



Amnesty International

DOCUMENT PUBLIC

***Cinquante-cinquième session
du Comité exécutif du HCR :
les préoccupations d'Amnesty
International***

Index AI : IOR 41/031/2004

•
ÉFAI
•

Cinquante-cinquième session du Comité exécutif du HCR : les préoccupations d'Amnesty International

SOMMAIRE

<i>Introduction</i>	2
<i>1. Le débat sur la protection efficace</i>	2
<i>2. Vulnérabilité résultant de l'absence de protection efficace</i>	5
<i>2.1 Détention</i>	5
<i>2.2 Réfugiés des zones urbaines</i>	6
<i>2.3 Le droit de chercher asile et d'en bénéficier</i>	7
<i>3. Conclusion sur les afflux massifs de réfugiés</i>	8
<i>4. Conclusion sur le rapatriement librement consenti</i>	10
<i>5. Méthodes de travail du Comité exécutif</i>	12

** La version originale en langue anglaise de ce document a été éditée par Amnesty International, Secrétariat international, Peter Benenson House, 1 Easton Street, Londres WC1X 0DW, Royaume-Uni, sous le titre Amnesty International's concerns at the 55th Session of the Executive Committee of the United Nations High Commissioner for Refugees.*

La version française a été traduite et diffusée aux sections francophones et au Secrétariat international par LES ÉDITIONS FRANCOPHONES D'AMNESTY INTERNATIONALE - ÉFAI - octobre 2004
Vous pouvez consulter le site Internet des ÉFAI à l'adresse suivante : <http://www.efai.org>

**Préoccupations exprimées par Amnesty International
à l'occasion de la cinquante-cinquième session
du Comité exécutif du Haut-Commissariat
des Nations unies pour les réfugiés**

Octobre 2004

Introduction

La cinquante-cinquième session du Comité exécutif du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) se réunit alors que des millions de personnes déplacées dans diverses régions du monde se voient refuser une protection efficace. Le concept de « protection efficace » suscite précisément un débat de grande ampleur au sein de la communauté internationale mais aucune instance faisant autorité n'en a encore donné de définition exacte. Sur le terrain, pourtant, l'absence de protection efficace signifie que des millions de réfugiés et d'autres personnes relevant du HCR vivent dans des conditions ne leur offrant ni sécurité ni dignité. Certains sont privés depuis des années de leurs droits fondamentaux et ne peuvent avoir accès à une solution durable ou se voient imposer de prétendues « solutions ». À l'occasion de cette cinquante-cinquième session, Amnesty International appelle tous les membres et observateurs du Comité exécutif du HCR à se mobiliser pour que, tant au niveau des politiques que des pratiques, la protection efficace des réfugiés, des demandeurs d'asile et des autres personnes relevant de la compétence du HCR soit garantie.

Amnesty International se saisit de l'occasion qui lui est donnée pour présenter une série de recommandations à l'intention des membres et observateurs du Comité exécutif et du HCR concernant certains défis majeurs dans le domaine de la protection internationale des réfugiés. Puisque le Comité exécutif est chargé de formuler des conclusions sur la question de la protection internationale, Amnesty International demande aux États membres de faire en sorte qu'elles se traduisent par un renforcement plutôt qu'une détérioration du régime international de protection des réfugiés et des demandeurs d'asile. Elle attire également l'attention du Comité exécutif sur ses rapports récents consacrés à certaines carences graves du régime international de protection des demandeurs d'asile, des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays et des personnes rentrant dans leur pays : ces documents illustrent en effet les préoccupations particulières qu'Amnesty International exprime à l'occasion de cette cinquante-cinquième session du Comité exécutif.

1. Le débat sur la protection efficace

Afin d'éclairer le débat actuel sur ce qui constitue une « protection efficace », Amnesty International recommande que le département de la protection internationale du HCR en donne une définition autorisée, respectueuse des droits humains et complète, précisant sa portée et sa teneur et prenant effectivement en compte les principes internationaux relatifs aux droits humains.

L'un des aspects essentiels de la « protection efficace » est la capacité d'avoir accès aux droits économiques, sociaux et culturels fondamentaux et d'en bénéficier. Tous les acteurs, y compris les États, le HCR et les organisations internationales devraient veiller à ce que le respect, la promotion et la protection de ces droits fassent partie intégrante de leurs politiques et de leurs mesures visant les réfugiés et autres personnes relevant de leur juridiction.

Pour l'essentiel, le Comité exécutif est un forum destiné à fournir au HCR, aux États et à leurs partenaires, y compris aux organisations non gouvernementales (ONG), les outils nécessaires à la mise en œuvre de cette protection. Pourtant, pendant que les États membres et les observateurs de cet organe se réunissent à Genève pour s'entretenir des opérations de protection et d'assistance conduites par le HCR, ailleurs dans le monde, la réalité de nombreuses personnes déplacées se résume en trois mots : insécurité, pauvreté et discrimination. Les réfugiés continuent d'être entassés dans des camps insalubres, exposés à toutes sortes de dangers, sans pouvoir bénéficier de leurs droits économiques, sociaux et culturels fondamentaux, tandis que les demandeurs d'asile continuent de se voir refuser l'accès à un territoire et aux procédures de détermination du statut de réfugié. Des millions de personnes sont encore déplacées à l'intérieur de leur pays et subissent des vagues de déplacements successifs. Enfin, nombre de ceux qui rentrent dans leur pays n'ont pas toujours accès à des solutions réellement durables.

C'est dans ce contexte-là qu'il faut replacer le débat sur la « protection efficace ». Amnesty International souligne que ce terme implique d'offrir aux personnes concernées une protection juridique, physique et sociale solidement fondée sur les principes internationaux relatifs aux droits humains et plaçant la dignité de la personne au centre des préoccupations. L'idée de protection efficace devrait être associée à la recherche de solutions durables¹. Amnesty International a continué à réunir des éléments sur de nombreux cas où le non-respect de ces aspects essentiels de la protection s'est traduit par des violations des droits humains des réfugiés, des demandeurs d'asile, des personnes déplacées et des personnes rentrant dans leur pays². Partout dans le monde, la protection des personnes déplacées présente d'inquiétantes lacunes. La baisse du nombre de personnes relevant du HCR qui a été observée ces dernières années ne doit pas faire oublier que les droits de nombreux réfugiés continuent d'être bafoués.

Amnesty International demande à tous les États et toutes les organisations internationales de faire en sorte que leurs politiques et leurs pratiques respectent les règles du droit international relatives aux réfugiés et aux droits humains. Le HCR est l'unique instance mandatée pour surveiller l'application du régime

1. Amnesty International a déjà commenté l'évolution du principe de « protection efficace » dans le rapport [UK/EU/UNHCR : Unlawful and Unworkable – Extra-territorial processing of asylum claims](#) (index AI : IOR 61/004/2003).

2. Pour consulter les documents publiés par Amnesty International sur les réfugiés et autres personnes déplacées, voir www.amnesty.org/refugees. Certains de ces documents montrent à quel point les droits économiques, sociaux et culturels sont importants pour assurer la protection des réfugiés et autres personnes relevant du HCR. Il s'agit des rapports intitulés [Soudan \(Darfour\). Le viol : une arme de guerre – La violence sexuelle et ses conséquences](#) (index AI : AFR 54/076/2004), [La faim tue les droits : les droits humains et la crise alimentaire dans la République populaire démocratique de Corée](#) (index AI : ASA 24/003/2004) et [Lebanon: Economic and social rights of Palestinian refugees submission to Committee on the Elimination of Racial Discrimination](#) (index AI : MDE 18/017/2003).

international de protection des réfugiés³; selon Amnesty International, il devrait considérer qu'un aspect important de son mandat consiste à émettre un avis autorisé sur la portée et la teneur du concept de protection efficace.

Si l'on veut que le terme de « protection efficace » ait une quelconque signification pour des millions de réfugiés, de personnes déplacées, de demandeurs d'asile et de personnes regagnant leur pays, il doit leur permettre de vivre dans la dignité et de voir leurs droits humains intégralement respectés. Il ne doit pas être « bradé » ou être utilisé pour servir les intérêts des États⁴.

Le droit à l'éducation nié en Égypte

Les recherches menées en mai 2004 par Amnesty International en Égypte se sont concentrées sur l'accès à l'enseignement primaire des enfants issus de familles de réfugiés et de demandeurs d'asile présents dans ce pays. Pour les enfants réfugiés qui vivent en zone urbaine ou dans des camps, l'égalité d'accès à l'éducation est un outil de protection important et peut contribuer de manière radicale à atténuer les traumatismes induits par les déplacements. L'accès à l'éducation aiderait également ces enfants, ainsi que leurs familles et leur communauté, à acquérir les compétences qui seules leur permettraient ensuite de mettre en œuvre des solutions durables. Le droit international fait obligation à l'Égypte de rendre l'enseignement primaire accessible aux enfants de réfugiés ou de demandeurs d'asile se trouvant sur son territoire⁵. Pourtant, les conclusions préliminaires des recherches d'Amnesty International montrent que divers facteurs se sont combinés pour empêcher les enfants de réfugiés et de demandeurs d'asile se trouvant en Égypte d'accéder à l'enseignement primaire :

- obstacles bureaucratiques spécifiquement rencontrés par les réfugiés et les demandeurs d'asile. Il s'agit, par exemple, de la non-reconnaissance, par les instances éducatives locales, des cartes de réfugiés ou de demandeurs d'asile quand aucun autre moyen d'identification (passeport valide, etc.) n'est disponible ; de l'obligation administrative de produire un permis de séjour pour s'inscrire à l'école (les demandeurs d'asile ne sont généralement pas en mesure d'obtenir ce document et les réfugiés statutaires, qui eux peuvent le produire, doivent le renouveler tous les six mois) ; et de l'obligation administrative de justifier de son niveau d'études ;

3. Aux termes de l'article 35-1 de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, les États parties s'engagent à « *coopérer avec le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés [...] dans l'exercice de ses fonctions et en particulier à faciliter sa tâche de surveillance de l'application des dispositions de cette Convention* ». En outre, le paragraphe 8 du Statut du HCR précise que le haut-commissaire assurera la protection des réfugiés, notamment en « *poursuivant la conclusion et la ratification de conventions internationales pour la protection des réfugiés, en surveillant leur application et en proposant des modifications* ».

4. Les Conclusions de Lisbonne représentent un point de départ intéressant pour définir le concept mais ne constituent pas en elles-mêmes une réponse définitive. Ainsi, l'une des lacunes identifiées par Amnesty International est que les conclusions en question n'indiquent pas que chaque personne doit bénéficier d'un statut juridique. Voir le *Résumé des conclusions de la Table ronde d'experts concernant le concept de « Protection efficace » dans le contexte des mouvements secondaires de réfugiés et de demandeurs d'asile*, Agenda pour la protection, 9 et 10 décembre 2002.

5. Ceci résulte des obligations qui incombent à l'Égypte en vertu, notamment, de la Convention relative aux droits de l'enfant et du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC). Voir également l'observation générale 13 du PIDESC sur le droit à l'éducation (E/C.12/1999/10), 1999.

- impossibilité de mettre à profit l'enseignement dispensé dans les écoles de village car elles ne proposent pas de formation reconnue. Les enfants de réfugiés et de demandeurs d'asile qui étudient dans ces établissements ne peuvent pas obtenir de qualification reconnue ni se présenter aux examens des établissements publics et recevoir ainsi une attestation officielle de leur niveau d'études ;
- difficultés financières des familles de réfugiés et de demandeurs d'asile ;
- manque de place dans les établissements publics égyptiens.

Au vu des résultats de ses recherches et compte tenu du fait que l'impossibilité d'accéder à l'enseignement primaire rend les enfants particulièrement vulnérables, Amnesty International exhorte le gouvernement égyptien à faire en sorte que les enfants de réfugiés et de demandeurs d'asile puissent accéder sans discrimination à un enseignement primaire gratuit⁶.

2. Vulnérabilité résultant de l'absence de protection efficace

2.1 Détention

Consciente que la détention des réfugiés et des demandeurs d'asile est indésirable en soi, Amnesty International exhorte les États à n'y recourir qu'avec circonspection et, en particulier, à proscrire le placement en détention des enfants de réfugiés et de demandeurs d'asile.

La *Note sur la protection internationale* présentée à la cinquante-cinquième session du Comité exécutif détaille les préoccupations du HCR relatives aux politiques de détention arbitraire ou généralisée des demandeurs d'asile conduites par les États⁷. La mise en détention des réfugiés et des demandeurs d'asile, y compris à titre de dissuasion, est une nouvelle indication inquiétante du fait que de nombreuses personnes pouvant prétendre à la protection internationale ne bénéficient pas d'une protection efficace⁸. Bien que les Principes directeurs du HCR disent explicitement que, selon le HCR, la détention des demandeurs d'asile est « *indésirable en soi* » et que « *en tant que principe général, les demandeurs d'asile ne devraient pas être détenus* », la pratique des États s'écarte considérablement de ce principe dans maintes régions du monde. Le droit de ne pas être privé de sa liberté et le droit de ne pas être arbitrairement détenu sont deux éléments essentiels des normes officiellement définies en matière de droits humains puisqu'ils sont inscrits dans les articles 3 et 9 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948. Les règles internationales définies par la suite, notamment le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, reconnaissent que le droit de ne pas être privé de sa liberté et celui de ne pas être détenu arbitrairement sont liés.

6. Dans un prochain rapport, Amnesty International fera état de ses préoccupations et de ses recommandations aux pouvoirs publics égyptiens au sujet du droit à l'éducation des enfants de réfugiés et de demandeurs d'asile se trouvant en Égypte.

7. HCR, *Note sur la protection internationale*, A/AC.96/989, 7 juillet 2004.

8. Voir Amnesty International, [Australia-Pacific: Offending human dignity – the “Pacific Solution”](#) (index AI : ASA 12/009/2002, août 2002) et [Bahamas: Forgotten detainees – human rights in detention](#) (index AI : AMR 14/005/2003).

2.2 Réfugiés des zones urbaines

Amnesty International demande aux États de s'engager à respecter et protéger les droits de tous les réfugiés des zones urbaines se trouvant sur leur territoire, en accordant une attention particulière aux plus vulnérables d'entre eux, à savoir les femmes, les enfants et les personnes âgées. Le HCR devrait publier – et mettre activement en pratique – son document d'orientation sur les principes directeurs et les bonnes pratiques en ce qui concerne les réfugiés vivant dans les zones urbaines.

Les réfugiés et demandeurs d'asile installés en zone urbaine se voient souvent refuser une protection efficace⁹. Nombre d'entre eux sont exposés de manière disproportionnée à des violations de leurs droits humains, y compris la détention arbitraire consécutive à une arrestation et l'incarcération pour travail illégal, en particulier quand ils sont contraints de dormir dans la rue et sont ainsi plus facilement repérables par les autorités. De nombreux réfugiés des zones urbaines ne bénéficient d'aucun statut juridique ou sont privés de leurs droits économiques, sociaux et culturels les plus élémentaires, comme le droit à l'emploi et le droit à un logement décent. À travers le monde, ils sont nombreux à tomber dans un « *vide en matière de protection* » devenant ainsi invisibles aux yeux de la communauté internationale. Un grand nombre de réfugiés affluent dans les zones urbaines, avant de repartir vers d'autres destinations, et sont en quête d'une protection efficace. Or ces vides en matière de protection font que beaucoup se retrouvent victimes d'une spirale infernale conjuguant violence et exploitation. Il est fréquent que des procédures inadaptées de détermination du statut de réfugié accentuent la vulnérabilité de ces réfugiés.

Réfugiés menacés de détention arbitraire et de renvoi forcé en Malaisie

La situation qui règne dans la province indonésienne de Nanggroe Aceh Darussalam (Aceh) a contraint des centaines d'habitants à fuir vers la Malaisie ou d'autres pays¹⁰. Tout en faisant preuve d'une certaine tolérance vis-à-vis des personnes originaires d'Aceh et des autres populations réfugiées présentes sur son sol et vivant pour la plupart en ville ou dans des installations situées en zone urbaine, le gouvernement malaisien ne leur offre officiellement aucune reconnaissance légale ni aucune protection. Sans cette reconnaissance, les réfugiés qui se trouvent en Malaisie, notamment les enfants, vivent sous la menace constante d'être arrêtés comme « *immigrés en situation irrégulière* » et peuvent être poursuivis au titre des dispositions pénales de la loi malaisienne sur l'immigration ou être détenus dans un camp pour immigrés où les conditions de vie sont sordides – voire les deux.

En violation du principe de non-refoulement du droit coutumier international, qui interdit de renvoyer des réfugiés dans un pays où ils risquent d'être victimes d'atteintes graves à leurs droits fondamentaux, la Malaisie a contraint à plusieurs reprises des réfugiés originaires d'Aceh à rentrer en Indonésie. La menace d'une

9. Parmi les derniers rapports d'Amnesty International consacrés aux violations des droits humains subies par des réfugiés et des personnes retournant dans leur pays, on peut citer [Côte d'Ivoire. Nul endroit où fuir – les réfugiés libériens en Côte d'Ivoire](#) (index AI : AFR 31/012/2003) et [Afghanistan. Exil et retour : les Afghans oubliés](#) (index AI : ASA 11/014/2003).

10. Amnesty International, [Indonesie: New military operations, old patterns of human rights abuses in NAD province](#) (index AI : ASA 21/033/2004).

détention prolongée dans des camps pour immigrés offrant des conditions de vie déplorables a également poussé quelques réfugiés issus d'Aceh à se porter « volontaires » pour rentrer en Indonésie. En dehors du risque d'être détenus arbitrairement et refoulés par l'Indonésie, l'absence de reconnaissance officielle de leur statut de réfugiés empêche les réfugiés originaires d'Aceh de travailler ou de bénéficier de services essentiels (santé, éducation, etc.). Les enfants de ces réfugiés, qu'ils soient nés en Malaisie ou en Aceh, ne sont pas autorisés à fréquenter les écoles publiques et n'ont pas accès aux soins.

2.3 Le droit de chercher asile et d'en bénéficier

Amnesty International exhorte les États à confirmer le droit de demander l'asile et d'en bénéficier, notamment en reconnaissant que le fait d'accorder l'asile constitue un acte de paix et d'humanité et ne doit pas être considéré par les États tiers comme un acte d'hostilité.

Amnesty International demande aux États parties à la Convention des Nations unies de 1951 relative au statut des réfugiés ou à son Protocole de 1967 de reconnaître la décision de tout autre État partie d'accorder le statut de réfugié. Le fait qu'un individu ait obtenu le statut de réfugié est une donnée importante et doit inciter les États à refuser les demandes d'extradition concernant des délits dont le réfugié serait accusé dans son pays d'origine. La responsabilité de réviser ou de révoquer un statut de réfugié incombe au premier chef à l'État qui l'a accordé.

Le droit de solliciter l'asile est inscrit dans le droit international relatif aux droits humains. Il a également été expressément reconnu que l'octroi de l'asile est un acte de paix et d'humanité qui ne devrait pas être considéré comme une manifestation d'hostilité par les États tiers¹¹. Dans le monde, pourtant, de nombreux États exercent des pressions sur d'autres pays pour qu'ils leur renvoient de force leurs ressortissants qui ont demandé asile ou se sont réfugiés à l'étranger. Un pays d'asile qui cède à de telles pressions ne respecte pas les obligations qui sont les siennes en vertu des règles de droit internationales relatives aux réfugiés et aux droits humains. Le renvoi forcé d'un réfugié ou de toute autre personne relevant du droit des réfugiés vers un pays où il est menacé de tortures ou de graves violations de ses droits fondamentaux est une indication manifeste de l'absence de protection efficace.

Les pressions extérieures compromettent la protection des réfugiés

Ces dernières années, les pressions des autorités chinoises ont entraîné le retour forcé vers la Chine de plusieurs demandeurs d'asile et réfugiés ouïghours¹². Amnesty International a observé un nombre croissant de cas de demandeurs d'asile et de réfugiés ouïghours renvoyés de force en Chine par des pays voisins, dont le Népal, le Pakistan, le Kazakhstan et le Kirghizistan.

11. Voir notamment l'article 2 de la Convention de l'Organisation de l'Unité africaine de 1969 régissant les Aspects propres aux problèmes de réfugiés en Afrique et la Conclusion n° 94 (LIII, 2002) du Comité exécutif du HCR concernant le caractère civil et humanitaire de l'asile.

12. Voir Amnesty International, [République populaire de Chine. Guerre contre le terrorisme : les Ouïghours fuient les persécutions](#) (index AI : ASA 17/021/2004).

D'après les témoignages dont dispose Amnesty International, la Chine a fait pression sur ses voisins pour qu'ils renvoient de force les demandeurs d'asile et les réfugiés ouïghours, en violation des obligations qui incombent à ces États en vertu des règles de droit internationales relatives aux réfugiés et aux droits humains. Toujours selon ces sources, la Chine exerce des pressions sur d'autres États pour qu'ils empêchent les associations et les membres de la diaspora ouïghoure d'organiser des activités pacifiques et légales, ce qui est un de leurs droits fondamentaux.

Le cas de certains réfugiés turcs sous le coup de mandats d'arrêt internationaux fournit une autre illustration de la manière dont les pressions exercées par le pays d'origine peuvent compromettre la protection efficace des réfugiés. Amnesty International a recueilli des informations sur plusieurs affaires de réfugiés d'origine turque arrêtés et menacés d'extradition en raison de mandats d'arrêt internationaux¹³. Il est manifeste que ces mandats d'arrêt sont souvent liés aux agissements mêmes qui légitiment les craintes de persécution des personnes concernées et leur demande du statut de réfugié.

3. Conclusion sur les afflux massifs de réfugiés

Dans tous les cas d'afflux massifs de réfugiés, Amnesty International demande instamment que ces derniers puissent conserver leur droit de demander l'asile, de se le voir accorder et de bénéficier d'une protection efficace dans le pays d'accueil. Amnesty International souligne que, dans les cas d'arrivées massives, les États les plus riches doivent s'engager à fournir une aide financière ou d'une autre nature aux pays voisins accueillant des réfugiés¹⁴.

Bien que les mesures de protection collectives, comme la reconnaissance de fait de la présence de réfugiés sur le territoire du pays d'asile, puissent constituer des solutions de protection immédiates en cas d'afflux massifs, la plupart des crises qui « produisent » des réfugiés s'avèrent perdurer au-delà d'une « période raisonnablement courte¹⁵ ». Il est donc impératif que ceux-ci puissent bénéficier aussi vite que possible d'un statut juridique sûr dans le pays d'accueil. Ils doivent pouvoir jouir de leurs droits économiques, sociaux et culturels fondamentaux, ainsi que de leurs droits civils et politiques. En outre, il est de la responsabilité de la communauté internationale de veiller à ce que des solutions durables soient proposées à tous les réfugiés dans des délais raisonnables. Laisser les réfugiés vivre durant des années dans des camps ou des installations situées en zone urbaine sans l'espoir d'une issue – une situation qualifiée de « parcage » de réfugiés par la campagne actuelle du Comité américain pour les réfugiés – ne représente pas une « protection efficace¹⁶ ».

13. Une affaire récente a impliqué un citoyen suédois, Hemo Amedsson, arrêté en Estonie en juin 2004 et menacé d'extradition vers la Turquie. Après avoir fui son pays d'origine en 1980, il avait obtenu le statut de réfugié en 1983.

14. Voir Amnesty International, [UNHCR's Forum and Executive Committee – Basic human rights principles applicable to responsibility- and burden-sharing arrangements](#) (index AI : IOR 42/007/2004, mars 2004).

15. HCR, *Fourniture de la protection internationale et renforcement de la coopération internationale dans les exodes massifs. Conclusions préliminaires de l'étude mandatée par le HCR*, EC/54/SC/CRP.11, 7 juin 2004.

16. Voir www.refugees.org/warehousing/docs/statement.pdf pour une déclaration conjointe d'ONG exigeant des solutions afin de mettre un terme au « parcage » des réfugiés.

La protection des droits humains des réfugiés est une obligation qui incombe à l'ensemble de la communauté internationale ; dans la majorité des cas, elle ne peut pas être endossée par les seuls États voisins qui accueillent souvent de très nombreux réfugiés. Tout dispositif ou mécanisme mis en place pour faire face à des situations d'afflux massifs et soulager la charge excessive pesant sur les pays de premier asile doit répondre à l'impératif de protection des réfugiés, des demandeurs d'asile et des personnes déplacées. Les droits humains comprennent, entre autres, le droit de chercher asile pour fuir des persécutions, le droit de bénéficier de l'asile ainsi que les droits économiques, sociaux et culturels fondamentaux – comme le droit à un niveau de vie décent ; ils doivent être placés au centre de ces dispositifs et mécanismes. Ils doivent permettre au HCR d'exercer son rôle central de protection et d'aide aux réfugiés, ce qui implique de lui fournir des concours financiers en temps opportun afin qu'il puisse assumer les responsabilités qui lui ont été confiées. Dans ce contexte, il faut s'assurer que les moyens financiers promis seront rapidement mis à disposition et gérés par des organisations et des structures qui aideront les réfugiés de manière efficace, transparente et responsable.

Tout accord ou mécanisme doit garantir que les solutions offertes aux réfugiés seront conformes à leur volonté et ne pas permettre, par exemple, les expulsions collectives ou massives ou les détentions arbitraires. Il doit garantir que les demandeurs d'asile se trouvant sur le sol ou aux frontières d'États non voisins bénéficient d'une protection efficace sur le territoire de ces États, notamment d'un accès à des solutions durables, en particulier quand un afflux massif est géré à l'aide d'un dispositif provisoire sur un territoire donné. Les accords ou mécanismes ne doivent pas remettre en cause le droit d'un réfugié à obtenir réparation de la part d'États parties aux instruments pertinents pour des violations de leurs droits inscrites dans le droit international relatif aux réfugiés et le droit international relatif aux droits humains.

Aucune perspective de solutions durables pour les réfugiés bhoutanais au Népal

Plus de 100 000 réfugiés d'origine népalaise et venant du sud du Bhoutan vivent depuis plus de douze ans dans des camps du sud-est du Népal, après avoir été arbitrairement privés de leur nationalité et contraints à quitter le Bhoutan au début des années 90. La situation de ces réfugiés bhoutanais a donné lieu à l'une des crises les plus longues et les plus méconnues en la matière. Amnesty International s'est déclarée préoccupée par la situation de ces réfugiés et par le fait qu'une solution durable susceptible de mettre fin à leur situation critique en respectant leurs droits semblait très éloignée¹⁷. Plus cet état de fait dure, plus le risque de violation des droits humains des réfugiés bhoutanais augmente.

Certains signes indiquent déjà que les atteintes aux droits humains engendrées par le conflit qui oppose actuellement le Parti communiste népalais (PCN) (maoïste) au gouvernement touchent les personnes se trouvant dans les camps de réfugiés bhoutanais. En juin 2004, cinq réfugiés bhoutanais auraient été arrêtés par des

17. Amnesty International, [Bhoutan. Les réfugiés attendent depuis dix ans de rentrer chez eux](#) (index AI : ASA 14/001/2002). Voir également le communiqué de presse d'Amnesty International [Népal. Les réfugiés bhoutanais rendus apatrides : les principales ONG internationales critiquent le processus de sélection](#) (index AI : ASA 31/023/2003).

agents des forces de sécurité et détenus au secret plusieurs jours parce qu'ils étaient soupçonnés de liens avec le PCN (maoïste). Trois d'entre eux ont été libérés au bout de quelques jours mais deux hommes auraient été passés à tabac durant leur interrogatoire et avant leur transfert à la prison. Des responsables locaux se trouvant au camp de réfugiés démentent que ces prisonniers aient eu de quelconques liens avec le PCN (maoïste). Amnesty International s'est également émue de témoignages selon lesquels des réfugiées bhoutanaises seraient victimes de harcèlement sexuel et de discriminations sexistes. Les femmes de ces camps font face à toute une série de problèmes compromettant leur protection et souvent liés à un statut socioéconomique peu enviable et à la dépendance qui s'ensuit vis-à-vis des hommes de leur entourage ; il s'agit, notamment, d'une vulnérabilité accrue aux violences domestiques et de l'impossibilité d'exercer des voies de recours judiciaires ou administratives.

4. Conclusion sur le rapatriement librement consenti

La décision d'un réfugié de rentrer dans son pays n'est véritablement l'expression de sa volonté que si elle est prise librement et en toute connaissance de cause. Amnesty International demande au HCR et à la communauté internationale de veiller à ce que les réfugiés et autres personnes relevant de la compétence du HCR ne soient pas forcés à retourner dans leur pays d'origine, notamment en se voyant dénier leurs droits économiques, sociaux et culturels fondamentaux. Pour s'effectuer en sécurité et dans la dignité, la solution du retour au pays doit être durable ; Amnesty International prie donc instamment le HCR de veiller à ce que les projets de retour volontaire soient viables afin, non seulement, de garantir la protection des droits humains de ceux qui rentrent chez eux, mais également d'éviter tout nouveau cycle de déplacements¹⁸.

Le document du Comité permanent intitulé *Questions relatives à la sécurité physique dans le contexte du rapatriement librement consenti*¹⁹ indiquait que la décision d'un réfugié²⁰ de rentrer dans son pays d'origine devrait procéder d'un choix « librement consenti et éclairé ». Dans cette optique, la décision du candidat au retour doit être à la fois volontaire (« librement consentie ») et prise en connaissance de cause (« éclairée »). Un choix libre et volontaire ne doit pas être fait sous la menace de représailles ou en contrepartie d'autre chose. Ainsi, quand la sécurité du candidat au retour est menacée dans son pays d'asile s'il ne rentre pas chez lui ou quand il reçoit des offres extrêmement incitatives pour repartir « volontairement » (c'est-à-dire quand il est acheté), le libre consentement est altéré. Qui plus est, la décision de retourner dans son pays d'origine doit être

18. Voir Amnesty International, [Afghanistan. Les réfugiés afghans ont toujours besoin de protection et leur retour dans leur pays doit se faire dans le respect des normes internationales](#) (index AI : ASA 11/014/2002, juillet 2002) et [Afghanistan. Exil et retour : les Afghans oubliés](#) (index AI : ASA 11/014/2003, juin 2003).

19. HCR, *Questions relatives à la sécurité physique dans le contexte du rapatriement librement consenti*, EC/54/SC/CRP.12, 12 juin 2004.

20. En l'occurrence, il n'est pas inutile de se reporter à la Conclusion n° 75 (XLV) du Comité exécutif qui reconnaît, notamment, que les problèmes des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur d'un territoire exigent souvent des mesures semblables en matière de prévention, de protection, d'assistance humanitaire et de solutions. Par conséquent, Amnesty International considère qu'une conclusion portant sur les aspects légaux de la sécurité dans le cadre du rapatriement volontaire devrait également s'appliquer aux personnes déplacées retournant chez elles.

prise dans un contexte où le pays d'asile offre des conditions de sécurité suffisantes pour permettre un libre choix. Ces conditions comprennent, entre autres, la situation juridique, la protection des droits, l'absence de pressions visant à contraindre au retour et de restrictions aux droits²¹. Le refus délibéré par le pays ou la région d'accueil de reconnaître les droits économiques, sociaux et culturels des réfugiés peut aboutir à un refoulement implicite et non à un rapatriement librement consenti. En effet, aucune décision de retour motivée, par exemple, par un refus du droit à une nourriture adéquate, à l'emploi ou à l'éducation ne saurait être considérée comme un choix volontaire ou librement consenti.

La décision de retour doit également être « éclairée », ce qui signifie qu'elle doit s'appuyer sur une information complète, exacte et objective concernant le statut du candidat au retour et ses perspectives de réintégration dans le pays d'origine ainsi que la réalité de la situation dans le pays d'accueil. Même si la décision de rentrer n'est pas faussée par des menaces ou une négation de leurs droits, il n'est pas question de choix « libre et éclairé » quand le candidat au retour ne dispose pas d'informations suffisantes. Pour pouvoir se décider en toute connaissance de cause, les candidats devraient être autorisés à effectuer des visites d'une durée raisonnable dans leur pays d'origine pour « se rendre compte » ou pour y travailler. Les réfugiés doivent pouvoir ensuite revenir dans leur pays d'accueil, notamment si le retour au pays d'origine s'avère irréalisable, sans être pénalisé par ce bref séjour. Dans le cas de rapatriements facilités ou encouragés par le HCR ou de mouvements massifs de rapatriement spontané, il est fondamental de s'assurer que le retour s'effectue sous la surveillance du HCR et, au besoin, d'autres organisations ou organes de défense des droits humains. Les réfugiés doivent pouvoir consulter les rapports établis dans le cadre de cette surveillance.

Amnesty International considère que les conditions de sécurité et de dignité qui président au retour doivent être durables. Reconnaître l'importance du caractère volontaire de la décision et garantir le retour vers le pays d'origine ou la destination choisie sont des facteurs importants de la pérennité du retour. Le terme de « sécurité » englobe ici la sécurité juridique, physique et matérielle. Les retours, surtout quand ils sont très nombreux, dans un lieu où il ne sera pas possible de rester, sont préjudiciables à la sécurité et aux droits humains des réfugiés et peuvent conduire à de nouveaux cycles de déplacements.

Rapatriement des réfugiés rwandais

Le dernier rapport d'Amnesty International²² sur le Rwanda aborde en priorité les inquiétudes que suscite la décision prise par le HCR en octobre 2002 de favoriser le rapatriement volontaire des réfugiés rwandais et d'envisager l'application des « clauses de cessation » sur la base de « circonstances ayant cessé d'exister ». Ce rapport illustre les préoccupations de l'organisation dans le domaine des droits humains en dressant un bilan critique des opérations de rapatriements passées et en cours.

21. Voir HCR, *Manuel sur le rapatriement volontaire*, chapitre 2, section 2.3 : « L'un des éléments les plus importants pour la vérification du caractère volontaire est le statut juridique des réfugiés dans le pays d'accueil. S'ils sont légalement reconnus comme réfugiés, si leurs droits sont protégés et s'ils sont autorisés à s'installer, il est probable que le choix du rapatriement est vraiment libre et volontaire. Toutefois, si leurs droits ne sont pas reconnus, s'ils font l'objet de pressions, sont soumis à des restrictions et maintenus dans des camps fermés, ils peuvent choisir de rentrer, mais ce n'est pas un acte librement consenti. ».

22. Amnesty International, *Forced return: Rwandese refugees in the Great Lakes region* (à paraître).

D'aucuns continuent de se demander si les pays d'asile et le gouvernement rwandais disposaient d'informations suffisantes sur la situation des candidats au retour quand ils ont fait pression sur le HCR pour l'inciter à promouvoir le rapatriement volontaire des réfugiés rwandais. La même question se pose au sujet de la décision prise par le HCR en 2002 de promouvoir ces rapatriements volontaires. L'absence de suivi effectif de la situation des droits humains des réfugiés de la part du gouvernement rwandais, du HCR ou d'ONG crédibles donne à penser que certaines informations importantes et nécessaires n'étaient pas disponibles. La question se pose également de savoir si les commissions tripartites responsables du rapatriement volontaire sont en mesure de fournir aux réfugiés les informations exactes, objectives et vérifiables qu'il leur faut. Un autre aspect du problème concerne la pertinence des renseignements fournis. Si les membres des diverses commissions tripartites ne disposent au départ que d'informations très partielles ou fragmentaires et ignorent ou ne peuvent pas se procurer le type de renseignements dont les réfugiés ont besoin, on imagine mal comment les campagnes d'information pourraient être efficaces.

L'examen des bulletins, des vidéos et des sessions d'information réalisés à l'intention des réfugiés rwandais montre qu'il s'est plus agi de promouvoir, voire de « vendre » le rapatriement volontaire que de fournir aux intéressés les informations objectives qui leur auraient permis de se décider en connaissance de cause. Les acteurs concernés semblent trop se reposer sur les pouvoirs publics pour assurer l'information des réfugiés. Les autorités ont certes un rôle à jouer mais les organisations de défense des droits humains implantées localement et crédibles ainsi que les ONG ou les organisations de la société civile qui œuvrent en faveur des réfugiés doivent aussi contribuer à cette mission d'information.

5. Méthodes de travail du Comité exécutif

Amnesty International recommande que les méthodes de travail du Comité exécutif intègrent la contribution des ONG au débat qui a lieu au sein du Comité exécutif et d'autres forums connexes. Les ONG devraient être autorisées à faire jusqu'à trois déclarations par point de l'ordre du jour et pouvoir réellement participer au processus de négociation des conclusions, y compris en étant physiquement présentes lors des consultations informelles durant lesquelles les conclusions et les décisions sont discutées.

En ce qui concerne la négociation des Conclusions du Comité exécutif sur la protection internationale, Amnesty International demande instamment aux États membres de veiller à ce que ces conclusions ne s'écartent en aucune façon des règles du droit international relatif aux réfugiés, du droit international relatif aux droits humains et du droit international humanitaire. L'intérêt des Conclusions du Comité exécutif réside dans le fait qu'elles constituent des outils ou des lignes directrices dont les États, le HCR et d'autres partenaires, dont les ONG, peuvent se servir pour rendre opérantes les obligations de protection²³.

23. Dans ce contexte, la Déclaration des ONG sur la protection internationale soumise à la cinquante-troisième session du Comité exécutif indiquait que les Conclusions du Comité exécutif ne pouvaient modifier les obligations fondamentales qui sont inscrites dans la Convention de 1951 relative aux réfugiés, son Protocole de 1967 et le droit relatif aux droits humains et qui continuent de s'imposer aux États. Voir www.icva.ch/cgi-bin/browse.pl?doc=doc00000797

Au fil des ans, les ONG ont apporté une contribution unique et substantielle aux débats du HCR, y compris lors des Consultations mondiales sur la protection internationale et pendant l'établissement de l'Agenda pour la protection ; elles ont aussi participé très activement aux discussions que le Comité exécutif ou d'autres forums internationaux ont consacrées à la définition de normes.

Les ONG sont et doivent être considérées comme des partenaires du HCR et des États, tant sur le plan opérationnel que sur celui de la réflexion²⁴. Dans ce contexte, il revient aux membres du Comité exécutif de préparer le terrain pour que les ONG participent de manière plus formelle et approfondie au processus de négociation des Conclusions du Comité exécutif.

La participation effective des ONG aux travaux du Comité exécutif implique aussi que les ONG aient la possibilité de faire entendre utilement leur voix dans ce forum. En prenant la parole devant le Comité exécutif, les ONG peuvent faire partager leur expérience du terrain et leurs analyses concernant les divers problèmes de protection auxquels les réfugiés font face à travers le monde²⁵. Le fait que ces contributions font avancer le débat sur la protection des réfugiés a été reconnu et salué à la fois par le HCR et les États. Les ONG devraient se voir accorder suffisamment de place dans l'ordre du jour pour pouvoir soulever les multiples questions que pose la protection des réfugiés. Amnesty International suggère donc d'augmenter le nombre des déclarations d'ONG par point à l'ordre du jour du Comité exécutif, de manière à ce que ces questions puissent être abordées dans le détail.

24. Dans ce contexte, le président du Groupe de personnalités éminentes sur les relations entre l'ONU et la société civile a affirmé dans un rapport récent : « *L'Organisation des Nations unies n'a pas le choix et doit trouver des moyens constructifs de faire participer la société civile à son action. Cette association est essentielle pour permettre à l'Organisation de mieux identifier les priorités mondiales et de mobiliser toutes les ressources disponibles pour faire face à la tâche qui l'attend. À notre sens, cette ouverture de l'ONU à une multiplicité de parties prenantes et d'acteurs, loin d'être une menace pour les gouvernements, est un moyen puissant de stimuler le processus intergouvernemental lui-même.* » Ce Groupe de personnalités éminentes avait été réuni par le secrétaire général à la suite de son rapport de septembre 2002 intitulé *Renforcer l'ONU : un programme pour aller plus loin dans le changement (A/57/387)*. Voir également *Nous les peuples : société civile, Organisation des Nations Unies et gouvernance mondiale – Rapport du Groupe de personnalités éminentes sur les relations entre l'ONU et la société civile*, NGLS Roundup n° 113, Service de liaison non gouvernemental des Nations unies, juin 2004.

25. À plusieurs occasions, le HCR a explicitement reconnu le rôle important joué par les ONG en matière de protection des réfugiés. Il a ainsi noté que « *les ONG restent les partenaires traditionnels du HCR et [que], au fil des ans, elles ont gagné de l'importance dans le domaine de la protection, essentiellement parce qu'elles offrent un éventail de compétences qui complètent l'action du HCR. [...] Les ONG sont également des défenseurs acharnés du respect des normes internationales en matière de protection* ». HCR, *Renforcer le partenariat pour renforcer la protection, eu égard également à la sécurité*, 14 septembre 1999 (A/AC.96/923).

La version originale en langue anglaise de ce document a été publiée par Amnesty International, Secrétariat international, Peter Benenson House, 1 Easton Street, Londres WC1X 0DW, Royaume-Uni, sous le titre Amnesty International's concerns at the 55th Session of the Executive Committee of the United Nations High Commissioner for Refugees.

La version française a été traduite et diffusée aux sections francophones et au Secrétariat international par LES ÉDITIONS FRANCOPHONES D'AMNESTY INTERNATIONAL - ÉFAI - octobre 2004.

Vous pouvez consulter le site Internet des ÉFAI à l'adresse suivante : <http://www.efai.org>

Pour toute information complémentaire, veuillez vous adresser à :
