

AFRIQUE

Droits de l'homme bafoués, réfugiés et personnes déplacées en danger

Sommaire

Introduction

Les réfugiés et les personnes déplacées dans leur propre pays
Les systèmes de protection gravement menacés
Amnesty International et les réfugiés

Chapitre 1 : Les causes des déplacements de population

La région des Grands Lacs, en Afrique centrale
La tragédie libérienne
Le défi que représentent les droits de l'homme

Chapitre 2 : Les personnes déplacées dans leur propre pays

Exactions et discrimination au Soudan
Les voies à suivre

Chapitre 3 : Le danger existe toujours

Garantir le droit d'asile
Les camps de réfugiés
Les exactions contre les femmes réfugiées

Chapitre 4 : Le rapatriement forcé ou volontaire

Le rapatriement forcé vers le Rwanda
Le rapatriement volontaire
Le règlement des conflits

Chapitre 5 : Conclusions et recommandations

1. Éliminer les causes des déplacements forcés
2. Veiller à ce que les personnes déplacées soient protégées
3. Protéger les droits des réfugiés dans les situations d'exode massif
4. Protéger les droits des réfugiés
5. Reconnaître les besoins spécifiques de chaque groupe particulier et y répondre
6. Fonder les programmes de rapatriement sur les normes existantes en matière de droits de l'homme
7. Amener les opinions publiques à soutenir les droits des personnes déplacées contre leur gré
8. Incorporer les principes relatifs aux droits de l'homme dans le règlement des conflits
9. Élargir le partage des responsabilités au sein de la communauté internationale

Introduction

Plus de 20 millions d'Africains ont été chassés de chez eux. Environ cinq millions d'entre eux sont des réfugiés qui ont trouvé asile dans un autre pays, généralement un État voisin. Mais la grande majorité – on en évalue leur nombre à 16 millions – sont des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays.

La plupart de ces personnes ne se caractérisent par rien d'exceptionnel, si ce n'est leurs souffrances. Qu'elles soient en exil ou n'aient pas quitté leur pays, elles ont eu la malchance de se trouver au "mauvais" endroit au "mauvais" moment, d'être issues du "mauvais" groupe ethnique ou d'avoir soutenu le "mauvais" parti politique. Ce sont en majorité des femmes et des enfants, mais n'importe qui peut devenir une personne déplacée.

Les raisons qui poussent des gens à partir de chez eux, à quitter leur communauté et leurs terres pour trouver la sécurité, sont complexes. Répression, violence sociale, conflit armé, pauvreté et déplacement forcé, toutes ces raisons coexistent et s'alimentent les unes les autres. Ce qui, en premier lieu, incite des gens à fuir, c'est presque toujours la crainte d'être victimes de violations des droits de l'homme.

Ils fuient parce qu'ils redoutent les arrestations arbitraires et la torture. Ils fuient parce que des amis ou des parents ont "disparu". Ils fuient surtout, et de plus en plus souvent, parce que les civils sont devenus l'une des cibles privilégiées des opérations militaires dans les conflits qui ravagent le continent africain.

Au cours de ces quinze dernières années, des millions de civils africains sont morts du fait de ces conflits. Beaucoup ont péri lors de famines qui étaient la conséquence des opérations menées par les gouvernements ou leurs opposants armés. Beaucoup aussi ont été tués de façon aveugle ou ont été victimes d'exécutions extrajudiciaires. C'est pour échapper à ce sort que des millions d'autres civils ont fui. Dans des pays comme l'Angola, le Burundi, le Libéria, le Rwanda, la Sierra Leone, la Somalie, le Soudan, l'Ouganda ou le Zaïre, les attaques contre les civils ont été aussi bien le fait des forces gouvernementales que des groupes armés d'opposition. Les gouvernements et les factions politiques se servent de plus en plus souvent des différences ethniques pour rallier des partisans et désigner l'ennemi. La conséquence, c'est que des communautés ou des populations entières deviennent des cibles.

À travers tout le continent africain, mais sur une moins grande échelle que dans le cas de conflits généralisés, les atteintes aux droits de l'homme sont la cause de déplacements de populations. C'est ainsi qu'en 1991 et en 1992 le gouvernement kenyan a été à l'origine de violences ethniques qui ont fait plus de 1 500 morts et contraint quelque 300 000 personnes à partir de chez elles. En 1993, ce sont environ 240 000 personnes qui ont fui le Togo après que le gouvernement eut mis un coup d'arrêt aux réformes démocratiques. Au Soudan, les syndicalistes, les étudiants et les militants politiques risquent à tout moment d'être arrêtés dans des régions qui, pourtant, ne sont qu'indirectement affectées par la guerre ; depuis 1989, des milliers d'entre eux ont fui.

Les gouvernements préfèrent souvent oublier que les personnes déracinées ont les mêmes droits fondamentaux que tous les autres êtres humains. Les personnes déplacées sont pauvres parmi les pauvres. Elles ont perdu leur foyer et leurs moyens d'existence. Elles sont parfois dépendantes des communautés sur les terres desquelles elles ont échoué, communautés elles-mêmes déjà appauvries et qui n'ont souvent pas grand-chose à partager. Elles sont à la merci de ceux qui contrôlent le territoire où elles se trouvent. Il est malheureusement trop courant de voir les réfugiés et les personnes déplacées, socialement méprisés et marginalisés à l'extrême, être victimes d'atteintes aux droits de l'homme.

Face à la situation des réfugiés en Afrique, la réponse de la communauté internationale est une réponse essentiellement humanitaire, qui évite de considérer les causes du problème. Certes, les réfugiés doivent pouvoir bénéficier des moyens de survivre, mais cela ne suffit pas. Il incombe aux gouvernements de s'attaquer aux problèmes fondamentaux touchant aux droits de l'homme ainsi qu'aux processus politiques qui conduisent à des déplacements forcés de populations.

Dans le présent document, Amnesty International s'attache à décrire les causes de ces déplacements forcés sur le continent africain, en soulignant la vulnérabilité particulière des

réfugiés et des personnes déplacées face aux atteintes aux droits fondamentaux.

L'Organisation dénonce le fait que bien souvent, pour des raisons d'opportunisme politique ou économique, la question des droits de l'homme ne tient pas une place suffisante dans la recherche de solutions aux problèmes des réfugiés. Elle appelle en conséquence les gouvernements et les institutions internationales à réaffirmer leur engagement en faveur de la protection des réfugiés et à jouer un rôle plus actif dans la défense des droits des personnes déplacées.

Les défenseurs des droits de l'homme du monde entier ont mis du temps à s'intéresser à la cause des réfugiés. Cette attitude a creusé un fossé entre les organisations qui se consacrent au sort de ces réfugiés et les organismes de défense des droits fondamentaux. Le présent rapport invite instamment les organisations de défense des droits de l'homme présentes en Afrique à réfléchir à la façon dont elles peuvent contribuer à améliorer la situation des personnes déplacées en ce qui concerne leurs droits fondamentaux.

Les réfugiés et les personnes déplacées dans leur propre pays

Plus de cinq millions d'Africains, hommes, femmes et enfants, sont des réfugiés. Ce chiffre représente un tiers du nombre total des réfugiés dans le monde. On compte au moins trois fois plus de personnes déplacées dans leur propre pays¹.

1. Internally displaced persons : rapport du représentant du secrétaire général, Francis Mading Deng, présenté le 2 février 1995 conformément aux résolutions 1993/95 et 1994/68, E/CN.4/1995/50 de la Commission des droits de l'homme.

Les réfugiés ont droit à la protection de la communauté internationale. Ce droit, inscrit dans la Convention de 1951 des Nations unies relative au statut des réfugiés (dite Convention relative aux réfugiés) et dans le Protocole de 1967 qui s'y rapporte, s'applique à toute personne menacée de persécutions dans son pays d'origine en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son groupe social ou de ses opinions politiques.

Pour ce qui est des réfugiés en Afrique, il existe en outre un traité régional, à savoir la Convention de 1969 de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique (dite Convention de l'OUA relative aux réfugiés).

Élaborée au lendemain des guerres d'indépendance, cette convention prévoit une détermination du statut de réfugié en fonction du groupe auquel appartient le réfugié. Cela signifie que des réfugiés fuyant massivement des violations des droits de l'homme ou des conflits généralisés se voient accorder une protection sur la base de leur nationalité ou de leur appartenance à telle ou telle ethnie. Il s'agit là d'un principe libéral et généreux, essentiel à la sauvegarde de millions de vies humaines². L'existence de ces deux conventions expliquent le fait que la plupart des pays africains ont une attitude double face à l'octroi du statut de réfugié.

2. Un débat accessible et instructif sur les droits de l'homme et la Convention de l'OUA relative aux réfugiés figure dans un document intitulé African Exodus : refugee crisis, human rights and the 1969 OAU Convention [Exode africain : la crise des réfugiés, les droits de l'homme et la convention de 1969 de l'OUA], Comité de juristes pour les droits de l'homme, juillet 1995.

Un grand nombre de réfugiés sont admis à entrer dans tel ou tel pays africain en vertu de l'admissibilité selon le groupe. Toutefois, ils sont souvent tenus de rester cantonnés dans des camps ou des campements ruraux. S'ils quittent les zones qui leur sont affectées, ils perdent leur statut de réfugié et sont traités comme des immigrants clandestins. De nombreux réfugiés sont d'origine rurale, mais certains, qui étaient des citadins, se voient également contraints de demeurer dans des zones où ils n'ont aucune possibilité de renouer avec une existence semblable à celle qu'ils ont dû laisser derrière eux. Ainsi, par exemple, quelque 200 Éthiopiens ayant bénéficié d'une instruction et qui vivaient en ville se trouvent dans le camp de réfugiés de Kakumaun, un camp éloigné de tout dans le nord du Kenya. Nombreux sont les réfugiés qui rejoignent les villes, où ils deviennent "invisibles" ; personne ne sait combien ils sont à vivre ainsi clandestinement dans les villes africaines – plusieurs centaines de milliers, probablement. L'exploitation, le harcèlement et l'expulsion sont les dangers qui les guettent. Ainsi, plusieurs centaines de Zaïrois réfugiés en Tanzanie et qui cherchaient à rester en ville ont été arrêtés par les autorités du pays et menacés d'expulsion.

À la détermination du statut par le groupe s'ajoute, pour les demandeurs d'asile, une détermination cas par cas souvent régie par des procédures désespérément complexes et fort peu satisfaisantes. Il est fréquent que les demandeurs d'asile ne puissent prendre contact avec un conseil ou un avocat indépendant, et qu'ils ne disposent pas d'un véritable droit d'appel si leur demande est rejetée.

En Afrique comme ailleurs, les procédures individuelles d'obtention du statut de réfugié ont été laissées de côté pour ce qui concerne certains dirigeants politiques qui, sinon, n'auraient pas droit à une protection du fait qu'ils ont commis des crimes contre les droits de l'homme. Ainsi, l'Éthiopien Mengistu Haïlé-Mariam s'est vu accorder l'asile au Zimbabwe, l'Ougandais Milton Obote vit en Zambie depuis 1985, le Tchadien Hissène Habré a obtenu l'asile au Sénégal, et le défunt Syaad Barré, qui dirigea la Somalie, a bénéficié de la protection du Kenya, puis du Nigéria.

La protection offerte aux personnes ayant obtenu le statut de réfugié varie d'un pays à l'autre. Au niveau national, l'arsenal législatif peut aller de l'existence de dispositions précises concernant les réfugiés au silence quasi complet sur la question. On observe également des différences d'attitude à l'égard des réfugiés entre les gouvernements africains, quant à l'importance accordée, dans la réalité, à la mise en œuvre des normes relatives aux droits de l'homme.

Il existe un organisme international dont la mission, double, est de veiller à ce que les réfugiés soient protégés et de faire en sorte que leurs besoins en matière d'aide soient satisfaits : il s'agit du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR). Pour remplir son mandat, le HCR, qui doit pouvoir accéder aux communautés de réfugiés, est tributaire de la bonne volonté et de la coopération des pays d'accueil. En outre, pour ce qui regarde son financement, le HCR dépend en grande partie des pays donateurs occidentaux³. Une telle dépendance envers des gouvernements peut parfois empêcher le HCR d'adopter une position publique ferme sur les questions touchant à la protection et freiner sa détermination dans l'accomplissement de son mandat.

3. En 1996, les 10 contributeurs les plus importants ont été les États-Unis, la Communauté européenne, le Japon, la Suède, le Danemark, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Norvège, la Suisse et l'Allemagne.

Pour les 16 millions d'Africains déplacés dans leur propre pays, il n'existe pas de traité international spécifique ni d'organisation telle que le HCR destinée leur assurer aide et protection. Les gouvernements sont rarement disposés à laisser la communauté internationale contrôler la façon dont ils règlent la question de leurs réfugiés, et ils s'opposent souvent ouvertement à ce qu'elle fournisse aide et protection aux personnes déplacées, qui sont leurs propres citoyens. C'est la raison pour laquelle, bien souvent, les organisations internationales ne sont pas en mesure de porter assistance aux personnes déplacées.

Améliorer la protection des personnes déplacées est devenu une nécessité qu'il n'est plus possible d'éviter, mais les solutions sont complexes, notamment en raison des problèmes politiques et pratiques que cela soulève. Les réfugiés sont fondés à dire qu'ils craignent que les gouvernements – des pays d'accueil ou des pays donateurs – ne prennent des initiatives en faveur des personnes déplacées que pour ne pas satisfaire à leurs obligations internationales à l'égard des réfugiés, en empêchant effectivement les personnes déplacées de franchir la frontière.

L'histoire de l'Afrique est marquée depuis des siècles par les migrations forcées. Les conditions qui étaient celles des États pré-coloniaux ont souvent conduit à des déplacements massifs d'Africains qui cherchaient à échapper à leurs tyrans. Ces déplacements étaient favorisés par une faible densité de population et l'absence de frontières politiques formelles⁴. Le commerce des esclaves a non seulement entraîné la déportation de millions d'Africains, obligés à travailler dans les plantations du "Nouveau Monde" ou à s'enrôler dans les armées du Moyen-Orient et de l'Empire ottoman, mais il a également incité d'innombrables communautés à fuir pour échapper aux marchands d'esclaves. La colonisation du continent par les Européens a de nouveau donné lieu à des déplacements massifs de populations, auxquels a succédé le recours systématique au travail forcé dans les plantations et les mines. Les frontières artificielles imposées par les puissances coloniales, taillant dans les communautés et

les zones traditionnelles de migrations saisonnières, constituent encore aujourd'hui un élément d'aggravation de la situation.

4. The Cambridge Survey of World Migration, Robin Cohen (ed.), Cambridge University Press, 1995.

Au cours des années qui ont suivi les différentes proclamations d'indépendance, les hommes politiques d'un certain nombre de pays, mus par des convictions nationalistes, ont recouru aux expulsions massives d'"étrangers" dans l'espoir d'en récolter un soutien populaire. Les dernières décennies ont vu le déclin économique désastreux de la région subsaharienne, qui a favorisé la répression, la déstabilisation politique et la guerre civile. Avec la fin de la guerre froide, l'importance stratégique globale de l'Afrique a diminué. Si de nouveaux horizons se sont ouverts pour la démocratie, l'instabilité politique et les conflits armés se sont aussi étendus. Dans certaines régions de l'Afrique, comme au Libéria, en Somalie ou au Soudan, la désintégration de l'État a abouti à un morcellement territorial où s'affrontent différentes factions armées.

Il n'y a désormais plus de raison d'être optimiste et d'espérer qu'un terme puisse bientôt être mis à ces déplacements forcés de millions d'êtres humains en Afrique. Les pays d'accueil, comme les populations de toute l'Afrique, ne pressentent que la menace de nouvelles guerres civiles et redoutent que les affrontements en Afrique centrale, au Soudan et au Libéria ne finissent par déboucher sur des conflits à l'échelle mondiale. Dans toutes ces situations de conflit, les gens ordinaires, hommes, femmes ou enfants, voient leur existence broyée.

Les systèmes de protection gravement menacés

Les dispositions internationales garantissant la protection des réfugiés sont menacées. Historiquement, la plupart des communautés et des pays africains ont répondu au problème des personnes déplacées par la générosité. Elles ont témoigné par là de l'importance de l'hospitalité chez les Africains et du lien très ancien qui existe entre réfugiés et populations d'accueil, que ce lien soit d'ordre ethnique, politique ou culturel. Même lorsque la situation économique et sociale est difficile, les Africains font montre d'une hospitalité face à laquelle les riches pays industrialisés peuvent bien souvent se sentir honteux. Ainsi le Malawi, pays qui compte moins de 10 millions d'habitants, accueillait-il il y a peu d'années encore une population de réfugiés qui s'élevait officiellement à 1 100 000 personnes.

Cette hospitalité s'est toutefois érodée ces dernières années. Certains gouvernements africains ont fermé leurs frontières à des personnes dont la vie était menacée. Ils ont renvoyé vers leur pays d'origine des réfugiés qui ont parfois été tués à leur retour. D'autres réfugiés ont été contraints de retourner dans leur pays parce que la nourriture leur était rationnée ou que leurs autres droits élémentaires avaient été bafoués. La xénophobie est un phénomène qui, dans certains pays africains, sévit depuis longtemps : les victimes en sont par exemple les Ougandais et les Somaliens au Kenya, ou les Éthiopiens des hauts plateaux dans les villes septentrionales du Soudan. L'hostilité à l'égard des réfugiés, accusés d'être la cause des difficultés économiques et sociales comme des problèmes liés à la sécurité ou à l'écologie, semble se développer.

Le nombre d'Africains cherchant à trouver asile hors d'Afrique représente une proportion minuscule par rapport au nombre total d'Africains déplacés dans leur propre pays. Ceux qui tentent l'aventure sont souvent en butte à l'hostilité et au racisme, dans un contexte où les autorités se montrent de moins en moins disposées à accepter les réfugiés. Les pays riches industrialisés, dont l'intérêt pour les droits des réfugiés n'est que de pure forme, ferment de fait leurs frontières aux personnes, relativement peu nombreuses, qui demandent l'asile⁵. Dans le même temps, ces États rechignent à fournir une aide suffisante à des pays économiquement plus pauvres comme la Tanzanie, qui accueillent un nombre considérable de réfugiés mais ne peuvent espérer d'un mécanisme international un dédommagement pour les responsabilités énormes qui pèsent sur leurs épaules.

5. Cf. Réfugiés. Les droits de l'homme n'ont pas de frontières, Amnesty International, 1997.

Le HCR se heurte de plus en plus souvent au peu d'empressement des gouvernements à respecter leurs obligations vis-à-vis des réfugiés, et sa mission de protection ne bénéficie pas

du soutien de la communauté internationale. Amnesty International pense que son ordre du jour est de plus en plus dominé et déterminé par ses activités en matière d'aide humanitaire. La meilleure solution au déplacement forcé consiste avant tout à empêcher que les populations ne soient contraintes à fuir. Cependant, les gouvernements ne prendront aucune mesure visant à protéger les personnes avant qu'une situation d'urgence ne s'instaure, sauf si leurs intérêts stratégiques sont directement menacés.

La dégradation de la situation des droits de l'homme est le signe avant-coureur de tensions politiques susceptibles d'amener les gens à fuir. Malheureusement, il est rarement tenu compte des rapports rédigés par les organismes de l'ONU et de l'OUA en la matière, sans même parler de ceux émanant des organisations non gouvernementales (ONG) de défense des droits de l'homme. Dès août 1993, le rapporteur spécial de l'ONU sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires avait signalé que des massacres systématiques étaient perpétrés au Rwanda, et il avait proposé l'adoption de mesures radicales, mais d'ordre pratique, visant à protéger les civils. Ce rapport est, dans une grande mesure, resté confidentiel ; en avril 1994, le génocide commençait.

Lorsqu'un déplacement de population se produit, il ne suffit pas de mettre en place une logistique d'aide sans chercher à savoir pourquoi les gens sont contraints de fuir. Si ce sont des atteintes aux droits de l'homme qui les ont poussés à partir, la solution résidera dans la restauration du respect de ces droits. Pour créer les conditions d'un retour sans danger des personnes dans leur foyer, de nombreux pays africains ravagés par la guerre doivent être aidés de façon soutenue, de manière à instituer des processus complexes de réconciliation et de reconstruction à long terme. Mais les gouvernements jugent généralement plus opportun de miser sur des mesures à court terme et de peu de portée, négligeant de considérer les déplacements forcés comme faisant partie d'un processus dont les dimensions touchent autant à la politique qu'aux droits de l'homme.

Pour ce qui est des réfugiés, les situations dramatiques dont l'Afrique a récemment été le théâtre sont apparues la plupart du temps dans un contexte de conflit armé. Or, la question des droits de l'homme ne peut être dissociée du processus de règlement des conflits. Si l'on veut parvenir à instaurer une paix juste et durable, il est nécessaire que les traités de paix comportent des dispositions spécifiques relatives aux droits fondamentaux, et prévoient la mise en place de mécanismes propres à en garantir l'application. Ces traités doivent notamment contenir des accords portant sur le retour chez eux des réfugiés et des personnes déplacées. Malheureusement, il est rare que le respect des droits de l'homme figure au nombre des objectifs à réaliser en priorité.

La plupart des réfugiés et des personnes déplacées n'ont qu'un désir, celui de retrouver leur foyer. Mais peu sont prêts à risquer, en rentrant chez eux, d'être à nouveau victimes d'atteintes aux droits de l'homme, celles-là mêmes qui les ont contraints à fuir. De ce fait, il faut prouver que les conditions de sécurité existent pour qu'un rapatriement puisse avoir lieu. Or, certains États ont rapatrié de force des réfugiés dans leur pays alors que leur sécurité n'y était pas assurée.

Si les personnes déplacées ne disposent pas d'informations suffisamment précises sur la situation dans leur région pour pouvoir en connaissance de cause décider d'un retour chez eux, on ne peut parler de retour volontaire. Ainsi le gouvernement soudanais a-t-il incité plusieurs milliers de personnes déplacées à regagner certaines régions méridionales du pays, en omettant de leur préciser que des groupes d'opposition armés continuaient de s'y affronter aux milices gouvernementales.

Le retour, même s'il est volontaire et se fait en toute sécurité, ne constitue pas le fin mot de l'histoire. Des mesures doivent être prises pour garantir aux réfugiés rentrés chez eux la sécurité et une bonne réinsertion. En ce qui concerne les droits de l'homme, il est indispensable de mettre en place un système indépendant et fiable de surveillance de la situation afin de pouvoir agir rapidement si de nouvelles persécutions venaient à se produire.

Amnesty International et les réfugiés

Dans ses activités en direction des réfugiés, Amnesty International applique une règle simple : toute personne dont on peut raisonnablement supposer qu'elle risquera, une fois dans son

pays, d'être emprisonnée pour ses opinions, torturée, exécutée ou victime d'une "disparition" ne devra pas être contrainte d'y retourner. Notre souci est d'empêcher que les personnes qui ont besoin d'une protection ne soient renvoyées de force dans un pays où des dangers les attendent. Il est notamment nécessaire qu'existent, en matière de demande d'asile, des procédures équitables et satisfaisantes, et que la situation des droits de l'homme dans le pays d'origine fasse l'objet d'une évaluation objective et impartiale .

À chaque fois que, dans ce rapport, Amnesty International utilise le terme de "réfugiés", il faut comprendre que celui-ci recouvre tous les demandeurs d'asile fuyant les persécutions et les violations des droits de l'homme, y compris ceux dont le statut de réfugié n'a peut-être pas été reconnu officiellement. Le terme de "personnes déplacées contre leur gré" fait référence aux réfugiés aussi bien qu'aux personnes déplacées dans leur propre pays.

Une grande partie du travail effectué par Amnesty International en faveur des réfugiés est l'œuvre des sections du Mouvement implantées dans les pays où des personnes recherchent une protection. Les membres de l'Organisation fournissent aux gouvernements, aux responsables chargés de traiter les demandes d'asile, aux avocats et autres personnes soutenant les demandeurs d'asile des informations sur les violations des droits de l'homme commises dans les pays d'origine de ces derniers. Les sections d'Amnesty International exercent également une surveillance sur les orientations et les pratiques gouvernementales en matière de droit d'asile, de manière à vérifier que celles-ci permettent bien d'identifier les personnes en danger et de les protéger. Il peut arriver que des membres de l'Organisation interviennent directement auprès des autorités afin d'empêcher qu'une personne ne soit renvoyée dans son pays, où elle serait en danger.

Le présent rapport s'inscrit dans le cadre d'une campagne mondiale lancée par Amnesty International pour la défense des droits fondamentaux des réfugiés. Cette campagne, qui doit débuter en mars 1997, reposera sur trois thèmes essentiels, chacun de ces thèmes étant indissociablement lié à la protection des droits de l'homme :

N La protection des droits de l'homme dans les pays d'origine – mesures à prendre pour empêcher les atteintes aux droits de l'homme, de manière à ce que des personnes ne soient pas obligées de quitter leur pays pour trouver la sécurité ;

N La protection des droits de l'homme dans les pays d'accueil – mesures à prendre pour que ceux qui fuient des violations puissent se mettre en lieu sûr, bénéficier d'une protection efficace contre tout renvoi éventuel, et soient assurés d'être traités avec un minimum d'humanité tant qu'ils sont en situation de réfugiés ;

N La protection des droits de l'homme au niveau international – mesures à prendre pour faire en sorte que la question des droits de l'homme figure au centre de toute approche du problème des réfugiés, par exemple dans les programmes d'aide au retour des réfugiés, dans l'élaboration de la législation internationale relative aux réfugiés et des pratiques en ce domaine, ainsi que dans la définition des besoins des personnes déplacées en matière de protection.

Le nombre croissant de réfugiés n'est ni un problème temporaire ni le contrecoup fortuit d'événements sans liens entre eux. C'est la conséquence prévisible de situations de crise en matière de droits de l'homme, le résultat de décisions prises par des individus qui ont tout pouvoir sur l'existence des gens. Si les gouvernements faisaient leur travail – s'ils protégeaient leurs citoyens au lieu de les persécuter –, les exilés pourraient alors rentrer chez eux, et l'on ne verrait plus des hommes, des femmes et des enfants s'en remettre à un improbable avenir sur une terre étrangère.

Chapitre 1 : Les causes des déplacements de population

Chaque réfugié, chaque personne déplacée est le produit d'une situation où les droits de l'homme n'ont pas été protégés. Les atteintes aux droits fondamentaux ne sont pas des événements "accidentels". Elles sont le produit de décisions politiques et militaires, notamment dans ces régions de l'Afrique qu'embrassent actuellement des guerres épouvantables ; mais elles sont aussi la conséquence d'un certain degré de répression et de la discrimination profonde qui règnent au sein de certaines sociétés africaines.

Dans ce chapitre, nous nous attacherons à étudier deux exemples qui illustrent la relation entre violations des droits de l'homme et déplacement forcé. Le premier, qui concerne la crise dans la région des Grands Lacs, en Afrique centrale, montre que les atteintes aux droits fondamentaux et les déplacements massifs de population sont liés. On comprend ainsi que, sans garanties efficaces en matière de droits de l'homme, la question des réfugiés ne trouvera pas de solution satisfaisante. Cet exemple fait apparaître également la tendance que les gouvernements, dans leur hâte à régler des problèmes difficiles, ont à négliger la protection des droits de l'homme. Au Libéria – il s'agit du second exemple –, le cycle de la violence et de la haine est si bien établi que plus de la moitié de la population a dû fuir de chez elle. La désintégration de l'État a créé des problèmes particuliers empêchant la restauration du respect des droits de l'homme. Ces deux conflits, comme de nombreux autres à travers l'Afrique, montrent comment certains se servent de l'idée d'ethnie pour susciter haines et hostilité.

Il existe bien d'autres exemples du rapport entre violations des droits de l'homme et déplacements forcés. Au Nigéria, des centaines de membres de l'ethnie ogoni ont fui pour échapper aux arrestations, aux viols et aux massacres qui ont suivi les affrontements interethniques de 1993 – lesquels auraient été provoqués par les forces gouvernementales – et l'officialisation de l'occupation militaire du pays ogoni en avril 1994. En novembre 1995, l'écrivain nigérian Ken Saro-Wiwa, qui défendait les droits des Ogoni, a été exécuté avec huit autres dirigeants ogoni, à l'issue d'un procès inéquitable à caractère politique dans lequel ils comparaissaient pour meurtre. La communauté internationale a vivement condamné ces exécutions. Durant l'année 1993, les Ogoni ont cherché refuge en divers lieux du pays ogoni ou dans d'autres régions du Nigéria ; mais les persécutions persistantes contre les familles des suppliciés et les défenseurs des droits des Ogoni ont entraîné, début 1996, le départ d'un millier de personnes vers le Bénin voisin. Cet exode s'est arrêté lorsque les autorités nigérianes ont renforcé la sécurité à la frontière.

Au Togo, quelque 240 000 personnes ont quitté le pays pour échapper aux violations des droits de l'homme qui ont accompagné l'arrêt brutal, par le président et son armée, du processus démocratique. Environ la moitié des réfugiés sont revenus chez eux en 1993 et en 1994, mais certains ont dû fuir une nouvelle fois après avoir été à nouveau victimes de violations. L'amnistie générale proclamée fin 1994 en faveur des réfugiés a été accueillie avec suspicion par beaucoup d'entre eux, et plus de 100 000 personnes se trouvaient toujours hors du pays début 1996. Au début de l'année 1997, on comptait encore quelque 13 000 réfugiés au Bénin et au Ghana.

La région des Grands Lacs, en Afrique centrale

« On entend des coups de feu, les gens sont terrorisés, des gens sont chez eux couchés sur le sol. »

Ce message, diffusé par Radio France Internationale, fut l'une des dernières déclarations publiques du Premier ministre rwandais Agathe Uwilingiyimana avant qu'elle ne soit tuée, le 7 avril 1994.

Le gouvernement d'Agathe Uwilingiyimana s'était engagé à partager le pouvoir entre les deux ethnies qui vivent au Rwanda, à savoir les Hutu, majoritaires, et la minorité tutsi. Elle avait été nommée au poste de Premier ministre en juillet 1993, après une guerre civile de trois années qui avait opposé l'armée régulière, à dominante hutu, au Front patriotique rwandais (FPR), dirigé par des Tutsi.

Les timides initiatives de paix ont été réduites à néant le 6 avril 1994, lorsque l'avion transportant les chefs d'État du Rwanda et du Burundi a été abattu. Dans les heures qui ont suivi, les soldats et les milices à leur solde ont commencé à se livrer à des massacres, dans le cadre d'une opération parfaitement concertée.

Au cours des semaines suivantes, environ un million de personnes ont été tuées. La plupart étaient tutsi, mais des Hutu modérés figuraient également parmi les victimes. Des membres de la milice Interahamwe, des soldats, des policiers et des fonctionnaires de l'administration locale allaient de maison en maison, forçant les gens à sortir de chez eux avant de les abattre ou de les massacrer à coups de couteau et de baïonnette. Par camions entiers, les soldats sillonnaient les rues et les campagnes, saccageant tout, en quête de gibier humain. Les

groupes de personnes qui avaient cru pouvoir se réfugier dans les églises ou les hôpitaux ont été fauchés à la mitrailleuse, et leurs corps abandonnés en plein soleil.

De simples civils ont été entraînés dans cette frénésie. Une femme hutu raconte :

« J'ai tué trois personnes, trois hommes. Je les connaissais, c'était mes voisins [...]. Je n'avais pas d'autre solution. Quand j'ai refusé de tuer, des soldats du gouvernement ont frappé mon enfant à la tête avec une arme et elle en est morte. Elle n'avait que six semaines. »

La vitesse à laquelle les tueries se sont multipliées indique qu'elles faisaient partie d'un plan mûrement réfléchi. Durant les mois qui ont précédé le déclenchement des violences, les milices ont été armées et préparées, physiquement et psychologiquement, à tuer des Tutsi.

La plupart des victimes étaient des Tutsi et des Hutu modérés, massacrés par les forces gouvernementales et les milices à leur solde ; toutefois, quelques milliers de personnes – essentiellement des Hutu – ont aussi été tuées en représailles par le FPR.

Le monde entier a été, à juste titre, choqué et révolté par le génocide rwandais. Mais une telle catastrophe en matière de droits de l'homme n'aurait pas dû être une surprise, car il était possible de prévoir bien à l'avance qu'elle risquait de se produire. Depuis des années, en effet, les dirigeants du pays lançaient des appels à la haine ethnique.

Au cours des mois qui ont précédé le début du génocide, de hauts responsables de l'ONU spécialisés dans les droits de l'homme n'ont cessé d'exhorter la communauté internationale à prendre des mesures en vue de protéger la population civile contre les massacres⁶.

Cependant, au lieu d'intervenir pour empêcher que la catastrophe n'ait lieu, les gouvernements ont laissé la situation se détériorer, puis ils ont retiré pratiquement toutes les forces de l'ONU présentes sur le terrain, alors que des hommes, des femmes et des enfants étaient en train de se faire massacrer.

6. Rapport du rapporteur spécial M. Bacre Wale Ndiaye sur sa mission au Rwanda du 8 au 17 avril 1993, Doc. ONU E/CN. 4/7/Add.1, 11 août 1993

Le génocide a pris fin avec la victoire du FPR en juillet 1994. Quelque deux millions de personnes, principalement hutu, ont fui vers le Zaïre, la Tanzanie, l'Ouganda ou le Burundi. Nombre de ces personnes n'avaient aucunement participé aux tueries massives et autres flagrantes exactions qui venaient d'avoir lieu ; toutefois, parmi la masse des réfugiés, figuraient des fonctionnaires de l'ancien gouvernement, ainsi que des membres de l'armée défaite et des interahamwe.

Pendant plus de deux ans, plus de 1 500 000 Rwandais réfugiés dans l'est du Zaïre ont vécu dans d'immenses camps de toile. Plus de 500 000 autres ont trouvé refuge en Tanzanie, et 150 000 au Burundi. Les camps étaient en grande partie sous la coupe de membres de l'ancien gouvernement, ainsi que des militaires et des milices qui leur étaient inféodés – en d'autres termes, des autorités responsables du génocide. Celles-ci ont utilisé les camps comme bases militaires afin de se réorganiser et de préparer une éventuelle offensive contre le nouveau gouvernement rwandais.

Fin 1996, on comptait aussi dans l'est du Zaïre quelque 50 000 réfugiés ayant fui la guerre civile qui, de façon plus feutrée, se déroulait au Burundi ; en outre, environ 200 000 Burundais avaient trouvé refuge en Tanzanie. Les massacres de civils qui, depuis des décennies, ensanglantaient régulièrement le Burundi, ont pris un tour encore plus dramatique à la suite de la tentative de coup d'État d'octobre 1993, au cours de laquelle le premier président burundais démocratiquement élu a été assassiné. Pratiquement chaque semaine, des massacres de civils non armés, y compris d'enfants et de vieillards, ont été signalés. Le Burundi s'est alors enfoncé dans la guerre civile, une situation de quasi-anarchie dans laquelle le fait de survivre était devenu une simple question de chance. Entre juillet 1996 – date à laquelle le major Pierre Buyoya a pris le pouvoir à la faveur d'un coup d'État militaire – et la fin de l'année, au moins 10 000 assassinats ont été signalés.

Les réfugiés qui avaient fui le Rwanda et le Burundi n'ont pas trouvé d'asile sûr. Ceux qui étaient au Zaïre ont été obligés de fuir à nouveau lorsque une guerre ouverte a éclaté, en septembre 1996, entre l'armée zaïroise et un groupe armé tutsi apparemment soutenu par le gouvernement rwandais. Dès la fin octobre, l'Alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo-Zaïre (AFDL) avait pris le contrôle d'une grande bande de territoire dans la région Est du Zaïre.

Au cours du mois d'octobre 1996, les camps de réfugiés – abritant plus d'un million de Rwandais et Burundais, en majorité hutu – ont été la cible d'offensives répétées de la part de l'AFDL. Les réfugiés ont également été attaqués par les soldats zaïrois et par les forces hutu de l'ancien gouvernement rwandais alliées aux miliciens interahamwe. L'AFDL, soutenue semble-t-il par des troupes du gouvernement rwandais, a bombardé de façon aveugle des camps de réfugiés et s'est rendue responsable de plusieurs massacres. Ainsi, environ 500 réfugiés rwandais et Zaïrois déplacés ont été massacrés à la mi-novembre 1996 par des éléments de l'AFDL dans le camp de Chimanga, à soixante kilomètres au sud de la ville de Bukavu. Ces atrocités ont été perpétrées après que des affrontements eurent opposé l'AFDL à des membres de l'ex-armée rwandaise appuyés par des interahamwe.

On a pu constater tout au long de cette crise des réfugiés que les autorités zaïroises se servaient des clivages existant entre les ethnies. Les membres du pouvoir législatif ont ainsi menacé de priver les personnes d'origine rwandaise (qu'elles soient hutu ou tutsi) de leur nationalité zaïroise, alors même que nombre de ces personnes étaient installées dans le pays depuis des générations. Quand les combats ont éclaté, les hommes politiques zaïrois et les médias s'en sont pris aux Tutsi vivant au Zaïre, et ils ont appelé les citoyens à se mobiliser pour lutter contre les « ennemis de l'extérieur comme de l'intérieur ». En octobre, le Parlement zaïrois a exigé la démission de tous les Tutsi occupant des postes gouvernementaux. Des étudiants ont organisé de violentes manifestations antitutsi, au cours desquelles des maisons appartenant à des Tutsi ont été pillées et détruites, et des membres de cette ethnie – hommes, femmes et enfants – humiliés et battus. Les forces de sécurité n'ont rien fait pour empêcher ces exactions. À Kinshasa comme à Kisangani, un grand nombre de Hutu et de Tutsi ont été arrêtés du seul fait de leur origine ethnique ou de leur nationalité. Des centaines de Tutsi zaïrois ont été expulsés vers le Rwanda ou le Burundi. Des centaines d'autres, terrorisés, ont fui vers le Congo.

En novembre 1996, dans la région Est du Zaïre, plus d'un million de réfugiés coupés de toute assistance se trouvaient pris entre la violence de combats acharnés et la famine. Ils se sont cachés au plus profond de la forêt, se nourrissant de racines et buvant l'eau de pluie. Un réfugié a décrit en ces termes la confusion qui régnait : « De nombreuses personnes étaient blessées par balles ou abattues. Nous ne savons pas qui tirait. Beaucoup de ceux qui étaient armés ne portaient pas d'uniforme. »

La situation est devenue à ce point désespérée que, le 15 novembre 1996, le Conseil de sécurité des Nations unies a approuvé l'envoi d'une force multinationale pour venir en aide aux réfugiés. Tandis que les gouvernements étrangers continuaient à débattre de cette proposition, les réfugiés rwandais risquaient à chaque instant de mourir de faim ou de maladie. Leur unique chance de survivre était apparemment de retourner dans leur pays. En l'espace de quelques jours, environ 600 000 réfugiés ont franchi à pied la frontière vers le Rwanda. Les gouvernements qui s'étaient dits prêts à participer à l'envoi d'une force multinationale ont alors, les uns après les autres, fait machine arrière, la communauté internationale ayant jugé que le problème était résolu. Le gouvernement de Kigali et l'AFDL ont fait savoir que pratiquement tous les réfugiés étaient rentrés au Rwanda. Il restait cependant au Zaïre un certain nombre de réfugiés rwandais (estimé entre 150 000 et 500 000, sans plus de précisions) vivant dans des conditions atroces.

La communauté internationale n'ayant pas protesté contre le retour forcé des réfugiés du Zaïre, le gouvernement tanzanien s'est saisi de cette occasion pour renvoyer à son tour ses réfugiés. Début décembre, une déclaration signée conjointement par le HCR et les autorités tanzaniennes donnait à des centaines de milliers de réfugiés rwandais trois semaines pour quitter le pays. Plus de 300 000 d'entre eux, abandonnant les camps où ils se trouvaient, ont alors tenté de gagner d'autres pays. Mais les soldats tanzaniens les ont forcés à faire demi-tour en direction de la frontière : en trois semaines, plus de 400 000 personnes sont ainsi rentrées au Rwanda (cf. chapitre 4).

La communauté internationale était si désireuse de voir le "problème des réfugiés" résolu qu'elle ne s'est guère posée de question quant à savoir si ces retours étaient volontaires ou si les conditions de sécurité étaient satisfaisantes, alors que, d'après les témoignages recueillis, la situation des droits de l'homme au Rwanda continuait d'être alarmante. En effet, les

massacres se sont poursuivis dans ce pays pendant les années 1994 et 1995, et durant les huit premiers mois de 1996 au moins 900 personnes ont été tuées par les soldats gouvernementaux ou par des groupes d'opposition armés. En outre, des dizaines de milliers de personnes soupçonnées d'avoir pris part au génocide étaient détenues sans inculpation ni jugement dans des conditions effroyables, alors que les charges retenues contre elles étaient souvent maigres voire inexistantes.

Les réfugiés qui rentrent chez eux sont confrontés à un avenir des plus incertains. En janvier et en février 1997, l'Armée patriotique rwandaise (APR) et les groupes armés alliés à l'ex-armée rwandaise et aux interahamwe ont commis de nouveaux massacres. Parmi les victimes figuraient des réfugiés revenus du Zaïre ou de Tanzanie. Certaines régions du Rwanda ressemblent de plus en plus à des champs de bataille, où des atteintes graves aux droits de l'homme sont signalées chaque jour.

Des réfugiés ont été renvoyés au Burundi, où les dangers qui les menacent sont encore plus grands. De nombreux réfugiés ont été regroupés par les forces de l'AFDL puis remis aux troupes régulières burundaises à la frontière. Des centaines d'entre eux ont alors été tués sans pitié. C'est ainsi que, le 22 octobre 1996, environ 400 personnes récemment rentrées au Burundi ont été massacrées à l'intérieur et à l'extérieur d'une église de Murambi. En janvier 1997, une centaine de réfugiés renvoyés par les autorités tanzaniennes ont été abattus par les forces gouvernementales burundaises.

Ce qui caractérise et explique en profondeur les conflits qui ont conduit à la crise des réfugiés fin 1996 dans l'est du Zaïre, ce sont les violations des droits de l'homme. Au départ, ceux qui ont fui le Rwanda ou le Burundi vers le Zaïre voulaient échapper aux tueries massives de civils non armés que perpétreraient des personnes prêtes à massacrer des innocents pour atteindre leurs objectifs politiques. Parmi ceux qui fuyaient figuraient les responsables du génocide. Arrivés au Zaïre, les réfugiés se sont retrouvés à la merci des milices en exil ; celles-ci, recourant à l'intimidation et à la violence, les ont utilisés comme "boucliers humains" pour récupérer à leur profit l'aide humanitaire et mettre sur pied des opérations contre les gouvernements rwandais et burundais. Dans le même temps, les dirigeants politiques zaïrois cherchaient à utiliser les clivages ethniques pour affaiblir leurs opposants et acheter la loyauté de leurs alliés. Les forces de sécurité zaïroises ont commis des violations des droits de l'homme à grande échelle et en toute impunité. Quant aux combattants de l'AFDL, apparemment soutenus par le gouvernement rwandais, ils n'ont pas hésité à lancer des attaques contre les réfugiés avec la volonté de détruire les camps où se cachaient leurs opposants.

Les solutions à la crise qui secoue l'Afrique centrale ne seront pas faciles à trouver. Quoi qu'il en soit, aucune "solution" durable ne pourra être mise en œuvre hors du cadre imposé par le respect des droits de l'homme. Les réfugiés ne peuvent rentrer chez eux dans la dignité et la sécurité si leur pays d'origine continue d'être le théâtre d'atteintes aux droits de l'homme, même s'ils ont dû se résigner à cette option en la considérant comme un moindre mal. Il n'existe pas d'espoir de paix durable au Burundi si les droits des deux ethnies ne peuvent être protégés. Quant à l'avenir du Zaïre en tant qu'entité politique, il demeurera problématique aussi longtemps que le gouvernement de ce pays foulera systématiquement aux pieds les droits de ses citoyens.

La tragédie libérienne

« J'ai l'impression en ce moment de n'avoir pas de mots pour décrire les calamités dont j'ai souffert à cause de la guerre. La première tragédie, ce fut la mort prématurée de ma tendre épouse. Nous avons trois enfants. Elle est morte à Buchanan en 1990. La seconde, ce fut l'invasion de Greenville en octobre 1993. Je me croyais loin du front des combats, et cette invasion dénuée de sens m'a une fois encore laissé anéanti [...]. Les civils étaient massacrés comme des mouches par les deux factions en présence. » Témoignage d'un réfugié libérien, ancien enseignant

Toutes les parties au conflit libérien, qui a éclaté en décembre 1989, ont fait preuve d'un mépris absolu à l'égard des normes internationales en matière de droits de l'homme et des principes humanitaires. Les différentes factions ont terrorisé les populations locales. Les

combattants ont mutilé leurs prisonniers et utilisé les intestins de leurs victimes pour délimiter les zones nouvellement conquises. Ils ont découpé des êtres humains en morceaux puis dispersé les restes aux alentours des villages. De nombreuses régions sont passées successivement aux mains de l'une puis de l'autre faction, et le Libéria est devenu de fait une mosaïque de fiefs rivaux gouvernés par les dirigeants des diverses factions.

On ne compte pas moins de 11 factions en guerre dans ce pays. Pratiquement toutes se sont rendues responsables d'exactions contre des civils. Parmi les factions les plus importantes, citons les Armed forces of Liberia (AFL, Forces armées du Libéria) – l'armée nationale –, qui échappent au contrôle du gouvernement et opèrent souvent comme un véritable groupe armé ; le Liberian Peace Council (LPC, Conseil de paix au Libéria), qui bénéficie du soutien des AFL ; le National Patriotic Front of Liberia (NPFL, Front national patriotique du Libéria), qui a, à certains moments, contrôlé une grande partie du pays ; et le United Liberation Movement of Liberia for Democracy (ULIMO, Mouvement uni de libération du Libéria pour la démocratie), lui-même divisé selon des clivages ethniques.

Un accord de paix a été signé en 1995, mais le conflit armé s'est poursuivi de façon sporadique dans les régions rurales. En avril 1996, après plusieurs mois d'un calme relatif, des combats acharnés ont repris à Monrovia, la capitale, après que la police – soupçonnée d'être l'alliée du NPFL – eut tenté d'arrêter Roosevelt Johnson, dirigeant de l'ULIMO-J (un groupe armé rival).

Au départ, les affrontements ont opposé le NPFL à l'ULIMO-J, mais tous les autres groupes armés ont ensuite été impliqués dans les combats. Les AFL, le LPC et l'ULIMO-J se sont alliés pour lutter contre le NPFL et son ancien adversaire, l'ULIMO-K. Pluies d'obus et fusillades nourries ont plongé la population dans la terreur. Les factions armées patrouillaient dans les rues, se livrant au pillage, mutilant et tuant les civils. Les cadavres amputés des victimes étaient abandonnés à la vue de tous.

Les combats se sont concentrés sur le camp d'entraînement militaire de Barclay, situé dans le centre de Monrovia. Des groupes armés rivaux se sont rendus maîtres de l'un ou l'autre quartier de la capitale, et plusieurs milliers de personnes ont encore dû fuir le pays. Un nouveau cessez-le-feu, proclamé en mai 1996, a été relativement bien respecté, mais des combats impliquant les deux factions de l'ULIMO, le NPFL et le LPC se sont poursuivis dans plusieurs régions du pays, notamment dans celles de Grand Gedeh, Tuzona et Zwedru.

Toutes les parties au conflit ont commis de flagrantes violations des droits de l'homme. Lors de la conquête d'un nouveau territoire ou d'incursions menées dans des zones contrôlées par un groupe rival, des combattants de toutes les factions ont torturé ou tué délibérément des civils non armés qu'ils soupçonnaient de soutenir un groupe rival. Tous les groupes armés ont perpétré des homicides délibérés et arbitraires sur la personne de civils, mais il était souvent impossible d'identifier précisément le groupe responsable.

L'histoire de la guerre civile au Libéria n'est qu'une longue suite d'atrocités, dont on ne connaîtra peut-être jamais la véritable ampleur. Le nombre de Libériens ayant trouvé la mort durant cette guerre est estimé à 200 000, et plus de 700 000 autres ont été contraints de fuir le pays. Début 1997, la Guinée accueillait plus de 400 000 Libériens, la Côte d'Ivoire plus de 300 000, la Sierra Leone environ 5 000, et quelques milliers d'autres se trouvaient au Ghana et au Nigéria. (cf. également chapitre 3). Au moins un millions de personnes étaient déplacées dans leur propre pays. Derrière la sécheresse des statistiques se cachent d'innombrables tragédies individuelles. C'est ainsi qu'à la fin du mois de septembre 1996 des dizaines de civils ont été tués à la suite d'affrontements entre l'ULIMO-J et l'ULIMO-K. À Sinje, dans le comté de Cape Mount, l'ULIMO-K serait responsable de la mort d'au moins 21 civils. L'une des victimes était un bébé, une petite fille qui a eu le crâne fracassé.

L'incitation délibérée à la haine entre les différentes ethnies a joué un rôle prépondérant dans la guerre au Libéria. De plus en plus souvent, les clivages entre les groupes armés obéissent à des critères ethniques, et les atrocités commises contre les civils revêtent fréquemment un caractère ethnique.

Les principaux acteurs du conflit libérien ont bénéficié du soutien d'autres pays d'Afrique de l'Ouest. Le Nigéria, majoritaire au sein de la force régionale de maintien de la paix, baptisée ECOMOG, a appuyé les factions hostiles au NPFL, notamment au cours des premières années du conflit. Les gouvernements du Burkina Faso et de la Côte d'Ivoire ont à certaines époques

soutenu ouvertement le NPFL. Les forces de sécurité guinéennes ont apporté un soutien tacite à l'ULIMO-K (faction Kromah). D'après certains témoins oculaires, l'ULIMO-K a pu mener des opérations en Guinée avec l'aide de fonctionnaires de l'administration locale et des membres des forces de sécurité guinéennes appartenant à la même ethnie. Les autorités guinéennes ont arrêté des réfugiés libériens soupçonnés d'être favorables à des factions opposées à l'ULIMO-K.

Le mandat de la force internationale envoyée au Libéria ne comprenait pas, en matière de droit de l'homme, d'orientations clairement définies. L'ECOMOG, la force de maintien de la paix envoyée au Libéria en 1990 par la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), s'est au départ montrée fort peu impartiale, et elle aurait elle-même commis dans le passé des atteintes aux droits de l'homme. La Mission d'observation des Nations unies au Libéria (MONUL), mise en place en 1993 pour surveiller l'application du cessez-le-feu, n'a pas fait la preuve de son autorité dans la défense des droits de l'homme, et n'a bénéficié que d'un maigre soutien financier de la part de l'ONU.

L'accord d'Abuja d'août 1995 a constitué la dernière tentative en date de résoudre le conflit, venant après toute une série d'autres tentatives, dont aucune n'a pu apporter au Libéria une stabilité durable. L'incapacité à parvenir à un consensus dans le cadre des institutions de transition mises en place a pu parfois expliquer ces échecs. Amnesty International estime toutefois qu'il faut aussi en chercher les raisons dans le peu d'importance accordée aux droits de l'homme dans les différents traités qui se sont succédé. Ainsi, l'accord d'Abuja ne prévoyait ni enquêtes ni sanctions concernant les atrocités commises avant août 1996 par les diverses factions armées, alors qu'il est absolument essentiel de mettre fin à l'impunité. On a permis que le désir de paix passe avant la nécessité de traduire en justice les auteurs de violations des droits de l'homme perpétrées avant cette date ; il s'agit là pourtant d'une mesure indispensable pour mettre un terme aux exactions.

En septembre 1996, un nouveau gouvernement a été formé sous les auspices de la CEDEAO. Le processus de désarmement, commencé en novembre, n'avancait que lentement.

Restaurer le respect des droits de l'homme au Libéria constitue un pari difficile dans la mesure où l'État en tant que tel n'existe plus. Dans ces conditions, il est souvent malaisé d'identifier les responsables des exactions. Il est non seulement difficile d'obtenir des informations et de les vérifier, mais également de savoir, en cas d'atteintes aux droits fondamentaux, où se situent les responsabilités et qui dispose de l'autorité et des moyens nécessaires pour y mettre fin. La ligne de démarcation entre forces gouvernementales et forces d'opposition est imprécise. Quoi qu'il en soit, une évidence demeure selon laquelle les citoyens du Libéria ne pourront pas rentrer chez eux en toute sécurité tant que le respect des droits de l'homme ne sera pas restauré dans ce pays.

Le défi que représentent les droits de l'homme

Il ne faut pas que le nombre des conflits qui ravagent l'Afrique fassent oublier le fait que les gouvernements comme les groupes d'opposition armés sont tenus de respecter les normes fondamentales de la législation internationale en matière de droits de l'homme ainsi que les principes élémentaires du droit humanitaire. L'article 3 commun aux Conventions de Genève de 1949 énonce plusieurs principes minima en matière de droits de l'homme à respecter en cas de conflit armé ; en vertu de ces principes, il est notamment interdit d'attaquer les personnes ne participant pas aux hostilités, de recourir à la torture et de procéder à des exécutions extrajudiciaires. Un certain nombre de droits fondamentaux inscrits dans divers traités internationaux relatifs aux droits de l'homme s'appliquent même dans les situations d'urgence nationale telles que guerre ou conflit interne. Les gouvernements ou les groupes d'opposition armés qui s'en prennent à des civils sans défense devraient être privés de toute légitimité aux yeux de la communauté internationale ; il incombe en effet à ceux qui ont le pouvoir de protéger les droits de l'homme.

Il faudrait que la communauté internationale prenne en considération les informations faisant état de l'éventualité d'un déplacement forcé de populations. Des atteintes aux droits de l'homme qui se multiplient, notamment lorsque celles-ci visent des civils en fonction de leur

appartenance à tel ou tel groupe, sont souvent le signe d'un processus politique qui, mené à son terme, provoquera des déplacements massifs de populations.

Le fait de se montrer attentif aux signes avant-coureurs ne sert pas à grand chose si les gouvernements ne témoignent pas de leur volonté politique de mettre en cause le comportement de leurs pairs. Les principes relatifs aux droits de l'homme, inscrits dans des normes et des traités internationaux auxquels la plupart des gouvernements ont adhéré, fournissent un cadre et une légitimité à toute action éventuelle. Le Conseil de sécurité des Nations unies est toujours prêt à prendre des mesures contre tout État qui menacerait la sécurité de ses voisins, mais rarement, voire jamais, lorsque des civils sont victimes de violations des droits de l'homme sur le territoire de certains gouvernements. Le Mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits, mis en place en juin 1993 par l'OUA, n'a pas considéré que la question des droits de l'homme était au cœur des conflits que connaît l'Afrique, sauf dans le cas de la Sierra Leone.

La Commission des 20 sur la situation des réfugiés, un comité réunissant des ambassadeurs qui exercent des responsabilités politiques dans le domaine des réfugiés au sein de l'OUA, s'est récemment rendue dans différents pays africains pour évaluer la situation des réfugiés. Les membres de la commission ont reconnu que les conflits et les violations des droits de l'homme sont les causes principales du problème des réfugiés. La commission joue un rôle important en s'assurant que les États membres de l'OUA respectent leurs obligations au regard de la Convention de l'OUA relative aux réfugiés, et que les mécanismes de l'OUA, tels que le Mécanisme pour le règlement des conflits, tiennent compte des besoins des réfugiés et des personnes déplacées en matière de droits de l'homme.

Les questions relatives aux droits fondamentaux doivent, dès le départ, être inscrites dans les projets d'opérations humanitaires internationales, de maintien ou de restauration de la paix, et s'y articuler de façon cohérente. Quand, dans les domaines politique, humanitaire et des droits de l'homme, les interventions sont mal coordonnées, le risque existe de voir les unes nuire aux autres. Lorsqu'elles sont mal conçues et insuffisamment financées, elles ne remplissent pas leurs fonctions qui, pour être complexes, n'en sont pas moins vitales. L'ampleur des souffrances humaines et des déplacements forcés en Afrique est l'une des conséquences évidentes du refus de la communauté internationale de considérer les droits de l'homme comme une priorité.

Chapitre 2 : Les personnes déplacées dans leur propre pays

On estime à quelque 16 millions le nombre de personnes qui, en Afrique subsaharienne, ont dû partir de chez elles et qui, n'ayant pas franchi de frontières, ne sont pas reconnues comme réfugiés. Ce sont, dans leur grande majorité, des femmes, des enfants et des vieillards.

Elles ont fui les mêmes violences et les mêmes atteintes aux droits de l'homme que les réfugiés qui ont trouvé asile dans des pays voisins. Bien souvent, leur fuite est la conséquence directe d'opérations militaires dirigées contre des civils, les troupes gouvernementales comme les forces d'opposition cherchant à déstabiliser les zones aux mains de leurs adversaires ou à imposer leur contrôle sur les populations.

Les personnes déplacées sont tout particulièrement exposées aux atteintes aux droits de l'homme. La plupart ont fui un conflit armé et vivent désormais dans des régions contrôlées par l'une ou l'autre des parties au conflit. Elles sont souvent sans ressources, leurs récoltes ont été détruites et leurs troupeaux volés. Outre de la famine et des maladies, elles sont souvent, du fait de leur marginalisation, victimes de discrimination de la part des fonctionnaires de l'administration comme de la population locale. De nombreuses populations déplacées se trouvent hors d'atteinte des organisations humanitaires internationales ; toutefois, même lorsque ces populations sont accessibles, lesdites organisations ne disposent pas du mandat nécessaire leur permettant d'intervenir dans le domaine des droits de l'homme. Là encore, la communauté internationale ne s'intéresse qu'à l'aide qu'elle peut apporter et non à la protection des droits fondamentaux.

Le présent chapitre traite essentiellement de la question des personnes déplacées au Soudan, qui sont plus de quatre millions. Toutefois, d'autres pays africains se trouvent confrontés au

problème des déplacements massifs de populations. Ainsi, en Sierra Leone, plus de deux millions de personnes – soit près de la moitié de la population – ont été contraintes de partir de chez elles en raison de la guerre civile qui a éclaté en 1991. Elles cherchaient à échapper aux atrocités commises tant par les forces gouvernementales que par l'opposition armée. La plupart de ces personnes sont restées en Sierra Leone, vivant chez des parents ou des amis dans les principales villes du pays ou dans des camps pour personnes déplacées. Cependant, quelque 360 000 Sierra-Léoniens ont préféré se réfugier en Guinée ou au Libéria voisins. Au Burundi, le cycle infernal de la violence ethnique et de l'impunité a conduit plus d'un demi-million de Burundais – sur une population totale avoisinant les cinq millions et demi de personnes – à quitter leur foyer⁷. Les membres de l'ethnie tutsi ont généralement rejoint des camps placés sous la protection de l'armée (majoritairement tutsi), qui contrôle le gouvernement. Quant aux personnes issues de la majorité hutu, elles ont pour la plupart fui vers les marais, les vallées et les forêts en cherchant à éviter les agglomérations. Ces personnes, plus souvent qualifiées de "dispersées" que de déplacées, sont confrontées à de très graves problèmes en matière d'aide et de protection. Au début de l'année 1997, les autorités burundaises ont annoncé qu'elles allaient ouvrir des camps pour les Hutu disséminés dans la campagne. Les organismes de l'ONU et les organisations de défense des droits de l'homme ont fait part de leurs craintes que les Hutu ne soient contraints de rejoindre ces camps et que toute personne qui s'y refuserait ne soit considérée par les forces gouvernementales et leurs partisans comme une "cible légitime". Il était également à redouter que les personnes une fois regroupées dans les camps et à la merci des forces de sécurité ne soient victimes d'arrestations arbitraires, de tortures, d'exécutions extrajudiciaires ou de "disparitions".

7. Rapport de M. Francis M. Deng, représentant du secrétaire général. Addendum : Profiles in displacement : Burundi [Aperçu sur les déplacements au Burundi], E/CN.4/1995/50/Add.2
La raison pour laquelle des personnes fuyant des exactions franchissent une frontière ou restent dans leur propre pays tient parfois seulement à la dimension de certains pays africains. En effet, le trajet pour rejoindre une frontière peut tout simplement s'avérer trop long et périlleux à entreprendre. Il peut arriver aussi que les frontières soient fermées, comme ce fut le cas en Tanzanie en 1995, lorsque ce pays a refusé de laisser entrer les réfugiés burundais. Cependant, d'autres facteurs peuvent parfois entrer en ligne de compte. En 1994, les troupes françaises sont intervenues au Rwanda. À la suite du départ de la force internationale, un grand nombre de Rwandais ont pris la fuite, mais des centaines de milliers d'entre eux ont échoué dans des camps pour personnes déplacées ; dans l'un de ces camps, installé à Kibeho, plusieurs milliers ont été tués en avril 1995.

Exactions et discrimination au Soudan

Victimes du conflit interne qui ravage le Soudan depuis des années, les civils ont subi les attaques tant des forces armées gouvernementales que des milices à leur solde et des groupes armés d'opposition. Conséquence d'une telle situation : 4,5 millions de personnes se retrouvent déplacées dans leur propre pays. La guerre civile, qui a éclaté en 1983 avec la rébellion d'un groupe armé d'opposition principalement constitué de Soudanais du Sud – l'Armée populaire de libération du Soudan (APLS) –, a coûté la vie à plus d'un million de personnes⁸. La plupart des combats se déroulent dans le sud du pays ainsi que dans les zones voisines des monts Nouba et de la province méridionale du Nil bleu.

8. D'après les recherches les plus détaillées menées en ce domaine, on estime à 1,3 million le nombre de personnes tuées entre 1983 et 1993 au Soudan (Quantifying genocide in the southern Sudan 1983-1993 [Les chiffres du génocide perpétré dans le sud du Soudan entre 1983 et 1993], par Millard Burr, Comité des États-Unis pour les réfugiés).

À l'intérieur des zones de guerre, les personnes déplacées sont dispersées sur un vaste territoire peu accessible, quand elles ne vivent pas dans des camps ou des "villages de la paix" créés et contrôlés par le gouvernement ou par l'APLS. Hors des zones de guerre, elles ont trouvé refuge dans les villes, où elles deviennent alors la cible des mesures de discrimination du régime de Khartoum.

Entre ceux, pour la plupart non musulmans, qui se considèrent comme africains, et les couches de la population, essentiellement musulmanes, qui se définissent comme arabes, il existe des

tensions politiques, religieuses et ethniques qui constituent la toile de fond de cette guerre. Les habitants du Sud et les Noubas estiment qu'ils sont socialement et politiquement défavorisés. Les tensions se sont exacerbées depuis que le Front national islamique (FNI) s'est emparé du pouvoir en 1989, en se donnant une orientation politique radicale fondée sur une interprétation très personnelle de l'islam.

Les gouvernements qui se sont succédé – y compris celui actuellement en place – s'en sont pris aux populations civiles, contraignant les gens à fuir ; l'APLS et d'autres factions armées moins importantes ont agi de même. La stratégie gouvernementale a principalement consisté à exploiter les différences ethniques et les rivalités concernant l'accès aux ressources entre des communautés voisines en créant des milices à caractère tribal.

Le nord du Bahr el Ghazal, une région qui fut à une certaine époque l'une des plus peuplées du sud du pays, a subi les ravages de milices à la solde du gouvernement, composées de membres des ethnies rizaïqat et misseriya vivant plus au nord. Les attaques ont eu lieu en deux phases, entre 1985 et 1989 puis entre 1992 et aujourd'hui ; des milliers de personnes ont été victimes d'exécutions extrajudiciaires, des milliers de femmes ont été violées, et des milliers d'enfants enlevés.

Après qu'on eu volé leur bétail et détruit leurs récoltes sur pied ou stockées, un million de personnes environ, femmes, enfants et vieillards dépourvus de tout, ont péniblement pris la direction du Nord. La plupart des hommes en âge de combattre se sont, quant à eux, dirigés vers le Sud avec ce qui restait de leurs troupeaux pour gagner des terres appartenant à des communautés voisines. Entre 1986 et 1989, des centaines de milliers de personnes ont rejoint des camps de réfugiés installés en Éthiopie⁹. En 1991, après le renversement du gouvernement éthiopien, plus de 400 000 personnes sont retournées au Soudan.

9. Cf. le rapport d'Amnesty International de décembre 1989 intitulé Soudan. Violations des droits de l'homme dans le contexte de la guerre civile (index AI : AFR 54/17/89).

En 1992, les attaques contre les populations civiles ont repris dans le Bahr el Ghazal lorsque l'armée et les Forces de défense populaire (FDP, une milice créée et contrôlée par le gouvernement) ont rouvert la ligne ferroviaire reliant le Nord au sud du Soudan. À chaque fois que passe un train, les FDP ratissent une large bande de territoire de part et d'autre de la voie ferrée et en chassent les civils. Une personne ayant survécu à une attaque contre le village Iwo de Pankuel, en 1993, a fait le récit suivant :

« Vingt-trois personnes ont été tuées. Ils les ont ligotées, puis les ont massacrées. Les FDP sont entrés dans le village. Les habitants les ont entendus venir et se sont cachés dans la brousse. Mais certains ont été pris.

Ils les ont attachés ensemble deux par deux, dos à dos. Leurs bras, ramenés derrière eux, étaient entravés à la hauteur des coudes, et leurs jambes à la hauteur des chevilles et des genoux. Ensuite, ils leur ont tranché la gorge. »

Ce jour-là, comme au cours d'innombrables autres attaques, des femmes ont été violées et des enfants enlevés¹⁰.

10. Cf. les rapports d'Amnesty International intitulés Soudan. Quel avenir pour les droits de l'homme ? (index AI : AFR 54/02/95, 25 janvier 1995), et Soudan. Engagement véritable en faveur des droits de l'homme ou beaux discours ? (index AI : AFR 54/06/96, 29 mai 1996).

En 1995, un ancien haut responsable de l'APLS a formé une nouvelle milice basée dans une ville sous contrôle gouvernemental, dans le nord du Bahr el Ghazal. Les miliciens obligent les villageois qu'ils ont capturés à transporter le produit de leurs pillages jusqu'à leur base, puis ils les "libèrent", c'est-à-dire qu'ils les envoient dans des camps pour personnes déplacées situées à la périphérie de la ville de garnison.

Des centaines de milliers de Noubas du Kordofan méridional ont également dû partir de chez eux à la suite des opérations menées par les forces gouvernementales. Des villages noubas ont été attaqués puis incendiés. Des milliers d'hommes et de femmes ont été victimes d'exécutions extrajudiciaires, des femmes ont été violées et des enfants enlevés.

L'APLS et des mouvements d'opposition armés rivaux opérant dans le Sud s'en sont aussi pris délibérément à des campements de civils. En 1991, une faction issue d'une scission de l'APLS et essentiellement constituée de Nuer a mené des raids dans le sud du Haut-Nil sur des territoires appartenant à des Dinka Bor, tuant des centaines de personnes et en chassant des

dizaines de milliers d'autres. Beaucoup se trouvent actuellement dans des camps situés le long de la frontière ougandaise, à plusieurs centaines de kilomètres plus au sud. Ils ont subi les attaques de l'aviation soudanaise et de groupes d'opposition armés ougandais soutenus par le gouvernement de Khartoum.

Les déplacements de populations au Soudan n'ont rien de fortuit. Le Programme alimentaire mondial (PAM) a procédé à une étude qui montre que, entre 1994 et 1995, les attaques lancées contre des civils par les forces gouvernementales et les milices à leur solde dans le nord du Bahr el Ghazal touchaient surtout des régions connues pour disposer d'un excédent de nourriture, et qu'elles étaient planifiées dans le but de perturber au maximum le cycle des plantations¹¹.

11. PAM, Food Economy Report 1995, janvier 1996.

Le gouvernement considère qu'il est vital pour lui de contrôler les personnes déplacées.

Depuis 1992, il a systématiquement chassé des communautés entières de Nouba de zones que lui disputait l'APLS, pour les réinstaller dans de prétendus "villages de la paix", souvent situés à proximité de garnisons. L'accès aux étrangers est restreint, et certaines personnes ont été abattues alors qu'elles tentaient de s'échapper.

De nombreux "villages de la paix" sont situés à proximité de grandes exploitations agricoles mécanisées dont les produits sont destinés à l'exportation. Ces exploitations, qui jouent un rôle essentiel dans le programme de développement économique du gouvernement, fonctionnent grâce à une main-d'œuvre bon marché. Une étude officielle de l' "Opération Lifeline Sudan" (OLS) mise en place par l'ONU pour venir en aide aux populations touchées par la guerre fait apparaître « un lien gênant entre les orientations économiques du gouvernement soudanais dans le domaine de l'agriculture, les mesures qu'il prend concernant les personnes déplacées, et ses revendications territoriales dans le contexte de la guerre civile¹² ».

12. Operation Lifeline Sudan : a review, juillet 1996, p. 186

Les femmes déplacées vers les "villages de la paix" et les garnisons courent le risque d'être violées et sexuellement exploitées par les soldats et les combattants des FDP. Peu de femmes sont prêtes à avouer qu'elles ont été violées ; au-delà du sentiment d'humiliation personnel, il y a le fait que le viol est considéré dans la société soudanaise comme un déshonneur. Pour décrire leur triste sort, de nombreuses femmes originaires du sud du pays ou des monts Nouba disent avoir été « prises pour épouses » par des soldats ou des membres des FDP.

Des milliers de femmes nouba auraient été violées par des soldats ou des combattants des FDP. Selon des témoins oculaires, des villageois ont été, sous la menace d'une arme, conduits dans des garnisons ; là, les femmes auraient été contraintes d'avoir des relations sexuelles sous peine d'être battues ou tuées.

Aux alentours de Wau, la plus importante ville du Bahr el Ghazal contrôlée par le gouvernement, les "villages de la paix" jouent également le rôle de "boucliers humains" contre d'éventuelles attaques de l'APLS. Les dizaines de milliers de personnes qui ont fui vers Wau pour échapper aux raids lancés dans le nord du Bahr el Ghazal ont pu rester à l'intérieur de la ville jusqu'en 1991, date à laquelle les autorités ont créé les "villages de la paix", qui ont alors constitué une sorte de zone tampon à la périphérie de la ville.

Le Soudan est un immense pays, le plus grand d'Afrique. Près de deux millions de personnes sont parties de chez elles pour s'éloigner des zones de guerre et trouver refuge dans les villes du Nord. En 1994, on estimait à environ 800 000 le nombre des personnes déplacées vivant à Khartoum même ou aux alentours de la capitale. Elles étaient pour la plupart originaires du sud du pays¹³.

13. Briefing notes about the Khartoum displaced population [notes sur les populations déplacées vivant à Khartoum], United Nations Coordinator for Relief and Emergency Operations in Sudan, janvier 1996.

Les habitants du Sud et les Nouba sont généralement considérés comme des citoyens de seconde zone et favorables à l'« ennemi », ce qui les expose à la discrimination et aux exactions. La législation soudanaise ne fait que renforcer ces préjugés en opérant une distinction entre "squatters" – à savoir ceux qui sont arrivés à Khartoum avant 1984 (la plupart du temps chassés par la sécheresse et la famine sévissant dans l'ouest du pays) – et

"déplacés" – ceux qui sont arrivés après 1984 (en majorité des habitants du Sud et des Nouba fuyant la guerre). Les "squatters" ont le droit de s'installer à Khartoum, pas les "déplacés". En 1991, le gouvernement a entrepris d'évacuer les personnes déplacées des camps installés dans la capitale pour les envoyer dans de vastes camps de fortune situés très à l'écart de la ville. Ces évacuations, qui se poursuivent actuellement, sous prétexte de "planification urbaine", se font sous la contrainte¹⁴. Les autorités recourent fréquemment au bulldozer pour raser les précaires habitations, et cela sans avertissement préalable. Au moins 39 personnes qui tentaient de protéger leur maison ou de sauver leurs biens ont été tuées. Les nouveaux camps provisoires mis en place autour de Khartoum manquent d'équipements sanitaires, d'abris et d'eau. Leur éloignement par rapport à la capitale signifie qu'il est difficile de se procurer des revenus. Selon certaines informations, la sous-alimentation y atteindrait un taux extrêmement élevé¹⁵.

14. Début 1996, ce sont quelque 850 maisons qui étaient détruites en moyenne chaque mois (UNICEF, mars 1996).

15. Opération Lifeline Sudan : a review, juillet 1996.

Dans leur région d'origine, les femmes du Sud ou des monts Nouba pouvaient gagner leur vie en vendant de l'alcool. Mais aux termes du Code pénal soudanais, la distillation et la consommation d'alcool sont interdits. Les femmes déplacées n'ont souvent guère d'autres choix. Nyandeng Makwak, une Dinka emprisonnée pour avoir brassé de la bière, a raconté ce qui lui était arrivé. Tard dans la nuit, les policiers sont venus perquisitionner sa maison ; ayant découvert de l'alcool, ils lui ont réclamé de l'argent. Comme elle ne pouvait rassembler la somme exigée, ils l'ont arrêtée. L'un des policiers lui a demandé de coucher avec lui, mais elle a refusé ; elle a alors été conduite devant un tribunal de l'ordre public qui, à l'issue d'un procès aussi inique que sommaire, l'a condamnée à une peine de six mois d'emprisonnement assortie d'une amende¹⁶. En théorie, les accusés ont le droit de faire appel à un avocat, mais en réalité les procès sont souvent immédiats, ce qui ne laisse pas le temps d'en contacter un. En tout état de cause, les personnes déplacées n'ont que rarement les moyens ou les relations nécessaires leur permettant de pouvoir bénéficier d'une assistance juridique.

16. Silent tombs : oral testimonies from Sudan [Tombes silencieuses. Témoignages oraux recueillis au Soudan], Lawrence Tung et Vanessa Gordon, Sudan Focal Point, 1996.

Les enfants déplacés sont particulièrement exposés au danger des arrestations arbitraires. En 1994, selon des estimations officielles, on comptait quelque 25 000 enfants des rues errant dans la capitale et aux alentours. À partir de septembre 1992, le gouvernement a pris des mesures visant à regrouper ces enfants pour les envoyer dans des camps spéciaux.

Les enfants originaires du sud du pays ou des monts Nouba surpris dans la rue alors qu'aucun adulte ne les accompagne sont souvent emmenés par les policiers. Ils peuvent être retenus plusieurs jours dans un poste de police avant d'être dirigés vers des camps. Selon certaines informations, des enfants auraient été battus par des policiers¹⁷.

17. Cf. le rapport d'Amnesty International paru en janvier 1995 et intitulé Soudan. Quel avenir pour les droits de l'homme ? (index AI : AFR 54/02/95), ainsi que le rapport de Human Rights Watch/Africa publié en septembre 1995 sous le titre Children of Sudan : slaves, street children and child soldiers [Enfants du Soudan : esclaves, enfants des rues et enfants-soldats].

Le gouvernement a reconnu en 1994 que des camps pour enfants avaient été ouverts à Khartoum, à Kosti, à Geneina, à Abu Dom et à Durbib. Les enfants qui tentent de s'échapper seraient, semble-t-il, passés à tabac et contraints, nus, de ramper sur le sol¹⁸. Selon certaines informations, il existerait d'autres camps situés dans des régions reculées proches des zones de combat où les enfants seraient soumis à des traitements plus graves encore. Des enfants auraient ainsi été abattus en avril 1995 alors qu'ils cherchaient à s'échapper d'un camp installé à Abu Dikiri, à la lisière des monts Nouba.

18. Commission des droits de l'homme de l'ONU, The situation of human rights in the Sudan : the report of the Special Rapporteur, Mr Gáspár Biró, submitted in accordance with Commission on Human Rights resolution 1994/79 [La situation des droits de l'homme au Soudan. Rapport du rapporteur spécial, M. Gáspár Biró, présenté conformément à la résolution 1994/79 de la Commission des droits de l'homme], E/CN.4/1995/58, 30 janvier 1995.

Certains camps pour enfants seraient administrés comme des écoles, destinées à l'enseignement de l'arabe et du Coran, bien que la plupart des enfants ne soient pas musulmans. De jeunes garçons ont en outre été enrôlés de force dans l'armée ou les FDP. L'APLS a également ouvert des camps pour enfants, où les jeunes sont intégrés dans les forces armées. Ainsi, l'APLS aurait recruté plus de 1 000 enfants du camp d'Omere, début 1995.

Dans les zones de guerre, des enfants ont également été enlevés pour être emmenés vers les régions d'origine de leurs ravisseurs, le Darfour ou le Kordofan. Certains sont revendus à leur famille. D'autres, réduits en esclavage domestique, s'occupent du ménage et gardent le bétail. Les enfants qui tentent de s'échapper s'exposent au risque d'être violemment battus, voire tués. Fin septembre 1996, quatre jeunes esclaves dinka sont parvenus à s'enfuir en profitant d'un affrontement interethnique entre pasteurs nomades rizeiqat et zaghawa ; ils ont été pourchassés par leurs "propriétaires", avant d'être abattus¹⁹.

19. En mars 1987, plus de 1 000 Dinka déplacés vivant dans la ville d'ad Daien, dans le Darfour, ont été massacrés par des milices rizeiqat. Le rapport établi à cette occasion par deux militants des droits de l'homme soudanais, Ushari Ahmad Mahmud et Suleiman Ali Baldo, sous le titre *The Daien massacre and slavery in Sudan* [Le massacre d'ad Daien et l'esclavage au Soudan], a pour la première fois mis en évidence la résurgence de la pratique de l'esclavage dans ce pays.

Bien souvent, les familles déplacées n'osent pas essayer de libérer leurs enfants, alors que la législation interdit l'enlèvement et l'esclavage – le gouvernement se refuse d'ailleurs à admettre que l'esclavage existe au Soudan. En septembre 1996, une personne déplacée dinka du nom de Maiwen et vivant à el Obeid a retrouvé sa fille Acol, âgée de onze ans, dans le Kordofan méridional. Quand cet homme a demandé à reprendre sa fille, il a été battu et laissé trois jours durant attaché à un arbre. Le "propriétaire" de la petite fille a ensuite disparu avec celle-ci. Il est arrivé quelquefois que la police et les tribunaux locaux interviennent pour libérer des enfants, mais Amnesty International n'a connaissance d'aucun cas où le ravisseur ou le "propriétaire" aurait été poursuivi.

Les voies à suivre

La défense des droits fondamentaux des personnes déplacées relève en premier lieu de la responsabilité des gouvernements et des autorités de facto. La communauté internationale ne peut se substituer à ces pouvoirs ; en revanche, elle peut exercer des pressions afin d'amener les gouvernements et les autres entités politiques à respecter le droit humanitaire international. Elle peut également faire en sorte que ses propres interventions réservent une large place à la protection des droits fondamentaux.

Le secrétaire général des Nations unies a nommé en 1992 un représentant chargé d'examiner la question des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Celui-ci a pour mission de définir dans leurs grandes lignes les droits de ces personnes, en prenant comme base les normes humanitaires et les droits fondamentaux déjà inscrits dans les textes internationaux. Amnesty International estime que le représentant devrait voir son mandat renforcé et mieux soutenu, de façon à lui permettre de prendre une part active au traitement de cas précis de violations.

Actuellement, les personnes déplacées ne bénéficient que d'une protection limitée. L'article 3 commun aux Conventions de Genève de 1949, qui interdit les attaques contre les individus ne participant pas aux hostilités, s'applique tout particulièrement aux personnes déplacées se trouvant dans des zones de guerre. Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), de par son mandat universellement reconnu, est habilité à promouvoir le respect du droit humanitaire international et à intervenir en faveur des populations civiles dans les situations de conflit armé. Le HCR, dont le mandat ne comporte aucun volet spécifique concernant les personnes déplacées, n'intervient que dans les cas particuliers ; il n'agit qu'à la demande du secrétaire général des Nations unies ou d'autres instances appropriées de l'ONU, avec le consentement de l'État concerné, et s'il dispose des fonds nécessaires.

La majorité des institutions opérationnelles de l'ONU qui se consacrent aux personnes déplacées travaillent dans un cadre où aide humanitaire et protection des droits de l'homme

sont cloisonnées. La plupart considèrent que l'aide aux populations constitue une priorité. La conséquence, c'est que la communauté internationale ne fait rien pour protéger sur le terrain les droits fondamentaux des personnes déplacées.

Dans le nord du Soudan, d'après le compte rendu officiel de l'opération Lifeline Sudan de l'ONU, « l'imprécision des mandats des différentes institutions de l'ONU concernant l'application des instruments internationaux relatifs à la protection des populations déplacées pour cause de guerre » a entraîné « un échec majeur de l'ONU et de la politique de la communauté internationale ». Le compte rendu en tire la conclusion que « la question fondamentale de la protection du grand nombre de personnes déplacées au Soudan n'a toujours pas été abordée »²⁰.

20. Opération Lifeline Sudan : a review, juillet 1996, p. 220.

Néanmoins, le "secteur Sud" de l'opération Lifeline Sudan, dont la responsabilité incombe à l'UNICEF, offre un exemple d'action visant à améliorer la protection des personnes déplacées qui peut se révéler utile ailleurs. Le "secteur Sud" travaille principalement dans des territoires qui se trouvent aux mains de l'APLS ou d'autres mouvements d'opposition armés. Ce secteur s'est efforcé d'élaborer avec lesdits groupes, dans le cadre d'une démarche se fondant sur les droits, un consensus permettant d'agir en faveur des populations déplacées. Des règles élémentaires touchant à la fourniture de l'aide humanitaire ont fait l'objet d'accords, qui comprennent notamment des engagements signés de respecter la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant et les Conventions de Genève de 1949. Des mécanismes permettant d'enquêter sur les infractions à ces règles ont été mis en place. Il reste toutefois un long chemin à parcourir. L'APLS et d'autres groupes armés continuent de violer les droits de l'homme dans le sud du Soudan. Il n'en reste pas moins qu'un effort important visant à associer action humanitaire et défense des droits de l'homme a été engagé, dans le but d'assurer la protection d'une catégorie de personnes parmi les plus vulnérables au monde.

Amnesty International estime que toute opération à caractère international en faveur des populations déplacées doit reposer sur un mandat incluant sans ambiguïté la nécessité de la protection. S'en tenir à de simples mesures d'assistance, sous la forme d'une aide à ces populations, n'est pas suffisant. Aucun organisme international ne doit fermer les yeux sur les violations des droits de l'homme. Une stratégie visant à prendre en compte la situation des droits fondamentaux, stratégie concertée au plus haut niveau, doit figurer au cœur de toute opération internationale.

Chapitre 3 : Le danger existe toujours

Le 30 octobre 1996, cinq hommes armés ont entouré Pascal Murwirano, un réfugié rwandais de vingt-deux ans. Ce dernier avait trouvé asile dans un orphelinat de l'est du Zaïre dans l'espoir d'échapper au conflit ravageant la région.

« Tu es Rwandais ?

— Oui.

— Tu es hutu ?

— Oui.

— Déshabille-toi.

Pascal a fait le signe de croix. Il a commencé à déboutonner sa chemise, mais avant qu'il n'ait atteint le deuxième bouton, il a été abattu. Il a reçu une balle dans le cœur, quatre dans le ventre et une dans la tête. »

Ce récit d'un témoin oculaire a été fait par un réfugié zairois qui, avec des milliers d'autres craignant pour leur vie, a fui en Tanzanie fin 1996.

En matière de droits de l'homme, les réfugiés connaissent les mêmes problèmes que n'importe qui d'autre. Dans les pays où les civils non armés sont considérés par les policiers et les soldats comme des proies faciles, ils sont exposés aux manœuvres d'extorsion, aux arrestations arbitraires, aux mauvais traitements et aux exécutions extrajudiciaires. Dans les zones touchées par un conflit armé, ils risquent d'être tués de façon délibérée ou au cours d'une attaque aveugle. Au demeurant, les réfugiés sont même plus vulnérables que les autres : ils sont étrangers, ils ne peuvent attendre une protection de la part de leur pays, et ils ont perdu leurs maisons et leurs moyens de subsistance.

Aux termes de la législation internationale, les pays d'accueil ont en charge de protéger les réfugiés. Dans les pays dont le gouvernement et les forces de sécurité bafouent les droits fondamentaux de leurs propres citoyens, les réfugiés sont également en danger. En outre, lorsque le gouvernement lui-même applique officiellement une politique de discrimination à l'égard des réfugiés, les habitants du pays peuvent à leur tour se retourner contre ces derniers et les prendre pour cible.

L'attitude des pays d'accueil à l'égard des réfugiés dépend toujours de considérations politiques plus larges. Ces pays peuvent redouter que les tensions ou les conflits ayant provoqué l'arrivée des réfugiés ne se propagent sur leur territoire. Il peut arriver également qu'ils soutiennent la faction qui a poussé les réfugiés à fuir leur pays. Des facteurs relevant de la politique intérieure peuvent aussi entrer en ligne de compte. Ainsi, l'attitude du gouvernement kenyan à l'égard des réfugiés fuyant la Somalie est-elle fortement influencée par les mesures discriminatoires qu'il a adoptées vis-à-vis des Kenyans d'ethnie somali. Les réfugiés sont parfois menacés par leurs propres compatriotes, qu'ils soient la cible d'attaques lancées à partir de leur pays d'origine par les forces gouvernementales ou d'opposition, ou que le danger provienne de factions politiques implantées au sein même de la population réfugiée. Les femmes sont tout particulièrement exposées. Souvent seules à pourvoir aux besoins de leur famille, elles doivent se défendre contre les fonctionnaires des camps, les membres des forces de sécurité ou les réfugiés susceptibles de les exploiter ou de leur faire subir des violences. En règle générale, la population réfugiée n'évoque que rarement les sévices sexuels et l'exploitation dont les femmes sont victimes, et les autorités n'y accordent souvent que peu d'importance.

Le présent chapitre traitera des difficultés que rencontrent, dans le domaine des droits de l'homme, les personnes réfugiées dans des pays d'accueil.

Garantir le droit d'asile

Des millions d'Africains en quête d'un asile sont parvenus à entrer dans tel ou tel pays voisin du leur. Il n'en demeure pas moins qu'il est toujours potentiellement dangereux de franchir une frontière. Dans l'Afrique du Sud de l'apartheid, le gouvernement refusait de reconnaître la notion d'asile ; en conséquence, il a fermé sa frontière avec le Mozambique en érigeant une clôture électrique à haute tension. Entre 1986, année de la mise en place de la clôture, et 1990, date à laquelle le voltage a été réduit, un grand nombre de Mozambicains sont morts en tentant de franchir cet obstacle. Ils fuyaient une guerre civile que les autorités sud-africaines s'employaient activement à alimenter.

Les Libériens qui, en mai 1996, ont cherché à fuir en bateau les combats qui avaient repris à Monrovia, n'ont pas été autorisés à accoster en Côte-d'Ivoire – après avoir déjà été refoulés par la Sierra Leone et le Ghana. Rejetés d'un port à l'autre, des milliers d'hommes, de femmes et d'enfants sont restés entassés dans des bateaux qui faisaient eau, n'ayant guère à manger ni à boire, ne disposant pratiquement d'aucune installation sanitaire, et ne sachant pas quand et où ils seraient autorisés à débarquer. Ils n'avaient même pas assez de place pour s'allonger et dormir. Les responsables gouvernementaux les ont empêchés de quitter leurs bateaux malgré les conditions effroyables qui y régnaient, le désespoir de tous ces réfugiés et les objurgations du HCR comme des organisations non gouvernementales. Après neuf jours passés sur le cargo Bulk Challenger, 3 000 réfugiés ont enfin été autorisés à débarquer au Ghana et à demander l'asile.

Dès lors que des réfugiés sont entrés dans un pays, il est essentiel pour leur protection qu'ils voient leur qualité de réfugiés reconnue. Dans les années 80, les réfugiés mozambicains qui parvenaient à pénétrer sur le territoire sud-africain étaient traités comme des immigrants clandestins et risquaient la prison et l'expulsion.

Le Sénégal n'a pas voulu reconnaître aux Mauritaniens fuyant leur pays le statut de réfugié, les qualifiant de "personnes déplacées" et les exposant de ce fait aux aléas des relations entre les deux États. En 1989, des tensions entre le Sénégal et la Mauritanie ont entraîné l'expulsion du Sénégal de 100 000 Mauritaniens maures (et de 20 000 Sénégalais), tandis que la Mauritanie renvoyait de chez elle un certain nombre de Sénégalais et des dizaines de milliers de Mauritaniens noirs, ainsi qu'on les appelle. En 1992, le Sénégal et la Mauritanie ont rétabli

leurs relations diplomatiques ; par la suite, les rations de nourriture distribuées aux réfugiés ont été progressivement coupées afin de faire pression sur eux pour qu'ils retournent dans leur pays.

Toutefois, le fait de se voir accorder l'asile ne garantit pas aux réfugiés qu'ils ne seront pas renvoyés chez eux. Le Kenya, par exemple, a périodiquement expulsé des réfugiés. En juillet 1996, plus de 900 demandeurs d'asile originaires de Somalie ont été reconduits à la frontière par les autorités kenyanes, en dépit des efforts déployés par le HCR pour que ce pays respecte ses obligations au regard de la Convention de l'OUA relative aux réfugiés.

C'est fréquemment au HCR qu'est laissée la tâche d'assurer tant que faire se peut la protection des réfugiés. Le HCR intervient – en pure perte, bien souvent – quand tel ou tel gouvernement expulse des réfugiés ou ferme ses frontières. Dans un certain nombre de pays, cet organisme joue également un rôle consultatif dans les procédures individuelles d'asile.

Bien que la plupart des réfugiés africains bénéficient d'une protection qui découle de la détermination de leur statut en fonction du groupe auxquels ils appartiennent, une minorité de réfugiés – souvent des citoyens – voient leur statut déterminé aux termes d'une procédure individuelle régie par les principes de la Convention de l'ONU relative aux réfugiés. Ces réfugiés peuvent rester ignorés par rapport au grand nombre de personnes qui affluent dans un contexte de déplacement massif.

Les procédures de détermination individuelle peuvent apparaître complexes et difficiles à comprendre pour les réfugiés. Il peut arriver qu'ils n'aient pas accès à une représentation indépendante ou ne bénéficient pas des moyens appropriés leur permettant d'interjeter appel d'une décision négative. Dans certains pays comme le Kenya, le comité chargé d'accorder ou non le statut de réfugié ne s'est pas réuni depuis plusieurs années, et le HCR se retrouve dans une position contradictoire qui l'oblige d'une part à représenter les demandeurs d'asile, et d'autre part à décider de qui pourra se voir attribuer le statut de réfugié.

Les camps de réfugiés

De nombreux pays africains ont restreint la liberté de mouvement des réfugiés en leur imposant de demeurer dans des camps ou des zones bien délimitées. Il est vrai qu'ouvrir des camps est souvent le seul moyen pour un pays d'accueil de loger un grand nombre de personnes. Cependant, le fait que des réfugiés soient contraints de vivre dans des camps soulève un certain nombre de questions en matière de droits de l'homme.

Parfois, l'aide alimentaire et autres formes d'assistance sont expressément liées au fait de résider dans un camp. S'ils veulent bénéficier de l'aide humanitaire – nourriture, électricité, latrines, centre de soins, etc. –, les réfugiés maliens et nigériens accueillis par l'Algérie sont tenus de rester dans l'un des quatre camps de réfugiés installés dans le sud du pays, en plein désert du Sahara. Au Ghana, les réfugiés togolais vivant à l'extérieur du camp de Klikor ne recevaient que la moitié de la ration alimentaire qui était distribuée dans l'enceinte du camp par le Programme alimentaire mondial.

Les réfugiés surpris en dehors des zones autorisées risquent l'expulsion. Cent vingt-six réfugiés burundais qui étaient sortis de la zone autorisée autour du camp de Kitali Hills ont été arrêtés par les autorités tanzaniennes, qui les ont accusés d'avoir pris part à des violences et renvoyés sans autre forme de procès, le 10 janvier 1997, au Burundi. Quelques heures après avoir été reconduits à la frontière, 122 d'entre eux étaient abattus par les forces de sécurité burundaises.

Les réfugiés qui vivent illégalement en dehors des camps sont souvent la cible d'opérations policières et militaires, parfois violentes, visant à les regrouper. Au Kenya, tout réfugié surpris hors de son camp peut être inculpé, emprisonné ou condamné à une amende. Certains policiers corrompus arrêtent des réfugiés pour leur extorquer de l'argent. Fin 1995, la police de Nairobi a lancé une opération dirigée contre les étrangers. Des réfugiés figuraient au nombre des personnes – plus de 1 000 – qui ont été emmenées dans un centre de détention provisoire surpeuplé, où la nourriture et les soins médicaux étaient insuffisants. En mars 1996, plusieurs Éthiopiens liés au Front de libération oromo (FLO), dont sept réfugiés, ont été interpellés à Nairobi. Ils ont été menacés d'expulsion vers l'Éthiopie. Le HCR n'est parvenu à obtenir leur libération qu'à la condition qu'ils soient immédiatement transférés vers un camp de réfugiés éloigné ; l'un d'eux a toutefois été autorisé à retourner en Europe, où il séjournait auparavant.

Les réfugiés qui choisissent de s'installer en dehors des camps sont parfois victimes de discrimination et d'exploitation tant de la part de l'administration que de la population locale. Ainsi, peu de Mozambicains réfugiés au Zimbabwe dans les années 80 ont pu obtenir un permis de travail. L'adhésion à un syndicat était aussi problématique. Pourtant, les exploitations agricoles et les plantations zimbabwéennes faisaient depuis longtemps appel à la main-d'œuvre immigrée mozambicaine. Les agriculteurs pouvaient exploiter la vulnérabilité des travailleurs clandestins en ne les payant que la moitié du salaire d'un ressortissant zimbabwéen. Bien évidemment, cette situation a créé un malaise chez les ouvriers agricoles zimbabwéens qui n'arrivaient pas à trouver du travail²¹.

21. African Exodus : refugee crisis, human rights and the 1969 OAU Convention [Exode africain : la crise des réfugiés, les droits de l'homme et la Convention de l'OUA de 1969], Comité de juristes pour les droits de l'homme, juillet 1995.

L'emplacement des camps, dans des zones rurales reculées ou près de la frontière par exemple, peut représenter un danger pour les réfugiés. Les autorités ivoiriennes (qui soutiennent le NPFL) exigent des réfugiés libériens qu'ils vivent dans des villages situés près de la frontière avec le Libéria. De nombreuses informations ont fait état d'attaques du NPFL lancées depuis le Libéria, au cours desquelles des réfugiés et des Ivoiriens auraient été tués. L'APLS, groupe armé d'opposition soudanais, a enlevé des Soudanais réfugiés à Adjumani, en Ouganda, non loin de la frontière ; parmi les personnes enlevées figuraient des hommes qui avaient quitté l'APLS mais possédaient des compétences dans certains domaines précis. En 1994, un certain nombre de réfugiés ont été ramenés au Soudan, où l'un d'entre eux au moins, Karlo Madut Deng, a été délibérément tué. Plus récemment, des réfugiés soudanais ont été attaqués dans le nord de l'Ouganda par des mouvements d'opposition armés ougandais opérant à partir de bases situées au Soudan ou au Zaïre. C'est ainsi qu'en juillet 1996 plus de 100 réfugiés ont été tués à Achol Pii par la Lord's Resistance Army (LRA, Armée de résistance du Seigneur). À la suite de ce massacre, certains réfugiés ont commencé à revenir au Soudan. Dans le nord du Burundi, le fait que des camps de réfugiés rwandais hutu soient situés près de camps pour personnes déplacées burundaises tutsi a donné lieu à des conflits. Les personnes déplacées tutsi voyaient d'un mauvais œil l'aide internationale prodiguée aux réfugiés hutu, et lorsque le Programme alimentaire mondial a réduit son aide aux déplacés tutsi, des violences ont éclaté. L'attaque de mars 1995 sur le camp de Majuri s'est soldée par la mort de 12 réfugiés ; 22 autres ont été blessés.

C'est au pays d'accueil qu'il incombe de garantir une sécurité suffisante dans et autour des camps, et de veiller à ce que les camps soient ouverts dans des endroits où les réfugiés ne risquent rien. Toutefois, d'autres États peuvent offrir aide et ressources. Bien souvent, cependant, les gouvernements préfèrent installer les réfugiés dans des zones reculées. En 1995, par exemple, le gouvernement kenyan a insisté pour que les camps de réfugiés somaliens situés sur la côte soient fermés, au motif qu'ils portaient préjudice à l'industrie touristique et représentaient une menace pour la sécurité. Des milliers de réfugiés ont alors été transférés vers des camps mis en place dans le nord-est du pays, à proximité de la frontière avec la Somalie, une région en proie au banditisme et où règne l'insécurité.

Après avoir fui le Rwanda en 1994, plus d'un million de réfugiés rwandais hutu vivaient dans des camps au Zaïre et en Tanzanie. La plupart ont fui à la suite du génocide, craignant d'être victimes de représailles de la part du FPR, dirigé par les Tutsi. Cet exode s'inscrivait cependant dans une stratégie délibérée mise au point par les responsables de l'ancien régime, dans le but de maintenir leur contrôle sur une bonne part de la population rwandaise. Les institutions et les structures rwandaises ont été transplantées dans les camps de réfugiés. Grâce au contrôle exercé sur la distribution de la nourriture et de l'eau, ces anciens responsables avaient pouvoir de vie et de mort sur les résidents des camps. Les milices dispensaient un entraînement militaire dans les camps et aux alentours. Elles terrorisaient la population réfugiée et prélevaient un "impôt de guerre" destiné à soutenir leurs préparatifs en vue d'envahir à nouveau le Rwanda.

Les dirigeants des camps ont tenté d'empêcher les réfugiés de revenir chez eux en faisant circuler de fausses nouvelles sur le sort de ceux qui retournaient au Rwanda, en menaçant ceux qui faisaient part de leur envie de rentrer, et parfois en recourant à la force brutale. Un

tract qui a circulé dans le camp de Mugunga disait ceci : « De tous ceux que le HCR a obligé de rentrer, aucun n'a survécu... Les Tutsi se sont emparés de tous les biens des Hutu, et les plus courageux qui osent protester sont impitoyablement massacrés. »

Cette mainmise sur la population réfugiée a posé un problème aux organisations humanitaires – qui ont vu leur aide détournée par les groupes politiques armés – et représenté une menace pour la sécurité du gouvernement rwandais. Mais, en fin de compte, c'est la majorité des réfugiés, considérés comme des pions dans un conflit dont ils ne voyaient pas la fin, qui en ont été les premières victimes.

Ni les autorités zaïroises, ni le pouvoir tanzanien n'ont pris les mesures nécessaires pour empêcher que des exactions ne soient commises dans les camps ou pour arrêter les personnes accusées d'avoir participé au génocide de 1994. Au Zaïre, le HCR a engagé un contingent de soldats zaïrois chargé de veiller à la sécurité dans les camps. Le niveau de la criminalité ordinaire telle que le vol aurait, semble-t-il, diminué, mais la violence politique n'a pas été éradiquée. En Tanzanie comme au Zaïre, un petit nombre de personnes désignées comme des "intimidateurs" ont été arrêtées ; sept d'entre elles ont été renvoyées de Tanzanie au Rwanda en août 1996. Il semble cependant que dans plusieurs cas de ce genre, les réfugiés n'étaient pas accusés d'avoir participé au génocide ni commis des exactions contre d'autres réfugiés, mais qu'ils s'étaient au contraire élevés contre le rapatriement.

Compte tenu de la puissance des groupes armés à l'intérieur comme à l'extérieur des camps, on peut comprendre que les gouvernements zaïrois et tanzanien n'aient pas été en mesure de les désarmer. Toutefois, la rapidité avec laquelle l'AFDL et les forces tanzaniennes ont fait évacuer les camps dans l'est du Zaïre et en Tanzanie fin 1996 laisse à penser que l'absence de volonté politique a également pu jouer un rôle. La Tanzanie a bien fait appel à l'aide de la communauté internationale pour régler les problèmes qui se posaient dans les camps situés sur son territoire, mais l'aide attendue n'a pas été accordée. Les États donateurs commençaient à se lasser du coût de la protection. La "solution durable" que les gouvernements ont préféré choisir a consisté à renvoyer de force des centaines de milliers de réfugiés vers le Rwanda, où la situation des droits de l'homme était rien moins que sûre (cf. chapitre 4). Cédant aux pressions, le HCR a cosigné le plan d'expulsion. La présence d'"intimidateurs" dans les camps a permis à la communauté internationale de détourner l'attention de son échec, à savoir de n'avoir pas réussi à réunir au Rwanda les conditions nécessaires à un rapatriement digne, sans danger et librement consenti.

Au Zaïre régnaient l'anarchie et l'insécurité. Les autorités n'ont rien fait pour empêcher que des violations ne soient commises contre les réfugiés, de même qu'elles n'ont pas empêché que leurs propres ressortissants ne soient victimes d'exactions. Le pouvoir politique zaïrois ayant soutenu l'ex-gouvernement rwandais se montrait peu enclin à lutter contre les forces de l'ancien régime de Kigali.

Au cours de l'année 1996, les troubles ont pris de l'ampleur dans l'est du Zaïre, et des milliers de soldats zaïrois, peu disciplinés et mal payés, ont été déployés dans cette zone. Ils se sont rendus responsables de pillages et d'agressions à grande échelle, s'attaquant aussi bien aux réfugiés qu'à leurs propres compatriotes. C'est ainsi qu'en juillet 1996, à Masisi, des soldats zaïrois auraient exécuté de façon extrajudiciaire 19 réfugiés rwandais. D'après des témoins, les détenus auraient été battus jusqu'à perdre pratiquement connaissance, avant d'être emmenés dans un endroit désert pour y être achevés. Il est arrivé également que des soldats zaïrois s'allient à des groupes armés civils pour attaquer des réfugiés, exploitant et aggravant encore les antagonismes ethniques.

En février 1997, le HCR a de nouveau lancé un appel pour l'envoi d'une force internationale de réserve susceptible d'opérer un tri entre les vrais réfugiés et ceux qui, n'ayant pas la qualité de réfugié, ne peuvent prétendre à une protection internationale.

Les exactions contre les femmes réfugiées

En Afrique, la majorité des réfugiés sont des femmes et des enfants. Bien souvent, les femmes sont seules à subvenir aux besoins de leur famille. Elles sont particulièrement exposées à l'exploitation et aux violences – notamment le viol – de la part des fonctionnaires des camps, des policiers et des membres des forces de sécurité, des délinquants et des réfugiés. En outre,

elles sont sous-représentées au niveau des structures dirigeantes représentant les réfugiés et ont souvent moins facilement accès que les hommes aux mécanismes d'arbitrage et à la loi. Le phénomène des violences sexuelles et de l'exploitation des réfugiées par des hommes qui profitent du fait qu'elles n'ont pas de pouvoir est très répandu. À Djibouti, par exemple, les réfugiées originaires d'Éthiopie courent le danger d'être dénoncées comme prostituées. Selon certaines informations, des policiers ou autres fonctionnaires exigeraient d'elles d'avoir des rapports sexuels avec eux contre la promesse de ne pas les expulser²².

22. Sexual violence against women refugees in the Horn of Africa [Les violences sexuelles contre les réfugiées dans la Corne de l'Afrique], par Kabahenda Kyakabwa et Caroline Lavoie, in *African Women*, nM 10, mars-septembre 1995

Les Somaliens qui, fuyant la violence politique dans leur pays, cherchent refuge au Kenya arrivent dans un pays qui pratique une discrimination à l'égard de sa propre population d'ethnie somali. L'État somalien s'étant effondré en 1991 à l'occasion d'une guerre entre différentes factions, plus de 400 000 Somaliens ont gagné le Kenya. À la fin de 1996, il en restait encore plus de 130 000. La majorité des réfugiés somaliens ont été installés dans trois camps situés dans le nord-est du pays. Entre avril 1992 et novembre 1993, des centaines de femmes somaliennes ont été violées, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur des camps ; cela s'est souvent produit alors qu'elles allaient chercher du bois de chauffage ou menaient paître du bétail. Les violeurs étaient en majorité des bandits – nombre d'entre eux somaliens ou kenyans d'ethnie somali –, mais il semble qu'un certain nombre de femmes aient été violées par des soldats ou des policiers kenyans.

Face à une telle situation, les autorités ont adopté une attitude de dédain. Début 1993, répondant à une question posée dans l'enceinte du Parlement, un vice-ministre attaché à la Présidence a démenti les allégations faisant état de viols à grande échelle. Il a déclaré que de telles accusations ne visaient qu'à « susciter la compassion et donner une mauvaise image du gouvernement ». De nombreuses femmes somaliennes n'ont pas signalé ce qui leur était arrivé à la police, soit par crainte de représailles de la part des policiers eux-mêmes, soit parce qu'elles avaient le sentiment qu'aucune action ne serait engagée, soit encore en raison de la honte qui, dans la société à laquelle elles appartiennent, s'attache au viol.

Finalement, après que des pressions eurent été exercées par les organisations de défense des droits de l'homme, la sécurité s'est améliorée dans les camps de réfugiés. Le gouvernement a augmenté le nombre des policiers dans la région, et le HCR a élaboré un projet spécifique en direction des femmes, qui comprend la mise en place d'une clôture autour des camps et la fourniture de services juridiques par l'International Federation of Women Lawyers-Kenya Branch (Fédération internationale des femmes juristes, connue sous son sigle espagnol FIDA, section kenyane), permettant aux réfugiés de poursuivre leurs agresseurs présumés. En mars 1994, le gouvernement a ordonné l'ouverture d'une enquête publique sur les événements qui se sont produits en août 1992 à Dadaab, au cours desquels des membres des forces de sécurité auraient bafoué les droits fondamentaux des réfugiés, notamment des femmes ; l'enquête n'a toutefois cessé de subir des retards. Un violeur en série a été poursuivi en 1995, avec succès. Le nombre des viols a chuté, mais ils n'ont pas entièrement disparu. Le fait, pour une ONG nationale de femmes, de proposer des services juridiques aux réfugiés est un exemple concret d'une organisation nationale de défense des droits fondamentaux accomplissant un travail auprès de réfugiés. Le projet s'est achevé à la mi-1995, et le HCR a repris le travail à son compte dans le cadre de son département consacré à la protection. Ce que l'on sait de la fréquence des violences sexuelles dont les réfugiées sont victimes est généralement considéré comme ne représentant qu'une infime partie du phénomène. Il est indispensable de garantir aux réfugiées une protection suffisante, de même qu'il est indispensable que les femmes ayant été victimes de violences reçoivent une aide et un soutien appropriés, et que des mesures soient prises pour que les responsables soient traduits en justice.

Chapitre 4 : Le rapatriement forcé ou volontaire

Les réfugiés franchissent des frontières parce qu'ils cherchent la sécurité. S'ils ne se voient pas reconnaître le statut de réfugié, ou si le pays d'accueil décide qu'il n'est plus prêt à respecter ses obligations légales, ils sont parfois renvoyés vers le pays qu'ils avaient fui. Le principe de non-refoulement interdit l'expulsion ou le refoulement de tout demandeur d'asile, lorsque le pays où il serait renvoyé connaît une situation telle que sa vie ou sa liberté s'y trouverait menacée.

Le principe de non-refoulement fait partie intégrante du droit international. Il figure notamment dans la Convention de l'ONU relative aux réfugiés, dans la Convention de l'OUA relative aux réfugiés et dans la Convention contre la torture. Dans le monde entier pourtant, et en Afrique en particulier, des signes alarmants laissent à penser que les gouvernements sont de moins en moins soucieux de respecter le principe de non-refoulement.

Les réfugiés africains qui vont chercher asile dans les pays industrialisés se heurtent à l'hostilité et au racisme, dans un climat où les instances officielles se montrent de moins en moins prêtes à les accueillir. En juin 1996, 50 demandeurs d'asile venant de plusieurs pays africains ont été renvoyés d'Espagne vers la Guinée-Bissau ; pour certains, leur demande d'asile n'a même pas été examinée. Dès leur arrivée, ils ont été emprisonnés, battus et torturés. Quand, en septembre 1996, des personnes ont manifesté pour protester contre le traitement qu'elles avaient subi tant en Espagne qu'en Guinée-Bissau, la police guinéenne a tiré sur la foule, tuant un manifestant.

Il est généralement convenu de dire que, pour résoudre ces problèmes de déplacement forcé, il faut trouver ce qu'on appelle des "solutions durables". Cela n'a jamais été plus évident en Afrique, où quelques-unes des économies les plus pauvres du monde supportent la charge de populations de réfugiés les plus importantes au monde. Actuellement, la "solution durable" la plus appréciée est le rapatriement volontaire. Il en existe d'autres, telles l'intégration dans le pays d'accueil ou la réinstallation dans un pays tiers.

En Afrique, plusieurs rapatriements volontaires ont été des réussites ; ainsi, le retour de plus d'un million de Mozambicains du Malawi et du Zimbabwe au début des années 90, après la fin de la guerre civile. Le rapatriement volontaire est un processus complexe sur le plan tant politique que logistique, qui soulève de nombreuses questions dans le domaine des droits de l'homme. Une telle solution doit être encouragée si, et seulement si, des conditions durables de sécurité sont réellement établies dans le pays d'origine.

Le fait de préconiser aujourd'hui le rapatriement volontaire comme la meilleure solution durable coïncide avec une frilosité de plus en plus grande de la part des gouvernements face à l'idée d'intégrer les réfugiés ou de permettre leur réinstallation. En règle générale, les États africains accordaient l'asile sous réserve que celui-ci était temporaire, et que les réfugiés retourneraient chez eux dès que les conditions s'y seraient améliorées. Cependant, les conflits et les violations des droits de l'homme systématiques qui poussent des gens à fuir ne sont que rarement réglés avec célérité. Des générations entières sont nées dans des camps de réfugiés et y ont grandi, en attendant qu'il leur soit possible de revenir dans leur pays. Ainsi, la plupart des Rwandais tutsi qui ont fui vers l'Ouganda ou d'autres pays en 1959 ont dû attendre le lendemain de juillet 1994 pour retourner au Rwanda.

Certains gouvernements africains ne veulent désormais plus s'embarrasser d'importantes populations de réfugiés. Il se plaignent du coût énorme que cela représente, et de ce que la communauté internationale n'en assume pas sa part. Ils soulignent le désastre écologique qui résulte du fait que des centaines de milliers de personnes établissent des camps dans des zones à l'écosystème fragile. Ces gouvernements font également part de leur préoccupation quant à l'insécurité qu'engendrent l'installation de groupes armés dans ou autour des camps, ou les incursions sur leur territoire des forces militaires des pays voisins pour y lancer des attaques.

En conséquence, de nombreux pays africains, à l'instar des gouvernements d'Europe et d'Amérique du Nord, ferment leurs frontières, refusent d'accueillir des étrangers, renvoient les bateaux de réfugiés vers la haute mer et expulsent des réfugiés vers leur pays d'origine avant que celui-ci ne présente des conditions durables de sécurité.

Le rapatriement forcé vers le Rwanda

Fin 1996, plus d'un million de réfugiés rwandais hutu ont été renvoyés de Tanzanie et du Zaïre à l'occasion d'une série d'événements qui mettent en question tout le système international de protection des réfugiés.

L'expérience du rapatriement des Rwandais souligne combien il peut être facile de sacrifier les principes relatifs à la protection sur l'autel d'intérêts politiques convergents. Les pays d'accueil se lassaient du poids qu'ils supportaient et les États donateurs du prix qu'ils payaient : environ un million de dollars américains par jour, selon une estimation. Quant au gouvernement rwandais, il souhaitait ardemment favoriser le retour de ses compatriotes non seulement pour faire la preuve de sa crédibilité aux yeux de la communauté internationale, mais également pour attirer à lui une part de l'aide internationale consacrée aux camps de réfugiés afin de financer des projets purement nationaux.

Ce sont les réfugiés qui ont payé le prix des démissions de la communauté internationale. Il n'est pas question de nier que la situation était complexe sur le plan militaire, politique et logistique. Toutefois, l'incapacité à agir de la communauté internationale pendant près de deux ans a favorisé le développement d'une situation intolérable. Dans l'est du Zaïre, les réfugiés étaient coupés de toute aide humanitaire et victimes d'exactions brutales de la part de toutes les parties en présence, qu'il s'agisse des membres de l'ex-gouvernement rwandais, de son armée et de ses milices, de l'AFDL ou des forces de sécurité zaïroises. En l'espace de quelques jours, quelque 600 000 personnes ont fui vers le Rwanda. Début 1997, il restait encore au Zaïre plusieurs centaines de milliers de réfugiés rwandais et burundais, bénéficiant d'une aide humanitaire dérisoire voire inexistante.

En outre, que ce soit en Tanzanie ou au Zaïre, l'incapacité à protéger les réfugiés contre les manœuvres d'intimidation a fait ceux-ci n'étaient pas en mesure de prendre en connaissance de cause une décision quant au rapatriement.

Début décembre 1996, les autorités tanzaniennes et le HCR ont publié une déclaration conjointe annonçant que tous les réfugiés rwandais (plus de 500 000 personnes) devaient avoir regagné leur pays avant la fin du mois. Dans un premier temps, quelque 300 000 réfugiés ont fui les camps de la région de Ngara pour éviter d'être rapatriés de force.

Il y avait une importante présence militaire dans la région. Les forces de sécurité tanzaniennes ont intercepté les fuyards et les ont reconduits contre leur gré vers la frontière. Par ailleurs, des membres des forces de sécurité auraient pénétré dans les camps pour contraindre les réfugiés présents à partir. Des responsables d'organisations d'aide humanitaire ont fait savoir que 28 Rwandais réfugiés dans une église du camp déserté de Benaco ont été attaqués de nuit par la police, passés à tabac et contraints de rejoindre une colonne de réfugiés en route vers le poste frontière de Rusumo. D'autres cas de réfugiés battus et maltraités ont été signalés. Plusieurs organisations humanitaires internationales se sont vu interdire l'accès aux camps pendant plusieurs jours par les autorités tanzaniennes, et un certain nombre de prêtres qui s'opposaient au renvoi des réfugiés ont été expulsés par le gouvernement. De hauts responsables militaires et politiques rwandais auraient été aperçus à proximité des camps. Fin 1996, plus de 400 000 réfugiés ont été renvoyés contre leur gré vers le Rwanda.

Au lendemain de ces expulsions, les autorités tanzaniennes ont mené des opérations de ratissage à travers tout le pays pour mettre la main sur les réfugiés qui préféraient se cacher plutôt que de risquer de rentrer chez eux. Cinq mille Rwandais ont ainsi été regroupés avant d'être renvoyés dans leur pays à la mi-janvier 1997.

La déclaration conjointe du HCR et du gouvernement tanzanien ne mentionnait aucunement la persistance d'une situation problématique au Rwanda dans le domaine des droits de l'homme. Le gouvernement rwandais se trouve confronté à l'énorme tâche de reconstruire les institutions judiciaires et d'améliorer la protection des droits fondamentaux dans le contexte d'une société profondément divisée, où de nombreuses personnes éprouvent, après le génocide qui a eu lieu, un désir de vengeance. Les autorités ont formulé quelques promesses encourageantes... mais la triste réalité, c'est que les violations des droits de l'homme sont de plus en plus fréquentes. À la date de février 1997, au moins 100 000 prisonniers étaient détenus dans des conditions qui souvent mettaient leur vie en péril. Nombre d'entre eux ont peut-être joué un rôle dans le génocide, mais on estime aussi que beaucoup sont innocents. Compte tenu de l'effondrement du système judiciaire rwandais et de l'insuffisance des initiatives de la

communauté internationale pour contribuer à sa reconstruction, la plupart des détenus ont peu de chance d'être jugés dans un proche avenir. Les premiers procès se sont ouverts en décembre 1996, mais ils ne respectaient pas les normes internationales en matière d'équité, et de nombreux accusés risquent la peine de mort. Au cours de l'année 1996 et au début de 1997, on a également assisté à une augmentation sensible des assassinats perpétrés tant par les militaires que par les groupes d'opposition armés. On estimait à plusieurs centaines le nombre des personnes tuées en janvier et en février 1997, notamment dans les régions Nord et Ouest du pays. La plupart des victimes étaient des civils non armés ; parmi elles figuraient de jeunes enfants.

Plus d'un million de personnes – soit près d'un cinquième de la population totale – ont été renvoyées vers le Rwanda avant que des garanties suffisantes en matière de droits de l'homme n'aient été mises en place, et à une époque où le système judiciaire et les institutions sur lesquelles reposent la société civile étaient encore fragiles. Début janvier 1997, au moins 5 500 réfugiés avaient été arrêtés dès leur retour. Parmi eux figurent sans aucun doute des responsables du génocide. Le gouvernement s'était engagé à ce que personne ne soit arrêté sans qu'une enquête préalable ait été menée par le ministère public. Amnesty International estime cependant qu'un laps de temps aussi court n'a pu permettre d'enquêter sur tous ces cas de façon approfondie. Certaines personnes ont été appréhendées à la suite de litiges portant sur la propriété de terres ou de biens, litiges nés à l'occasion du retour de réfugiés qui découvrent leur maison occupée par d'autres. Dans le contexte du souvenir terrible qu'a laissé le génocide, les fausses accusations visant des Hutu rentrés chez eux ne sont pas rares. Les réfugiés ont été renvoyés au Rwanda sans qu'aucun effort véritable ait été fait au préalable pour tenter d'identifier ceux qui auraient pu participer au génocide ou appartenir à des groupes d'opposition armés. Les appels lancés par des groupes de défense des droits de l'homme, le HCR et d'autres organisations, à la communauté internationale, pour lui demander de fournir les moyens militaires et financiers permettant, le cas échéant, de désarmer et arrêter les réfugiés armés, sont restés sans réponses. Plusieurs de ces réfugiés armés ont été accusés d'être les auteurs d'un certain nombre d'assassinats commis récemment au Rwanda. En Tanzanie, il n'existait aucune disposition permettant à ceux qui craignaient les persécutions au Rwanda d'exercer leur droit à demander l'asile. Même en cas de rapatriement massif, les personnes pouvant nécessiter une protection prolongée doivent avoir la possibilité de voir leur cas examiné.

Le HCR a déclaré qu'il n'avait pas eu d'autre choix que de participer à ce retour des réfugiés, de manière à veiller à ce que celui-ci se passe de façon aussi humaine que possible. Il n'en reste pas moins que l'aval qu'il a donné à l'expulsion des réfugiés de Tanzanie a soulevé de sérieuses questions quant au statut de son mandat en matière de protection. De fait, le 23 décembre 1996 – soit en pleine opération de rapatriement –, le HCR s'est dit inquiet de ce que « les autorités locales (rwandaises) [n'avaient] pas les moyens de faire face à toutes les difficultés qui se [présentaient] : arrestations, ordre public, occupations de maisons, occupations de terres, problèmes de santé, enregistrement et distribution de l'aide²³ ». Dans le même temps, pourtant, le HCR continuait de promouvoir et d'aider le retour massif des réfugiés du Zaïre et de Tanzanie.

23. HCR, Great Lake Crisis [La crise des Grands Lacs], 23 décembre 1996.

La démission la plus grave a été constatée au niveau des gouvernements donateurs. Leur refus d'apporter un soutien suffisant au gouvernement tanzanien a eu une très grande incidence sur la capacité de ce dernier à faire face à la situation des réfugiés. En outre, leur refus de contribuer au désarmement des auteurs du génocide a pérennisé une situation dans le cadre de laquelle la Tanzanie pouvait à bon droit invoquer l'argument de sa sécurité intérieure. Le désir des pays donateurs de ne pas avoir à payer le soutien aux populations réfugiées a pesé sur toutes les parties, y compris le HCR, les amenant à vouloir régler rapidement le problème sans tenir compte des conséquences en matière de droits de l'homme. L'avenir des droits de l'homme au Rwanda, à la suite des opérations précipitées de rapatriement forcé du Zaïre et de Tanzanie, n'incite pas à l'espoir. L'Opération sur le terrain pour les droits de l'homme au Rwanda (HRFOR), une opération de l'ONU qui joue un rôle important pour l'amélioration de la protection des droits fondamentaux dans le pays, a elle-

même été la cible d'attaques. En février 1997, cinq membres de cette opération ont été tués, tandis que d'autres étaient menacés ou agressés. L'HRFOR a retiré ses observateurs de plusieurs zones. L'action des organisations locales de défense des droits de l'homme a également été gravement compromise en raison de l'insécurité grandissante. La volonté des pays d'accueil, des États donateurs et du Rwanda de trouver une solution rapide au problème des réfugiés peut fort bien enclencher un processus de violences qui risque, à son tour, de provoquer un nouvel exode de réfugiés.

Le rapatriement volontaire

Aux termes du droit international, la protection des réfugiés n'est pas nécessairement permanente. Il s'agit d'un moyen de veiller à ce que les personnes puissent échapper à des situations de danger grave dans leur pays d'origine, et à ce qu'elles bénéficient de la protection d'un autre État, celui-ci agissant au nom de la communauté internationale. Si et quand ce danger n'existe plus, on peut s'attendre à ce que les réfugiés rentrent chez eux. Si l'on tient compte de la dimension humaine, la chose n'est pas si simple. Il est probable que la plupart des réfugiés souhaitent rentrer chez eux. Toutefois, il se peut que les années passent sans que la perspective de revenir en toute sécurité se fasse plus proche. Les réfugiés, alors, s'adaptent et se construisent une nouvelle vie, s'intégrant à leur nouvelle communauté. Des enfants naissent, qui ne connaissent que le pays de leur exil. Arrivés à un certain point, les réfugiés ont gagné le droit de pouvoir choisir définitivement une nouvelle terre.

En Afrique, un tel choix n'a été offert qu'à une relativement petite proportion de personnes sur les millions de réfugiés que totalise le continent. Au contraire, dans le cadre de crises des droits de l'homme qui se prolongent, la plupart des réfugiés africains tombent dans l'oubli pendant des années, voire des décennies, et ils n'ont plus le sens réel de la citoyenneté par rapport à leur patrie ou à un autre pays.

La Convention de l'ONU relative aux réfugiés interdit le renvoi de toute personne vers un pays où la vie ou la liberté de celle-ci serait mise en péril, et elle précise qu'on ne peut mettre fin au statut de réfugié que si et quand les conditions dans le pays d'origine changent. Retirer son statut à un réfugié implique qu'il retourne chez lui, mais la convention n'aborde pas la question du rapatriement proprement dit.

La Convention de l'OUA relative aux réfugiés insiste toutefois sur le fait que le rapatriement doit être volontaire par nature. Elle précise que « le caractère essentiellement volontaire du rapatriement doit être respecté dans tous les cas et [qu']aucun réfugié ne peut être rapatrié contre son gré²⁴ ». Le HCR lui-même déclare que « l'aspect volontaire » est « la pierre angulaire de la protection internationale en ce qui concerne le retour des réfugiés²⁵ ».

24. Article V(1) de la Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique, adoptée le 10 septembre 1969 et entrée en vigueur le 20 juin 1974.

25. HCR, division de la protection internationale, *Le Rapatriement volontaire : la protection internationale*, 1996, p. 10.

Il est évident que le rapatriement volontaire est le meilleur moyen de garantir que le retour chez eux des réfugiés s'effectue dans la sécurité et la dignité. La décision découlant du fait de savoir si les conditions prévalant dans un pays d'origine ont changé au point que tout danger a été écarté est une décision difficile à prendre, et politiquement délicate ; en temps ordinaire, cette décision devrait être le fait des personnes qui sont directement concernées. Une étude portant sur les Mozambicains réfugiés au Malawi a fait apparaître que près de 25 p. 100 de ceux-ci avaient des proches qui étaient allés pour eux au Mozambique afin d'y évaluer la situation²⁶.

Les réfugiés ne sont toutefois pas forcément en mesure d'obtenir des informations impartiales ou complètes. De fait, certains renseignements parvenus aux Mozambicains n'étaient pas fiables, compte tenu des pressions politiques exercées par les partisans de l'opposition aussi bien que du gouvernement²⁷. Autre exemple, les factions politiques rwandaises ont délibérément fait circuler de fausses informations parmi les réfugiés de Tanzanie et du Zaïre.

26. *Mozambican refugees : preparing for repatriation* [Réfugiés mozambicains. La préparation au rapatriement], par Stella Makanya, Centro Informazione e Educazione allo Sviluppo (Maputo), 1992.

27. African Exodus : refugee crisis, human rights and the 1969 OAU Convention [Exode africain : la crise des réfugiés, les droits de l'homme et la Convention de l'OUA de 1969], Comité de juristes pour les droits de l'homme, juillet 1995.

Certains réfugiés décident de rentrer dans leur pays avant même qu'il soit devenu sans danger pour eux de le faire, et sans se préoccuper de savoir si un plan de rapatriement officiel a été mis en place. Lorsque le cas se présente, la communauté internationale ne peut guère que s'assurer que les réfugiés ne subissent pas des pressions excessives visant à les faire partir, et veiller à ce qu'ils disposent d'informations impartiales et récentes sur la situation dans leur pays d'origine. En outre, des mesures devraient être prises pour veiller à leur sécurité après leur retour.

Si la communauté internationale ne se conforme pas aux normes reconnues garantissant que le rapatriement s'effectue de façon volontaire, le retour doit alors se faire selon des principes fondés sur les droits de l'homme. Avant que les gouvernements et le HCR ne mettent sur pied un plan de rapatriement, il faut qu'il soit nettement démontré que la situation des droits fondamentaux dans le pays d'origine a fondamentalement et durablement changé.

Il est indispensable de disposer d'éléments prouvant sans ambiguïté que tout retour s'effectuera dans des conditions de sécurité durables. Se pose alors la question difficile et controversée de savoir qui doit se charger d'apprécier lesdites conditions. L'évaluation doit être menée avec compétence et impartialité. Les gouvernements comptent généralement sur le HCR pour procéder à ce type d'évaluation. Mais les pays d'accueil et les États donateurs, lorsqu'ils se lassent du coût et des responsabilités que signifie pour eux d'assurer la protection des réfugiés, font pression sur le HCR pour qu'il organise une opération de rapatriement. De ce fait, le HCR se retrouve souvent dans une position difficile, qui peut parfois aller jusqu'au compromis.

Ce qui s'est passé récemment en Tanzanie est instructif. Les pressions visant à faire rentrer les réfugiés rwandais chez eux étaient telles que le HCR a déclaré qu'il n'avait pas eu d'autre solution que de coopérer. Face à la perspective d'un rapatriement imminent, le HCR devait choisir entre rester à l'écart pour signifier sa désapprobation ou fournir une aide, aussi limitée soit-elle. Il a opté pour l'aide. Amnesty International considère que les conditions régnant au Rwanda n'étaient pas encore suffisamment sûres pour justifier un rapatriement volontaire ou un retour imposé.

Il n'est ni raisonnable ni judicieux d'attendre du HCR qu'il remplisse en même temps le rôle d'avocat, voué à la protection des réfugiés, et de juge, chargé de dire quand cette protection doit prendre fin. Amnesty International pense que les États devraient songer sans tarder à élaborer un système indépendant d'évaluation propre à rendre compte de la situation des droits de l'homme dans le pays d'origine. Il existe un ensemble de sources spécialisées, notamment les organismes de défense des droits de l'homme de l'ONU et de l'OUA et les organisations non gouvernementales, mais il n'est pas toujours fait appel à elles.

Dans les programmes de rapatriement volontaire qu'il met sur pied, le HCR a aussi la responsabilité de surveiller activement la situation des réfugiés une fois qu'ils sont rentrés chez eux. Cette tâche ne peut être accomplie que si les États concernés y consentent, et si des moyens suffisants y sont consacrés. Protéger les personnes qui sont revenues dans leur pays nécessite de disposer d'un « ensemble d'outils de protection différents » de ceux utilisés pour la protection des réfugiés²⁸. Il n'existe pour l'instant aucun accord international qui définisse clairement ce que pourraient être ces outils.

28. Note on International Protection — Note sur la protection internationale —, présentée à l'EXCOM par le Haut Commissaire aux réfugiés, A/AC.96/830, 7 septembre 1994.

Toutes les situations sont différentes. Il est néanmoins nécessaire que tout rapatriement volontaire découle d'accords incluant le gouvernement du pays d'origine, celui du pays d'accueil, le HCR et les réfugiés eux-mêmes – au minimum. Ces accords doivent comporter des dispositions précises concernant la surveillance de la situation des réfugiés une fois rentrés chez eux dans le domaine des droits de l'homme (et des autres besoins qui sont les leurs en matière de protection). De plus, lesdites dispositions doivent notamment offrir à ces personnes la possibilité de porter plainte pour violations de leurs droits fondamentaux, ainsi que prévoir

des mécanismes permettant d'enquêter sur ces plaintes et de prendre des mesures correctives et préventives.

Le règlement des conflits

Le rapatriement dépend souvent de la réussite du règlement des conflits. L'objectif que constitue la protection des droits de l'homme devrait faire partie intégrante des négociations visant à mettre fin aux conflits. Les accords reposant sur les principes relatifs aux droits de l'homme – et sur des mécanismes acceptés par les deux camps en présence et placés sous la surveillance d'une tierce partie qui soit neutre – peuvent représenter un pas vers la paix. Il est important que les accords de paix définitifs comprennent des garanties spécifiques en matière de droits fondamentaux ainsi que des mécanismes permettant leur mise en œuvre. Certains de ces mécanismes devront concerner le retour et la protection dans le domaine des droits de l'homme des réfugiés et des personnes déplacées.

Le rôle des ONG nationales et internationales est crucial. Sans une surveillance neutre de la situation des droits fondamentaux, la tendance des groupes politiques à tirer un profit politique de violations présumées peut ruiner la crédibilité et l'efficacité des mesures de protection des droits de l'homme.

L'histoire de l'Angola met en lumière les pièges auxquels on peut aboutir s'il n'existe pas de mécanismes adéquats de protection des droits de l'homme. Les accords de Bicesse de 1991 ont été mis en œuvre par une Commission conjointe politico-militaire composée de délégations du gouvernement et du mouvement d'opposition baptisé União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA, Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola). La commission devait appliquer les accords sur la base d'un consensus, mais les anciens adversaires n'ont pu se mettre d'accord sur un certain nombre de questions. En conséquence, aucune suite n'a été donnée aux cas d'assassinats politiques qui avaient été signalés, et des meurtres ont été commis en toute impunité.

Les derniers verrous de la modération ont sauté lorsque l'UNITA a contesté les résultats des élections de septembre 1992 et retiré ses troupes de l'armée conjointe récemment constituée. La guerre a alors repris, plus acharnée encore qu'auparavant. Entre octobre 1992 et janvier 1993, dans la seule ville de Luanda, ce sont des centaines de membres de l'UNITA qui ont été regroupés par les forces de sécurité gouvernementales et par des civils armés à cette occasion, avant d'être exécutés de façon extrajudiciaire. L'UNITA a également, de son côté, tué de manière délibérée et arbitraire des soldats et des fonctionnaires du gouvernement, avant qu'un nouvel accord de paix connu sous le nom de Protocole de Lusaka ne soit signé en Zambie, fin 1994.

Le Protocole de Lusaka prévoyait que la commission conjointe serait placée sous la présidence du représentant spécial du secrétaire général de l'ONU, intégrant de cette façon dans la commission un élément d'arbitrage. Une unité de défense des droits de l'homme a été constituée au sein de la Mission de vérification des Nations unies en Angola III (UNAVEM III). Elle avait pour tâche de surveiller la situation des droits fondamentaux, d'enquêter sur les cas de violations et de soumettre ces cas à la commission conjointe. Ce petit pas fait dans la bonne direction demeurait néanmoins insuffisant. En outre, la commission conjointe a largement échoué en ce qui concerne l'adoption de mesures correctives.

Les retards dans la réalisation des principaux objectifs définis par l'accord de 1994 sont en grande partie dus à l'atmosphère de méfiance qui régnait dans le pays, méfiance exacerbée par le récent conflit. À la date de mars 1997, l'incorporation des troupes de l'UNITA au sein des forces armées angolaises avait à peine commencé, et le projet de gouvernement d'unité nationale et de réconciliation n'avait pas été concrétisé. Le mandat de l'UNAVEM III, qui devait prendre fin en février 1997, a été prolongé jusqu'au 31 mars 1997.

À la date de rédaction du présent rapport – mars 1997 –, l'ONU a proposé de remplacer la mission de vérification par une mission de suivi, qui aurait notamment pour tâche de surveiller de façon plus étroite la situation des droits fondamentaux. En Angola comme dans toutes les opérations de maintien de la paix, si une telle surveillance n'est pas effectuée et si, en cas de violations, des mesures correctives ne sont pas prises, la réconciliation tarde, les conséquences de la guerre mettent du temps à s'effacer et les réfugiés sont dissuadés de rentrer chez eux.

À l'heure actuelle, il est possible qu'il faille adopter en Afrique une approche de la question du rapatriement et de celle du règlement des conflits tout à fait différente du type d'approches

traditionnellement utilisées. Dans le passé, les opérations de rapatriement concernaient généralement des réfugiés dont les pays venaient de parvenir à l'indépendance ou avaient évolué vers un système démocratique de gouvernement. Dans les années 90, il s'agissait de pays qui, en général, avaient été déchirés par des luttes ethniques ou la guerre civile. Pour ces pays, le processus de réconciliation, s'il s'avère possible, sera long et laborieux. Les mesures d'amnistie formelles ou les garanties en matière de droits de l'homme n'auront guère de valeur pour le réfugié qui retourne chez lui si elles ne s'accompagnent pas de la volonté politique de les mettre en œuvre, et si elles ne représentent pas un véritable engagement de la part des personnes elles-mêmes à vivre ensemble en paix. Il s'agit là d'un défi politique et social qui dépasse de beaucoup la question du règlement d'un problème de réfugiés et qui, dans certains cas, peut affecter dans la durée la viabilité de la nation elle-même. Dans ces circonstances, le rapatriement n'est donc qu'un élément parmi d'autres d'un long processus qui demandera à une grande partie de la communauté internationale de se mobiliser davantage en termes de soutiens et de moyens.

Chapitre 5 : Conclusions et recommandations

Un tiers des réfugiés de la planète et plus de la moitié des personnes déplacées se trouvent en Afrique. C'est le mépris systématique à l'égard des droits de l'homme qui a provoqué ces déplacements forcés, lesquels se produisent de plus en plus souvent dans un contexte de guerres caractérisées par des violences ethniques.

Un nombre inconnu de réfugiés africains ont été contraints de quitter leur pays en raison de persécutions individuelles, souvent liées à leurs activités politiques. Leur besoins en matière de procédures d'asile individuelles satisfaisantes ne sont pas suffisamment pris en compte.

Le système international de protection des réfugiés est en crise. Les États donateurs sont de moins en moins disposés à apporter un soutien approprié à d'importantes populations de réfugiés. Les pays d'accueil africains se demandent pourquoi ils devraient supporter le poids de problèmes provoqués par leurs voisins. Pas un jour ne se passe sans que, dans le monde, des gouvernements ne violent le principe de non-refoulement, qui est l'élément fondamental sur lequel repose la protection des réfugiés. Le HCR semble incapable de garantir que les États remplissent ne serait-ce que leurs obligations minimales à l'égard des personnes contraintes de fuir leur pays.

Les personnes déplacées dans leur propre pays risquent à tout moment d'être victimes de violations de leurs droits fondamentaux. Il n'existe aucune organisation internationale qui soit dotée d'un mandat spécifique visant à assurer la protection des personnes déplacées, et la communauté internationale ne s'intéresse qu'à l'aide à fournir, non à la protection.

Le présent rapport montre que le problème dramatique des déplacements forcés ne peut être résolu que si la question qui le sous-tend, celle des droits de l'homme, est posée. En conséquence, Amnesty International appelle tous les gouvernements à prendre des mesures concrètes pour empêcher les atteintes aux droits de l'homme et à respecter leurs obligations de protéger les droits fondamentaux de leurs citoyens, obligations qui sont les leurs aux termes du droit international. L'Organisation prie aussi instamment tous les groupes armés d'opposition de se conformer aux principes du droit international humanitaire.

Amnesty International estime que nombre de conflits armés entraînant des déplacements de personnes sont alimentés par des puissances extérieures, qui fournissent des armes, du personnel et des compétences à des personnages connus pour mépriser les droits de l'homme. L'Organisation demande donc à tous les gouvernements de mettre fin aux transferts d'équipements et de formation à destination des forces militaires, policières ou de sécurité lorsque ceux-ci sont utilisés pour commettre ou favoriser des atteintes aux droits fondamentaux.

Amnesty International rappelle à tous les gouvernements leurs obligations présentes à l'égard des réfugiés et des personnes déplacées ; l'Organisation invite tous ces gouvernements à faire en sorte que ces principes minima soient respectés. Amnesty International demande à la communauté internationale de veiller à ce que tout l'arsenal de la législation internationale en matière de droits de l'homme soit appliqué afin que réfugiés et personnes déplacées bénéficient d'une protection.

Il est également temps que la communauté internationale aborde de front le défi que représente la protection des personnes déplacées. La défense des droits de l'homme devrait faire partie du mandat des opérations de la communauté internationale, de telle façon que l'ONU et autres organismes puissent agir au niveau des droits fondamentaux dans un cadre préalablement approuvé et coordonné. L'objectif pour tous devrait être de garantir que les gouvernements et les groupes d'opposition armés respectent à l'égard des personnes déplacées les principes fondamentaux du droit humanitaire comme des droits de l'homme. Les organisations non gouvernementales africaines sont bien placées pour pouvoir jouer un rôle dans la protection des réfugiés et des personnes déplacées. Elles peuvent en effet fournir conseils et soutien à ces populations dans le domaine des droits de l'homme, tout en sensibilisant les opinions publiques aux raisons pour lesquelles les réfugiés ont dû fuir, ainsi qu'aux droits de ces réfugiés. En outre, les ONG africaines peuvent exercer des pressions sur leurs propres gouvernements, sur l'OUA, sur le HCR et autres organismes concernés en ce qui concerne les politiques adoptées à l'égard des réfugiés et les violations dont ceux-ci sont victimes.

L'objectif premier de l'action d'Amnesty International est de combattre les atteintes aux droits de l'homme qui contraignent tant de personnes, en proie à la terreur, à partir de chez elles. Les recommandations qui suivent insistent sur les mesures minima qu'il convient de prendre pour protéger les droits fondamentaux des réfugiés et des personnes déplacées, de façon à ce que ceux-ci vivent désormais en sécurité et soient traités avec la dignité qu'exigent les conditions dans lesquelles ils se trouvent.

1. Éliminer les causes des déplacements forcés

Les atteintes aux droits de l'homme entraînent des déplacements forcés. Mettre fin aux violations est donc la première chose à faire pour prévenir ces déplacements et permettre aux personnes qui ont fui de rentrer chez elles.

N Les gouvernements et les groupes d'opposition armés devraient prendre des mesures pour empêcher les violations des droits de l'homme, notamment les exécutions extrajudiciaires, les assassinats aveugles, les viols, les détentions arbitraires, les actes de torture et les "disparitions". Dans les conflits armés, les personnes ne participant pas aux hostilités devraient être protégées contre toute attaque.

N Les gouvernements devraient agir de leur propre responsabilité, en vertu du droit international, pour empêcher telle ou telle personne de commettre des atteintes aux droits fondamentaux. Cela est particulièrement important si l'on veut assurer la protection des groupes vulnérables, les femmes et les enfants par exemple, contre les enlèvements, les agressions sexuelles et l'exploitation.

N Les gouvernements devraient veiller à ce que les auteurs d'atteintes aux droits de l'homme ne jouissent d'aucune impunité. Les cas de violations qui sont signalés doivent faire sans tarder l'objet d'une enquête impartiale, et les responsables être déférés à la justice.

N Les groupes d'opposition armés, déjà liés par leurs obligations vis-à-vis du droit international humanitaire dans le cadre de conflits armés internes, devraient s'engager publiquement à respecter les principes des traités internationaux en matière de droits de l'homme, et traduire ces principes dans la réalité.

N Lorsqu'ils sont avisés de situations pouvant conduire à des déplacements forcés, les États membres de l'ONU et de l'OUA devraient prendre des mesures. Les rapports relatifs à la situation des droits de l'homme émanant de l'ONU, de l'OUA ou de tout autre organisme reconnu pour son sérieux devraient permettre de développer des systèmes internationaux chargés d'avertir très tôt les gouvernements sur toute situation potentiellement dramatique en termes politiques, humanitaires ou de droits de l'homme.

2. Veiller à ce que les personnes déplacées soient protégées

La communauté internationale devrait se pencher davantage sur la différence de traitement qui fait qu'une protection est accordée aux réfugiés hors de leur pays mais pas aux personnes déplacées dans leur propre pays. La question touchant à la protection et aux besoins des personnes déplacées en matière d'aide se pose de façon particulièrement aiguë si l'on

considère le nombre toujours croissant de ces personnes en Afrique et ailleurs dans le monde, ainsi que leur vulnérabilité particulière aux exactions les plus choquantes.

N Les mesures prises par la communauté internationale pour protéger les personnes déplacées ne devraient pas restreindre le droit de ces personnes à demander l'asile et à être accueillies dans d'autres pays.

N Tous les États devraient favoriser le travail du représentant de l'ONU chargé d'examiner la question des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, en l'autorisant à venir dans leur pays et en lui fournissant des moyens suffisants. Le rôle du représentant devrait être renforcé afin de lui permettre d'identifier les auteurs d'atteintes aux droits de l'homme contre des personnes déplacées, de façon à ce que ceux-ci soient amenés à répondre de leurs actes.

N La communauté internationale devrait adopter des mesures concrètes garantissant la protection des personnes déplacées. Le représentant de l'ONU devrait définir les grandes lignes de ce que pourrait être la protection des personnes déplacées en s'appuyant sur l'ensemble des principes déjà en vigueur en matière de droits de l'homme et de droit humanitaire, et en s'attaquant à toutes les lacunes qui existent aujourd'hui en ce domaine.

N La protection des droits de l'homme est un élément qui devrait être incorporé dans le mandat des opérations menées par la communauté internationale ; ainsi, l'ONU et autres organismes seraient à même d'agir au niveau des droits fondamentaux dans un cadre préalablement approuvé et coordonné, avec pour objectif de garantir que les gouvernements comme les groupes d'opposition armés honorent leurs engagements à l'égard des personnes déplacées.

N Les gouvernements et les groupes armés d'opposition devraient autoriser l'ONU, les ONG et les organisations intergouvernementales concernées qui se consacrent aux personnes déplacées à avoir accès à celles se trouvant sur les territoires placés sous leur contrôle.

3. Protéger les droits des réfugiés dans les situations d'exode massif

Des violations massives des droits de l'homme entraînent des exodes massifs. En Afrique, lorsque des centaines de milliers de personnes fuient leur pays, les gouvernements accueillent souvent le groupe dans son ensemble en vertu de la Convention de l'OUA relative aux réfugiés. En effet, il existe une présomption simple du statut de réfugié. Avant tout renvoi chez elle d'une personne ayant fait partie d'un exode massif, celle-ci doit se voir offrir la possibilité de dire si elle a des raisons personnelles de continuer à craindre d'être persécutée dans son pays.

N En cas d'exodes massifs, les demandeurs d'asile devraient être autorisés à rester dans le pays où ils ont en premier lieu cherché refuge. Si ce pays ne peut les accueillir de façon durable, il devrait toujours leur permettre de séjourner au moins temporairement sur son sol, en attendant que des dispositions soient prises en vue d'une solution à plus long terme. Quoi qu'il en soit, le principe fondamental du non-refoulement – qui inclut le non-refoulement à la frontière – doit être en toutes circonstances scrupuleusement observé.

N Dans un contexte d'exode massif, les demandeurs d'asile ne devraient pas être sanctionnés ou maltraités du seul fait que leur présence dans le pays est considérée comme illégale. Ils ne devraient pas non plus voir leur liberté de mouvement restreinte, sauf si des mesures de ce type s'avèrent nécessaire pour des raisons de santé publique ou dans l'intérêt de l'ordre public.

N Les États accueillant un grand nombre de réfugiés qui demandent l'asile devraient respecter les droits civils fondamentaux de ces derniers, et veiller à ce qu'ils puissent subvenir à leurs besoins les plus élémentaires.

N Les États devraient offrir aux demandeurs d'asile la possibilité de demeurer dans des lieux où leur sécurité est assurée. Ces lieux ne doivent pas être situés dans des zones proches de frontières dangereuses.

N Tous les gouvernements devraient fournir une aide efficace, notamment en termes de soutien financier et de possibilités de réinstallation, aux États qui accueillent un grand nombre de réfugiés, et prolonger leur aide aussi longtemps que nécessaire.

N Les gouvernements devraient s'assurer que toutes les personnes bénéficiant d'une protection ont le droit de voir leur demande d'asile examinée individuellement avant leur renvoi éventuel du pays d'accueil.

4. Protéger les droits des réfugiés

Le principe fondamental de la législation internationale relative aux réfugiés est le principe de non-refoulement. En vertu de ce principe, les États n'ont pas le droit de refouler à la frontière ni de renvoyer contre son gré une personne vers un pays où elle pourrait être exposée à de graves atteintes aux droits de l'homme. Il s'agit là d'une norme inscrite dans le droit international ordinaire qui a force contraignante pour tous les États. Dans le domaine des droits fondamentaux, d'autres instruments internationaux – notamment la Convention de l'OUA relative aux réfugiés – interdisent également le refoulement chaque fois qu'une personne risquerait d'être victime de violations graves des droits de l'homme.

N Le minimum exigible des États membres de l'OUA serait qu'ils respectent les dispositions de la Convention relative aux réfugiés.

N Les États se doivent d'observer scrupuleusement le principe de non-refoulement et de ne pas renvoyer de réfugiés, de quelque manière que ce soit (refoulement à la frontière ou interdiction en haute mer, notamment), vers des territoires où ils seraient exposés à de graves atteintes aux droits de l'homme.

N Les États devraient adhérer à l'ensemble des normes internationales en matière de droits fondamentaux, de façon à ce que pas un seul réfugié ne puisse être renvoyé vers un pays où ses droits fondamentaux seraient gravement menacés (risques de tortures, de "disparitions", d'exécutions extrajudiciaires, etc.).

N Les États devraient veiller à ce que les demandeurs d'asile soient dirigés vers un organisme indépendant et spécialisé, chargé de statuer sur les demandes d'asile. La décision ne devrait jamais revenir aux fonctionnaires présents aux frontières.

N Les États devraient s'assurer que le principe de non-refoulement s'applique sans qu'il y ait lieu de savoir si le demandeur d'asile s'est officiellement vu accorder le statut de réfugié.

N Les États ne devraient pas prendre de sanctions contre les demandeurs d'asile entrés clandestinement dans leur pays.

N La Commission des 20 de l'OUA sur la situation des réfugiés devraient veiller à ce que les États membres de cette organisation remplissent leurs obligations aux termes de la Convention relative aux réfugiés, et à ce que les autres mécanismes de l'OUA tiennent compte des besoins des réfugiés et des personnes déplacées en matière de droits de l'homme.

5. Reconnaître les besoins spécifiques de chaque groupe particulier et y répondre

Certaines catégories de réfugiés et de personnes déplacées, notamment les femmes et les enfants, nécessitent une protection spéciale en raison de leur vulnérabilité intrinsèque ou de circonstances particulières.

N Tous les États devraient, au minimum, adopter et mettre en œuvre les recommandations qui figurent dans les Lignes directrices du HCR pour la protection des femmes réfugiées. Ces directives répondent aux problèmes spécifiques que connaissent les femmes fuyant leur pays, installées dans des camps ou attendant qu'il soit statué sur leur demande d'asile.

N Les gouvernements devraient reconnaître que les femmes peuvent être contraintes à fuir parce qu'elles subissent des persécutions liées à leur sexe, persécutions qui peuvent notamment prendre la forme de violences sexuelles.

N Les gouvernements devraient protéger les femmes qui redoutent d'être persécutées pour n'avoir pas voulu respecter, ou avoir enfreint les préceptes religieux, les lois ordinaires ou les pratiques qui, dans la société à laquelle elles appartiennent, sont discriminatoires à l'égard de leur sexe.

N Les gouvernements devraient, de leur propre chef, prendre des mesures – et notamment appliquer les directives définies par le HCR – afin de répondre aux besoins spécifiques en matière de protection des mineurs non accompagnés et des enfants. Les États

devraient également mettre en œuvre les dispositions de la Convention relative aux droits de l'enfant concernant les enfants qui sollicitent le statut de réfugié.

N Les gouvernements devraient, en direction des réfugiés et des personnes déplacées, prendre des initiatives visant à protéger les femmes et les enfants contre toutes violences commises par des particuliers.

6. Fonder les programmes de rapatriement sur les normes existantes en matière de droits de l'homme

Le principe directeur universellement reconnu relatif au rapatriement dispose que « 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 ». Les récentes opérations de rapatriement qui ont eu lieu en Afrique s'apparentaient à des retours prématurés, forcés et contraints vers des conditions qui étaient rien moins que sûres. En ce domaine, toute décision devrait être fondée sur une évaluation indépendante, impartiale et objective de la situation des droits de l'homme dans le pays de retour, afin de déterminer si les conditions qui y règnent sont durablement sûres.

N Les plans de rapatriement ne doivent jamais enfreindre le principe de non-refoulement. Les programmes de rapatriement doivent comporter à toutes les stades du retour des garanties en matière de droits de l'homme. Le rapatriement ne doit pas être imposé tant que ne s'est pas produit dans le pays de retour un changement radical et durable en ce qui concerne la situation des droits fondamentaux.

N La situation des droits de l'homme dans le pays de retour doit donner lieu à une évaluation indépendante et impartiale fondée sur des informations accessibles à tous, évaluation à laquelle il doit être procédé avant, pendant et après l'opération de rapatriement. Les organismes chargés d'appliquer les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme, les mécanismes thématiques et les rapporteurs travaillant sur les différents pays doivent prendre une part active à cette évaluation.

N La communauté internationale, entre autres les gouvernements, les organisations internationales et les ONG, doit immédiatement se mettre d'accord pour instaurer un système d'évaluation indépendant de la situation des droits de l'homme, ainsi qu'un système de surveillance des programmes de rapatriement. La communauté internationale devra se prononcer sur le type d'organisations et d'institutions susceptibles d'y participer de façon suivie.

N Des initiatives devront être prises pour qu'un échantillon représentatif de la communauté réfugiée participe aux procédures d'évaluation visant à déterminer la date d'un éventuel retour.

N Les gouvernements des pays qu'ont fuis les réfugiés devront coopérer avec le HCR, ainsi qu'avec les autres organisations internationales, les ONG de défense des droits de l'homme et les organismes humanitaires, afin de trouver des solutions durables au problème des réfugiés.

N Chaque réfugié devrait avoir le droit de ne pas être rapatrié tant qu'il n'a pu obtenir que sa demande d'asile soit examinée individuellement.

N Lorsque des réfugiés rentrent spontanément chez eux et non dans le cadre d'un programme organisé, les gouvernements, le HCR et les autres organismes doivent s'assurer qu'ils n'agissent pas sous la pression, qu'ils ont accès à des informations impartiales quant aux conditions prévalant dans leur pays d'origine, et que des mesures sont prises pour veiller à leur sécurité durant leur retour.

N Les réfugiés nés en exil, ou qui se sont intégrés au bout de longues années dans un pays d'accueil, devraient être autorisés à pouvoir choisir d'y rester définitivement.

7. Amener les opinions publiques à soutenir les droits des personnes déplacées contre leur gré

Les gouvernements des pays d'accueil tendent souvent à masquer les rapports qui existent entre les violations des droits fondamentaux et les besoins en matière de protection des réfugiés et des personnes déplacées. Nombreux sont les gouvernements qui justifient les

mesures restreignant l'accès aux réfugiés par le fait qu'ils doivent faire face à des difficultés économiques, ou bien à des attitudes hostiles à l'égard des immigrants et à une xénophobie grandissante au sein de la société. Certaines organisations non gouvernementales de défense des droits de l'homme ont mis du temps à soulever la question des droits fondamentaux des réfugiés et des personnes déplacées.

N Les pays d'accueil devraient lancer des campagnes d'information pour sensibiliser l'opinion publique aux problèmes qui sous-tendent le terrible sort des réfugiés, problèmes qui touchent aux droits de l'homme, ainsi qu'à l'obligation qu'ont les États de les protéger

N Les organisations non gouvernementales et les autres acteurs de la société civile devraient envisager des moyens de promouvoir les droits des réfugiés et des personnes déplacées.

N Les militants des droits de l'homme devraient comprendre qu'ils ont une responsabilité particulière dans la défense des droits fondamentaux des réfugiés et des personnes déplacées.

8. Incorporer les principes relatifs aux droits de l'homme dans le règlement des conflits

Les processus de paix doivent faire une place à la protection des droits fondamentaux pour éliminer les causes de déplacements forcés et protéger ceux qui en sont victimes. Ils doivent créer les conditions qui permettraient aux personnes de rentrer chez eux en toute sécurité et dignité, dans le cadre de programmes de rapatriement ou de programmes de réinsertion des populations déplacées.

N Les questions relatives aux droits de l'homme devraient être inscrites à l'ordre du jour de tous les processus de restauration ou de maintien de la paix. Les principes relatifs aux droits fondamentaux peuvent fournir un cadre pour la négociation et la recherche d'un accord.

N Tout accord de paix devrait préciser quels sont les droits et les normes que les parties sont tenues de respecter au cours de la période de transition et après signature de l'accord, et devrait prévoir la mise en place d'un mécanisme de vérification clair et aisément utilisable. Les droits des réfugiés et des personnes déplacées ainsi que leurs besoins en matière de protection devraient être explicitement reconnus et satisfaits.

N Les États membres de l'ONU et de l'OUA (et les autres États impliqués dans des opérations de facilitation ou de médiation) devraient veiller à ce que des mesures efficaces et indépendantes de protection et de vérification soient prévues dans les accords de paix et dans les plans d'application de ces accords.

N L'ONU devrait s'assurer que ses propres experts et organismes de défense des droits de l'homme sont pleinement associés à l'élaboration, à la planification, à la mise en œuvre et au suivi des mesures relatives aux droits fondamentaux qui sont prises, notamment en déployant sur le terrain du personnel spécialiste des droits de l'homme doté de moyens suffisants.

N Le Mécanisme de règlement des conflits de l'OUA devrait intégrer les questions relatives aux droits de l'homme dans ses initiatives visant à trouver des solutions durables aux situations de conflit. Il devrait s'assurer que des mesures de protection des droits fondamentaux sont prévues dans les accords de paix, et que des mécanismes sont mis en place pour garantir que les auteurs d'atteintes aux droits de l'homme commises dans le passé répondront de leurs actes.

N La communauté internationale devrait, dès le départ, apporter aux mesures de protection des droits fondamentaux un soutien politique et pratique qui soit efficace et cohérent. Elle devrait continuer à fournir un soutien approprié durant la période de restauration de la paix et de reconstruction.

9. Élargir le partage des responsabilités au sein de la communauté internationale

Il n'y a pas de raison que la responsabilité de certains États soit engagée de façon disproportionnée uniquement à cause de leur situation géographique. Les États africains qui accueillent des réfugiés devraient bénéficier du soutien total de la communauté internationale.

Le HCR devrait être en mesure de mener sa mission hors de toute ingérence politique de la part des gouvernements, en disposant d'un financement suffisant.

N Tous les États devraient partager équitablement la responsabilité d'accueillir des réfugiés et de financer leur soutien.

N Les modes de financement du HCR devraient être revus afin de créer un mécanisme approprié de financement des programmes et d'améliorer entre autres le soutien aux États qui portent l'écrasante responsabilité de donner asile aux réfugiés.

N Le HCR devrait être en mesure d'appliquer intégralement son mandat pour ce qui touche à la protection. Il devrait également se tenir à l'abri des intentions politiques des pays donateurs.

N Le "partage des responsabilités" ne doit pas être utilisé pour empêcher les réfugiés de solliciter l'asile dans le pays de leur choix ou limiter leur protection à leur région d'origine.

Photo de couverture : Les réfugiés renvoyés de Tanzanie fin 1996 ne savent pas quel avenir les attend au Rwanda (c) AP

1. Un enfant déplacé ramasse du bois en Somalie (c) Oxfam
2. Des réfugiés rwandais au Zaïre (c) Howard J. Davies
3. Des Soudanais du Sud déplacés de force vers des camps de fortune à Khartoum (c) Panos
4. Femme dinka. Au Soudan, des centaines de milliers de Dinka ont été arrachés à leur foyer à cause de la violence et des exactions (c) Crispin Hughes/Panos Pictures
5. Réfugiés mozambicains rentrant chez eux (c) Sebastiao Salgado
6. Des réfugiés fuyant la violence au Libéria sont prisonniers de leur bateau, l'autorisation de débarquer leur ayant été refusée (c) Jon Spaul
7. Un réfugié burundais en Tanzanie (c) Crispin Hughes/ Oxfam
8. Une femme angolaise et sa fille dans un camp pour personnes déplacées situé au nord de Luanda (Angola) (c) AP
9. Enfant rwandais rentrant du Zaïre, novembre 1996 (c) HCR
10. La majorité des réfugiés sont des femmes et des enfants (c) Sebastiao Salgado