cette situation alarmante, les gouvernements se montrent de moins en moins disposés à ouvrir leurs frontières et à résoudre les crises qui ont contraint à la fuite tous ces gens, victimes de graves violations de leurs droits fondamentaux.

Ce rapport s'inscrit dans le cadre de la campagne d'Amnesty International destinée à rappeler aux gouvernements qu'il est de leur devoir d'empêcher les violations qui arrachent des êtres humains à leur foyer. Il faut que ceux qui fuient les persécutions puissent trouver un asile sûr, qu'ils bénéficient d'une protection efficace contre le renvoi forcé et soient assurés d'être traités avec humanité, conformément aux normes universellement reconnues. Les droits de l'homme sont au cœur de la question des réfugiés ; il faut les prendre en compte dans les programmes de rapatriement et à chaque fois que ce problème est abordé, en théorie ou en pratique, au niveau international.

En ce qui concerne les réfugiés, les défenseurs des droits de l'homme sont confrontés à un double défi : faire respecter le droit international malgré les résistances des gouvernements qui cherchent à se dérober à leurs obligations et, à l'heure où de nouveaux défis apparaissent en matière de droits de l'homme, s'assurer que le système de protection internationale est à même de répondre à ces défis.

NOTES

1 Par prisonnier d'opinion, Amnesty International entend toute personne détenue en raison de ses convictions, de ses origines ethniques, nationales ou sociales, de son sexe, de sa couleur, de sa langue, de sa situation économique, de sa naissance ou de toute autre situation, à condition qu'elle n'ait pas usé de violence ni préconisé son usage.

2 Pour un examen plus détaillé du concept de "non-entrée", cf. J.C.Hathaway, "Can International Refugee Law Be Made Relevant Again?" [Le droit international des réfugiés peut-il retrouver une pertinence ?], in *World Refugee Survey 1996*, US Refugee Committee.

3 *State of the World's Refugees 1995* [L'état des réfugiés du monde 1995] (HCR).

4 Article 1.A.2. Ces critères constituent ce que l'on appelle la "nature matérielle" de la définition du terme "réfugié".

5 Pour plus d'informations sur les réfugiés et le droit international, voir *The Refugee in International Law*, de Guy S. Goodwin, paru en 1996, et *The Law of Refugee Status*, de J.C. Hathaway, paru en 1991.

6 Article I.2. La Convention de l'OUA est entrée en vigueur le 20 juin 1974.

7 Rapport annuel de la Commission interaméricaine des droits de l'homme, 1984-85. La Déclaration de Carthagène a été approuvée par l'Assemblée générale de l'OÉA en 1985.

8 Pour une analyse détaillée du point de vue du HCR sur les réfugiés et les "personnes relevant de sa compétence", cf. TURK V., "The Role of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) in the Development of International Refugee Law", in *Proceedings of the Conference on Refugee Rights and Realities*, University of Nottingham, November 1996 ["Le rôle du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) dans le développement du droit international des réfugiés", Actes de la Conférence sur les droits et les réalités des réfugiés, Université de Nottingham, novembre 1996]

9 Résolution 2312 (XXII) de l'Assemblée générale des Nations unies.

10 L'article 1 (3) de la Déclaration des Nations unies sur l'asile territorial indique en substance qu'il incombe à l'État accordant l'asile d'évaluer les motifs susceptibles de fonder une demande.

11 Conclusion 22 du Comité exécutif ; cf. aussi conclusion 6.

12 Recommandation R(84)1 du Comité des Ministres aux États membres relatives à la protection des personnes remplissant les conditions de la Convention de Genève qui ne sont pas formellement reconnues comme réfugiés, adoptée le 25 janvier 1984 par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe.

13 *Chahal contre le Royaume-Uni*, jugement du 15 novembre 1996.

14 P. Weis, *The Refugee Convention*, 1951, Cambridge 1995, commentaire de l'article 31, 303.

15 On peut lire au paragraphe (i) de la Conclusion 15 du Comité exécutif : « Un délai limite peut être imposé aux personnes en quête d'asile pour soumettre leur demande, mais l'inobservation de cette condition ou de toute autre formalité ne doit pas avoir pour conséquence le refus d'examen de la demande. »

16 Convention des Nations unies relative au statut des réfugiés, article 31(2).

17 L'Acte final de la Conférence de plénipotentiaires reconnaît l'unité familiale comme un droit essentiel. La Convention des Nations unies relative au statut des réfugiés reste toutefois muette sur ce point. La Convention relative aux droits de l'enfant dispose que les États doivent faciliter la réunification familiale, lorsqu'un enfant est séparé de ses deux parents ou de l'un d'eux, mais l'unité familiale en tant que telle ne constitue pas un droit.

18 Voir Conclusions du Comité exécutif nM39 – Les femmes réfugiées et la protection internationale – (1985) et nM73 – La protection des réfugiés et la violence sexuelle – (1993).

18 Voir également l'article 22, qui concerne les mesures à prendre par l'État en faveur des enfants demandeurs d'asile et de la réunification des familles.

20 La France et l'Italie, qui avaient choisi en 1954 de limiter leurs responsabilités, ont toutes deux levé cette restriction, acceptant ainsi les réfugiés « d'Europe et d'ailleurs » (en 1971 pour la France ; en 1990 pour l'Italie).

21 Le Congo a renoncé à cette restriction en 1970.

22 Article 1(3) du Protocole de 1967. Voir également le rapport publié par Amnesty International sous le titre Turquie. Protection sélective : Traitement discriminatoire à l'égard des réfugiés et demandeurs d'asile non européens (index AI : EUR 44/16/94).

23 Sales, Commissaire par intérim, INS contre Haitian Centers Council, 113 S Ct 2549 (1993).

24 Résolution A3-0337/92 du 18 novembre 1992 sur l'harmonisation au sein de la Communauté européenne des politiques et des législations en matière d'asile. Cette position a été réaffirmé en des termes légèrement différents par le Parlement européen dans sa résolution A3-0404/93 du 19 janvier 1994.

25 Convention relative au statut des réfugiés, article 31.

26 HCR, Detention of Asylum-Seekers in Europe, 1995, p. 57. Cette analyse porte sur les réponses à un questionnaire adressé par les antennes locales du HCR. Certains pays n'ont pas précisé s'ils appliquaient des sanctions en cas d'entrée illégale.

27 Conclusions 8 et 15(j) du Comité exécutif.

28 Recommandation 3 du Conseil de l'Europe.

29 Conclusion 44 du Comité exécutif.

30 Conclusion 44(b) du Comité exécutif.

31 Dans une lettre en date du 8 janvier 1987 signée par Ghassan Arnaout, service de la doctrine et de la législation relative aux réfugiés, le HCR indique à la Consultation européenne sur les réfugiés et les exilés que ce critère « signifie qu'une personne peut, si besoin est, être placée en détention afin de rendre possible une entrevue préliminaire. Il ne justifie pas la détention d'une personne pendant toute la durée d'une longue procédure d'asile. »

32 Dans le courrier déjà cité, daté du 8 janvier 1987, le HCR déclare : « Il doit en outre y avoir intention de tromper les autorités. Par conséquent, un demandeur d'asile qui arrive sans papiers [...] ne peut être placé en détention à ce titre. De même, un demandeur d'asile qui a détruit ses papiers [...] mais qui informe les autorités de son identité, des éléments constitutifs de sa demande et de son parcours, ne devrait pas être placé en détention à ce titre. »

33 Tout détenu doit être informé dans les meilleurs délais de son droit à voir l'avocat de son choix et des modalités lui permettant d'exercer ce droit (Ensemble de principes des Nations unies pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement, 17). Toute personne détenue ou emprisonnée doit être autorisée à communiquer avec son avocat et à le consulter. Le détenu et son avocat doivent disposer du temps et des facilités nécessaires pour préparer leur dossier, et ils pourront introduire un recours afin de contester la légalité de la mesure de détention (Ensemble de principes, 18, 32).

34 Conclusion 44(g) et 22.III du Comité exécutif.

35 Ensemble de principes..., 16, et Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus, 92.

36 Ensemble de principes..., 19, et Ensemble de règles minima, 92.

37 Ensemble de principes..., 19.

38 Ensemble de principes..., 24, 25 et 26.

39 Conclusion 44(f) du Comité exécutif.

40 Convention relative aux droits de l'enfant (1989), article 37.

41 Guide du HCR, paragraphe 203.

42 La Convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 a été signée en juin 1990 par un premier groupe de cinq États membres de l'Union européenne (Belgique, Luxembourg, Pays-Bas, France et Allemagne). D'autres membres de l'UE ont suivi. La Convention est entrée en vigueur le 26 avril 1995.

43 Ceci est contraire à la Conclusion 12 du Comité exécutif (octobre 1978), qui dispose « ...qu'une décision d'un État contractant [c'est-à-dire partie à la Convention de 1951 et au Protocole de 1967] de ne pas reconnaître le statut de réfugié n'empêche pas un autre État contractant d'examiner une nouvelle demande de statut de réfugié présentée par la personne intéressée. »

44 Le Plan global d'action a été adopté en 1989, face au refus des pays de premier accueil de laisser les demandeurs d'asile s'installer sur leur territoire. Plusieurs milliers de réfugiés récupérés en mer n'ont pas été autorisés à débarquer pour demander l'asile dans les pays de la région.

45 Note d'information du HCR consacrée à la « protection temporaire », paragraphe 11, 20 avril 1995.

46 Conclusion 65 du Comité exécutif.

47 Voir le rapport d'Amnesty International publié en 1997 sous le titre Réfugiés.Bosnie-Herzégovine. « Qui vit dans ma maison ? » Les obstacles au retour en toute sécurité des réfugiés et des personnes déplacées (index AI : EUR 63/01/97).

48 Un pays d'accueil peut décider de mettre un terme à la protection accordée à un réfugié en invoquant les "clauses de cessation" qui figurent dans la Convention de 1951. Ces clauses s'appliquent dès lors qu'un réfugié peut de nouveau se prévaloir de la protection de son propre État ou lorsque les raisons qui l'ont poussé à partir sont devenues caduques, et qu'un retour en toute sécurité est donc possible. Un État ne peut faire jouer ces clauses qu'à condition qu'il soit prouvé que les conditions sur place ont effectivement et durablement changé. Tout réfugié ayant subi un traumatisme tel qu'il estime ne plus pouvoir rentrer dans son pays d'origine, quelle que soit l'évolution de la situation, doit en outre avoir la possibilité de plaider sa cause. (voir Convention des Nations unies relative au statut des réfugiés, article 1C).

49 Le HCR a estimé en 1994 qu'il était apparemment souhaitable et envisageable d'adopter une déclaration fixant quelques principes directeurs destinés à aider les réfugiés chassés par la guerre (Paragraphe 54 d'une Note sur la protection internationale soumise par le Haut Commissaire au Comité exécutif, A/AC.96/830, le 7 septembre 1994).

50 Idem, paragraphe 63.

51 Idem, paragraphe 63.

52 Note sur la protection internationale, soumise par le Haut Commissaire pour les réfugiés au Comité exécutif, le 1er septembre 1995 (A/AC.96/850), paragraphe 14.

53 Compte rendu résumé de la 504e rencontre du Comité exécutif (Débat général), A/AC.96/SR.504, paragraphe 35.