
amnesty international

Rwanda

**Protéger les droits des
Réfugiés rwandais dans la
région des Grands Lacs**



amnesty international

Rwanda

Protéger les droits des réfugiés rwandais dans la région des Grands Lacs

AI Index: AFR 47/016/2004

Résumé

En septembre 2002, des négociations entre le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), le Rwanda et la Tanzanie ont conduit à une modification de la politique du HCR à l'égard des réfugiés rwandais. L'agence onusienne est passée d'un simple soutien des retours volontaires à l'encouragement au rapatriement volontaire. En 2002, prenant en compte les demandes conjointes des gouvernements rwandais et tanzaniens, le HCR a de plus accepté d'envisager la possibilité d'appliquer les clauses de cessation aux réfugiés rwandais. Cette décision mettrait fin à la protection internationale des droits fondamentaux liée au statut de réfugié et transmettrait la responsabilité de cette protection au niveau national dans le pays d'origine ou de résidence habituelle du réfugié.

Le bureau du HCR pour l'Afrique a décidé, en septembre 2004 de reporter jusqu'à la deuxième moitié de l'année 2006 l'examen de la question de la clause de cessation pour les réfugiés rwandais. Cependant, les bureaux locaux du HCR dans les pays d'accueil des réfugiés rwandais ainsi que les autorités gouvernementales des pays d'asile ont utilisé en 2004 la menace du recours aux clauses de cessation pour encourager le rapatriement volontaire de réfugiés rwandais.

Le changement de politique du HCR à l'égard des réfugiés rwandais en septembre 2002 a conduit à toute une série d'accords tripartites ont été négociés entre le HCR, le Rwanda et plusieurs pays africains qui ont accueilli des réfugiés rwandais. Le HCR espère rapatrier tous les réfugiés rwandais se trouvant dans ces pays, soit près de 60 000 dans les six prochains mois, dont 40 000 en 2004.

Amnesty International salue la décision de la communauté internationale de réexaminer en détail la situation apparemment inextricable des réfugiés et de rechercher des solutions durables. L'organisation s'inquiète cependant de constater que les efforts qui sont actuellement concentrés sur le rapatriement peuvent conduire à

des rapatriements non volontaires et prématurés qui violent les principes internationalement reconnus en matière d'asile et de non refoulement. Ceci peut entraîner de nouvelles atteintes aux droits humains et un regain de violence dans le pays d'origine des réfugiés. Dans certaines situations, les droits fondamentaux des réfugiés sont de plus en plus ignorés. C'est notamment le cas pour les réfugiés rwandais où l'on voit les principaux membres de la communauté internationale humanitaire, le gouvernement rwandais et les gouvernements des pays qui accueillent les réfugiés rwandais soutenir activement et aux yeux de nombreux observateurs de manière insistante, l'option du rapatriement.

Les préoccupations de l'organisation concernant le processus de rapatriement portent principalement sur quatre domaines : les informations pertinentes dont disposent réellement les décideurs, l'objectivité des informations auxquelles les réfugiés ont accès, le degré de liberté de décision du réfugié et le caractère réellement « *volontaire* » du rapatriement, ainsi que les conditions de réintégration et les préoccupations persistantes concernant la situation des droits humains.

Tout rapatriement de réfugiés doit être volontaire et durable. Un rapatriement prématuré ne constitue pas une solution durable pour le réfugié et il ne fournit pas de solution globale au problème des réfugiés dans son ensemble. Si les conditions n'ont pas suffisamment changé dans le pays d'origine pour permettre le rapatriement des réfugiés et que ceux-ci sont chassés de leur pays d'asile par des menaces, des attaques ou des mesures d'expulsion, alors le droit fondamental de ces personnes à la protection est de fait nié, ce qui favorise les conditions d'un nouvel exode et d'une instabilité dans la sous-région.

Le présent rapport traite essentiellement des préoccupations d'Amnesty International concernant les droits fondamentaux des réfugiés rwandais. L'organisation fait état de ses inquiétudes en examinant d'un œil critique les opérations de rapatriement volontaire passées et en cours, notamment le rapatriement des membres démobilisés de groupes politiques armés rwandais en RDC et de leurs familles. Ce rapport présente également les préoccupations d'Amnesty International concernant la possibilité d'une application totale ou partielle des clauses de cessation aux réfugiés rwandais à l'avenir.

L'organisation estime que ni le « *caractère fondamental* » du changement au Rwanda ni la « *nature réelle et durable* » de ce changement n'ont écarté les « *craintes de persécution fondées* » qui ont poussé et continuent d'inciter des réfugiés rwandais à chercher asile hors de leur pays. Une évaluation sérieuse des conditions liées au fonctionnement de l'administration rwandaise, au climat politique et à la capacité d'absorption de la société rwandaise indique les raisons pour lesquelles de tels risques de persécutions demeurent.

Le manque actuel de surveillance fiable de la situation des droits humains et l'absence de tout suivi du respect des droits fondamentaux des réfugiés rwandais rapatriés par des organisations intergouvernementales, des organisations non gouvernementales ou des groupes de soutien aux réfugiés constitue un argument important supplémentaire contre l'application des clauses de cessation. Le manque de suivi et la quasi-absence de campagnes de sensibilisation destinées aux communautés qui accueillent les personnes rapatriées constituent des obstacles supplémentaires au processus de réintégration. Il n'existe aucune structure indépendante auprès de laquelle les réfugiés pourraient signaler les exactions dont ils sont victimes, ni de structure indépendante à qui les réfugiés pourraient demander réparation.

Le rapatriement des réfugiés rwandais est rendu encore plus difficile par le fait que la législation et les pratiques relatives aux réfugiés dans les pays d'accueil ne respectent pas toujours pleinement les normes de protection internationales. L'un des principaux problèmes réside dans le fait que les organes chargés de décider en matière de demande d'asile sont souvent insuffisamment formés et font l'objet de pressions politiques. Ils sont ainsi souvent incapables de prendre dans des délais raisonnables des décisions concernant des demandes d'asile individuelles.

À aucun moment au cours des dix dernières années au Rwanda, la situation n'a réuni les conditions permettant l'application des clauses de cessation sur la base de «*circonstances ayant cessé d'exister*», une décision qui mettrait fin à la protection internationale des réfugiés rwandais. Les principaux acteurs impliqués dans l'encouragement au rapatriement volontaire doivent actuellement acquérir une meilleure connaissance de la situation au Rwanda, d'autant plus que celle-ci est étroitement liée à la question de la protection durable des personnes rapatriées. Ces informations doivent être prises en compte dans les opérations de rapatriement en cours. Les principaux acteurs doivent se préoccuper avant tout de garantir des solutions viables et durables fondées sur le consentement éclairé et volontaire des réfugiés.

INTERNATIONAL SECRETARIAT, 1 EASTON STREET, LONDON WC1X 0DW, UNITED KINGDOM

Rwanda

Rwanda: Protéger les droits des Réfugiés rwandais dans la région des Grands Lacs

Introduction

La communauté internationale s'efforce de fournir assistance et soutien aux personnes menacées de persécution et ce, au moyen de plusieurs instruments internationaux, notamment la Convention des Nations unies de 1951 relative au statut des réfugiés (ci-après dénommée la Convention relative au statut des réfugiés), ainsi que par des dispositions figurant dans les législations nationales. La principale agence qui travaille dans ce domaine au nom de la communauté internationale est le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR).

Le HCR cherche actuellement à mettre un terme à plusieurs crises de réfugiés qui durent depuis très longtemps. Des accords de paix et des discussions en cours ont conduit les États d'accueil, les États qui fournissent une assistance financière ou d'autres formes d'aide aux réfugiés ainsi que le HCR à estimer qu'il existait une chance de résoudre certaines situations créées par la présence prolongée de réfugiés en Afrique en encourageant le rapatriement volontaire¹. D'importantes nouvelles opérations de rapatriement sont en train de démarrer en Afrique et des programmes de grande envergure visant au rapatriement et à la réintégration de réfugiés sont en cours. Le HCR a mis au point ses programmes avec les représentants des gouvernements africains des pays d'origine et d'asile de ces réfugiés, avec d'autres pays concernés, notamment les États donateurs, d'autres agences des Nations unies et d'autres partenaires. L'un des principaux lieux où se concentrent ces opérations de rapatriement se situe dans la région des Grands Lacs².

¹ Voir les documents de discussion préparés pour la rencontre : « *Dialogue sur le rapatriement volontaire et la réintégration durable en Afrique* » qui s'est tenue à Genève les 8 et 9 mars 2004 : « *Rapatriement volontaire en Afrique* » et « *Réintégration durable des personnes rentrant dans leur pays et des populations déplacées en Afrique* ».

² Outre les opérations de rapatriement en cours ou à venir au Burundi, en République démocratique du Congo (RDC), au Rwanda, en République du Congo et en République centrafricaine, des opérations ont ou auront lieu en Angola, en Érythrée, au Libéria, en Sierra Leone, en Somalie et au Soudan.

Le Rwanda est l'un des principaux pays concernés par cet objectif de rapatriement volontaire et d'intégration durable des réfugiés dans leur pays d'origine. Les rencontres de septembre 2002 entre le HCR, le Rwanda et la Tanzanie ont conduit à une modification de la politique du HCR à l'égard des réfugiés rwandais. L'agence onusienne est passée d'une simple « *facilitation* » des retours volontaires à l'encouragement au rapatriement volontaire³. En 2002, prenant en compte les demandes des gouvernements rwandais et tanzaniens, le HCR a accepté d'envisager la possibilité d'appliquer les clauses de cessation aux réfugiés rwandais⁴. L'application des clauses de cessation (prévues par l'article 1-c de la Convention relative au statut des réfugiés et l'article 1.4 de la Convention de l'Organisation de l'Unité africaine de 1969 régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique – ci-après dénommée la Convention de l'OUA sur les réfugiés) met fin à la protection internationale des droits fondamentaux liée au statut de réfugié et transmet la responsabilité de cette protection au niveau national dans le pays d'origine ou de résidence habituelle du réfugié.

Avec le changement de politique du HCR à l'égard des réfugiés rwandais en septembre 2002, toute une série d'accords tripartites ont été négociés entre le HCR, le Rwanda et plusieurs pays africains qui ont accueilli des réfugiés rwandais : la République centrafricaine, le Burundi et la Tanzanie en 2002, la Zambie, la République du Congo, l'Ouganda, le Malawi, la Namibie, le Mozambique et le Zimbabwe en 2003. On estime à 55 756 le nombre de réfugiés rwandais qui ont été rapatriés depuis ce changement de politique en septembre 2002. Le HCR espère

³ Le terme de « *facilitation* » est utilisé par le HCR pour désigner le soutien fourni aux personnes déplacées qui désirent rentrer chez elles même lorsque le personnel du HCR n'estime pas que les conditions minimum nécessaires pour un tel retour sont remplies dans le pays ou la région d'origine du réfugié. Lorsque les réfugiés décident volontairement de rentrer chez eux, le HCR leur fournit souvent une assistance (en matière de transport ou d'informations sur le pays d'origine) mais il « *n'encourage* » pas réellement de tels retours. « *L'encouragement au rapatriement* » est l'expression qui désigne l'engagement actif du HCR en faveur du rapatriement. Une fois que les conditions minimum requises dans le pays d'origine sont réunies, le HCR commence alors à encourager au rapatriement. Le personnel du HCR sur le terrain peut organiser des campagnes d'information à destination des réfugiés (ou des personnes déplacées) afin de leur faire connaître les changements intervenus dans leur pays ou région d'origine ainsi que tout accord de paix ou autres accords signés les concernant. Le personnel dans les camps de personnes déplacées contribue alors aux opérations de rapatriement en enregistrant les personnes qui ont décidé de rentrer, en leur fournissant les conseils nécessaires et en veillant aux conditions de sécurité juridique, physique et matérielle des réfugiés qui rentrent chez eux.

⁴ Voir le *Communiqué final à l'issue de la conclusion des consultations informelles entre les gouvernements de la République-Unie de Tanzanie, la République du Rwanda et le HCR sur la situation des réfugiés rwandais en Tanzanie*, Genève, 26-27 septembre 2002.

rapatrier tous les autres réfugiés rwandais, soit près de 60 000 dans les six prochains mois, dont 40 000 en 2004.

Amnesty International salue la décision de la communauté internationale de réexaminer en détail la situation apparemment inextricable des réfugiés et de rechercher des solutions durables. L'organisation s'inquiète cependant de constater que les efforts qui sont actuellement concentrés sur le rapatriement peuvent conduire à des rapatriements non-volontaires et prématurés qui violent les principes internationalement reconnus en matière d'asile et de non-refoulement. Ceci peut entraîner de nouvelles atteintes aux droits humains et un regain de violence dans le pays d'origine des réfugiés. Dans certaines situations, les droits fondamentaux des réfugiés sont de plus en plus ignorés, comme par exemple dans le cas des réfugiés rwandais où l'on voit les principaux membres de la communauté internationale humanitaire, le gouvernement rwandais et les gouvernements des pays qui accueillent les réfugiés rwandais soutenir activement et aux yeux de nombreux observateurs de manière insistante, l'option du rapatriement.

Tout rapatriement de réfugiés doit être volontaire et durable. Un rapatriement prématuré ne constitue pas une solution durable pour le réfugié et il ne fournit pas de solution globale au problème des réfugiés dans son ensemble. Si les conditions n'ont pas suffisamment changé dans le pays d'origine pour permettre le retour des réfugiés et que ceux-ci sont chassés de leur pays d'asile par des menaces, des attaques ou des mesures d'expulsion, alors le droit fondamental de ces personnes à la protection est de fait nié, ce qui favorise les conditions d'un nouvel exode et d'une instabilité dans la sous-région.

Le présent rapport traite essentiellement des préoccupations d'Amnesty International concernant les droits fondamentaux des réfugiés rwandais. L'organisation fait état de ses inquiétudes en examinant d'un œil critique les opérations de rapatriement volontaire passées et en cours, notamment le rapatriement des membres démobilisés de groupes politiques armés rwandais en RDC et de leurs familles. Ce rapport s'attache essentiellement à la question du rapatriement volontaire plutôt qu'aux autres solutions durables, celle de l'intégration locale dans le pays d'accueil ou de la réinstallation dans un pays tiers car l'option du rapatriement volontaire constitue actuellement la principale stratégie pour résoudre la question des réfugiés rwandais. Ce rapport présente également les préoccupations d'Amnesty

International concernant la possibilité d'une application totale ou partielle des clauses de cessation aux réfugiés rwandais⁵.

L'organisation estime que ni le « *caractère fondamental* » du changement au Rwanda ni la « *nature réelle et durable* » de ce changement n'ont écarté les « *craintes de persécution fondées* » qui ont poussé et continuent d'inciter des réfugiés rwandais à chercher asile hors de leur pays. Une évaluation sérieuse des conditions liées au fonctionnement de l'administration rwandaise, au climat politique et à la capacité d'absorption de la société rwandaise indique les raisons pour lesquelles de tels risques de persécutions demeurent. Le rapatriement des réfugiés rwandais est rendu encore plus difficile par le fait que la législation et les pratiques relatives aux réfugiés dans les pays d'accueil ne respectent pas toujours pleinement les normes de protection internationales. L'un des principaux problèmes réside dans le fait que les organes chargés de décider en matière de demande d'asile sont souvent insuffisamment formés et font l'objet de pressions politiques. Ils sont ainsi souvent incapables de prendre dans des délais raisonnables des décisions concernant des demandes d'asile individuelles.

Cadre légal de la protection des réfugiés

L'asile est un principe essentiel de la protection des réfugiés. Consacré par l'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, ce principe précise que « *devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays.* » Ce droit est intimement lié au principe de non-refoulement qui prévoit que nul ne doit être refoulé vers un pays où il risque d'être victime de violations graves de ses droits fondamentaux.

Rapatriement volontaire

Le droit international relatif aux droits humains consacre avec force le droit de toute personne de revenir dans son propre pays⁶. Tout rapatriement volontaire se base sur le

⁵ Le bureau du HCR pour l'Afrique a récemment décidé de reporter jusqu'à la deuxième moitié de l'année 2006 l'examen de la question de la clause de cessation pour les réfugiés rwandais. Cependant, les bureaux locaux du HCR dans les pays d'accueil des réfugiés rwandais ainsi que les autorités gouvernementales des pays d'asile ont utilisé en 2004 la menace du recours aux clauses de cessation pour encourager le rapatriement volontaire de réfugiés rwandais.

respect de ce droit fondamental qui permet d'exiger des États qu'ils acceptent le retour de leurs propres ressortissants.

En termes de responsabilité institutionnelle, le soutien et l'encouragement au rapatriement volontaire représentent l'une des fonctions essentielles et statutaires du HCR⁷. En vertu de l'article 35 de la Convention relative au statut des réfugiés, les États parties doivent coopérer avec le HCR dans ce domaine ainsi que dans d'autres. Au cours des dernières décennies, des textes, des instruments et des pratiques ont renforcé le rôle et la responsabilité du HCR dans le domaine du rapatriement volontaire. Par le biais d'instruments non contraignants tels que des résolutions de l'Assemblée générale⁸ et des Conclusions du Comité exécutif, l'Assemblée générale des Nations unies a élargi et réaffirmé à plusieurs reprises le rôle du HCR en ce qui concerne le rapatriement volontaire et les conditions qui doivent nécessairement être réunies dans le pays d'origine pour toute opération de rapatriement.

La Convention relative au statut des réfugiés et son protocole de 1967 ne traitent pas expressément du rapatriement volontaire. Cependant, cette Convention contient des dispositions qui ont des répercussions sur le rapatriement volontaire. L'article 33 de ce texte interdit à tout État d'expulser ou de refouler des réfugiés vers des frontières ou des territoires où ils seraient exposés à des persécutions⁹. L'article 1 de cette Convention définit le réfugié comme une personne « *craignant avec raison d'être persécutée* » dans son pays d'origine et/ou dans le pays dont elle a la nationalité. Cela implique que cette « *crainte* » subjective du réfugié doit cesser avant tout rapatriement volontaire. Ce même article prévoit en son paragraphe (c) qu'il est mis un terme au statut de réfugié si la personne qui en bénéficie retourne volontairement s'établir dans son pays d'origine. L'article 1-c-5 précise de plus que

⁶ Article 13-2 de la Déclaration universelle des droits de l'homme ; article 12-4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et article 5-d-ii de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

⁷ Voir la Résolution 428(V) de l'Assemblée générale du 14 décembre 1950.

⁸ Voir notamment les résolutions de l'Assemblée générale 1672 (XVI) du 18 décembre 1961, 40/118 du 13 décembre 1985 et 44/137 du 15 décembre 1989.

⁹ L'article II-3 de la Convention de l'Organisation de l'Unité africaine de 1969 régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique réaffirme ce principe en ajoutant que : « *Nul ne peut être soumis... à des mesures telles que le refus d'admission à la frontière, le refoulement ou l'expulsion qui l'obligeraient à retourner ou à demeurer dans un territoire où sa vie, son intégrité corporelle ou sa liberté seraient menacées... du fait d'une agression, d'une occupation extérieure, d'une domination étrangère ou d'événements troublant gravement l'ordre public dans une partie ou dans la totalité de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité.* » Les principes qui figurent dans les Conventions de 1951 et de 1969 s'appliquent à tous les États qui accueillent des réfugiés dans la région des Grands Lacs : la RDC, la Tanzanie, le Rwanda, le Burundi et l'Ouganda car tous sont et demeurent parties à ces Conventions.

« si, les circonstances à la suite desquelles elle a été reconnue comme réfugiée [ont] cessé d'exister », cette personne « ne peut plus continuer à refuser de se réclamer de la protection du pays dont elle a la nationalité ». L'application des clauses de cessation met fin au statut de réfugié sans accord ou acte librement consenti du réfugié.

Les Conclusions du Comité exécutif du HCR réaffirment également ces principes internationaux et contiennent des normes qui régissent le processus de rapatriement volontaire. Dans sa Conclusion 18 (XXXI) adoptée en 1980, le Comité exécutif a souligné qu'il était souhaitable que le HCR puisse vérifier le caractère volontaire du rapatriement, veiller à ce qu'il existe des garanties de sécurité dans le pays d'origine, informer les réfugiés de l'existence de ces garanties et leur fournir des informations objectives et exactes concernant la situation dans le pays d'origine. L'agence onusienne doit également surveiller la situation des réfugiés qui rentrent dans leurs lieux d'origine et aider à leur réintégration. Dans sa conclusion 40 (XXXVI) adoptée en 1985, le Comité exécutif développe sa doctrine relative au rapatriement volontaire en rappelant clairement les principes de protection essentiels en la matière¹⁰. Ce texte précise en détail les méthodes et les mesures concrètes afin d'encourager cette solution et la rendre réellement durable par un soutien à la réhabilitation et la réintégration. La Conclusion 74 (XLV) adoptée par le Comité exécutif en 1994 réaffirme les deux principes contenus dans les conclusions mentionnées plus haut.

La décision du réfugié de retourner chez lui doit toujours être une décision volontaire. Aux termes des Principes directeurs du HCR relatifs à la protection des réfugiés, cela suppose « la possibilité pour ces derniers d'exercer leur volonté librement et sans contrainte afin de faire un choix pertinent. »¹¹. Les principes directeurs relatifs au rapatriement volontaire précisent que « ce choix doit être fait sans pression indue, que celle-ci soit d'ordre physique, psychologique ou matériel ». L'enregistrement de la décision volontaire de rentrer doit avoir lieu « sans aucune forme de contrôle pointilleux ou de pression de la part des parties » et « sans menace de diminution des programmes d'aide de base aux réfugiés ».

¹⁰ La Conclusion 40-b, la plus importante, considère que « Les réfugiés ne doivent être rapatriés que s'ils en expriment librement le désir ; le caractère librement consenti et individuel du rapatriement des réfugiés et la nécessité d'effectuer ce rapatriement dans des conditions de sécurité absolue, de préférence au lieu de résidence des réfugiés dans le pays d'origine, doivent toujours être respectés. »

¹¹ Voir *UNHCR Handbook, Voluntary Repatriation: International Protection, 1996* [Manuel du HCR, Rapatriement librement consenti : protection internationale, 1996]

La Convention de l’OUA sur les réfugiés est le seul instrument juridiquement contraignant qui couvre explicitement la notion de rapatriement volontaire. La Convention de l’OUA sur les réfugiés reconnaît le caractère volontaire du rapatriement et précise les responsabilités du pays d’asile et du pays d’origine¹². Ces principes comprennent la fourniture d’informations nécessaires aux réfugiés, la liberté de mouvement, la non-discrimination et l’accès à la terre ou aux moyens de subsistance pour les réfugiés.

Plusieurs éléments sont essentiels dans toute opération de rapatriement volontaire organisée et dirigée conjointement par le HCR, le pays d’accueil et le pays d’origine de ces réfugiés. Avant d’entreprendre une telle opération, il faut s’assurer qu’il s’est produit à la fois un changement objectif de circonstances dans le pays d’origine des réfugiés qui rende improbable tout risque de persécution pour le réfugié, si celui-ci décidait de rentrer et un changement subjectif qui tient compte de l’opinion du réfugié concernant le changement de circonstances. Tout rapatriement qui ne réunit pas ces deux critères viole le principe de non-refoulement, consacré par l’article 33 de la Convention relative au statut des réfugiés et l’article II-3 de la Convention de l’OUA sur les réfugiés et qui est généralement considéré comme un principe du droit international coutumier.

Les opérations de rapatriement volontaire doivent également garantir le retour des réfugiés dans la sécurité et la dignité¹³. Un retour dans la sécurité doit réunir des conditions de sécurité juridique, physique et matérielle pour les réfugiés durant la phase de rapatriement et tout au long de leur réintégration dans le pays dont ils sont originaires ou dont ils possèdent la nationalité. Un retour dans la dignité doit garantir que les réfugiés qui reviennent sont traités avec respect et sont pleinement acceptés par les autorités nationales.

Le caractère durable de ce retour est également un élément extrêmement important dans toutes les opérations de rapatriement. Si les causes profondes du conflit qui ont poussé des personnes à quitter leur pays d’origine n’ont pas trouvé de solution effective et si la réintégration socio-économique des réfugiés dans des situations d’après-guerre fragiles comme celle qui règne au Rwanda n’est pas assurée, de tels rapatriements peuvent provoquer une reprise du conflit. Une réelle volonté politique est nécessaire afin que les régions qui accueillent les réfugiés rapatriés

¹² Article V de la Convention de l’Organisation de l’unité africaine de 1969 régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique ; voir aussi CM/S Res. 399 (XXIV) Résolution sur le rapatriement volontaire des réfugiés africains in Conseil des ministres de l’OUA, Addis Abeba, 1975.

¹³ Voir *UNHCR Handbook, Voluntary Repatriation: International Protection, 1996* [Manuel du HCR, Rapatriement librement consenti : protection internationale, 1996]

puissent bénéficier de conditions socio-économiques favorables et d'un soutien au développement. C'est la raison pour laquelle le HCR lie continuellement le rapatriement à la réintégration, la réhabilitation et la reconstruction (les 4 R).

La cessation du statut de réfugié

La Convention relative aux réfugiés précise clairement que le statut de réfugié représente une situation transitoire qui cesse lorsque le réfugié peut retrouver ou obtenir une protection nationale réelle. L'article 1-c définit les situations où la cessation du statut de réfugié peut se produire. Les paragraphes 1, 3 et 4 de l'article 1 évoquent le cas où le réfugié prend la décision personnelle de se réclamer à nouveau de la protection du pays dont il ou elle a la nationalité (rapatriement spontané ou volontaire) ou lorsque cette personne décide d'acquérir une nouvelle nationalité¹⁴. Les clauses de cessation sur la base de «*circonstances ayant cessé d'exister*» relatives aux ressortissants nationaux (paragraphe 5) et relatives aux apatrides (paragraphe 6) se fondent sur l'idée que la protection internationale ne se justifie plus en raison de changements intervenus dans le pays où il existait des risques de persécution, c'est-à-dire que les circonstances qui ont conduit à la reconnaissance du statut de réfugiés n'existent plus. Les clauses de cessation sur la base de «*circonstances ayant cessé d'exister*» ne s'appliquent cependant pas aux personnes qui refusent de se réclamer de la protection de leur pays d'origine ou dont elles ont la nationalité en invoquant des raisons impérieuses liées à des persécutions antérieures.

En raison de la gravité de leurs conséquences potentielles, les clauses de cessation sont rarement appliquées. Le rapatriement volontaire repose sur le consentement individuel et éclairé du réfugié. L'application des clauses de cessation met fin à la protection internationale des réfugiés qui l'ont recherchée en raison de craintes de persécution fondées dans le pays dont ils ont la nationalité. Cette protection cesse de surcroît en l'absence du consentement du réfugié. La sécurité physique et la sûreté du réfugié ainsi que la jouissance de ses droits fondamentaux se trouvent donc entre les mains du HCR ou du pays d'accueil qui a appliqué ces clauses.

¹⁴ La notion de « *retour spontané* » désigne le retour non organisé et fréquemment inattendu de réfugiés dans leur pays d'origine. Ces retours sont fréquemment provoqués par l'existence d'une atmosphère hostile et parfois menaçante dans le pays d'accueil. La notion de « *retour volontaire* » désigne le rapatriement organisé de réfugiés, après que le HCR ou le pays d'asile eurent reconnu que les conditions régnant dans le pays d'origine garantissent la sûreté et la dignité des réfugiés qui rentrent chez eux. Les accords tripartites établissent les bases juridiques nécessaires pour le lancement de campagnes d'encouragement au rapatriement et l'organisation de convois de rapatriement.

Plusieurs conclusions du Comité exécutif¹⁵ ont détaillé les conditions aux termes desquelles les clauses de cessation peuvent être appliquées en soulignant que les circonstances dans le pays d'origine doivent avoir changé « *de manière réelle et durable* ». Ces textes précisent que l'application des clauses de cessation doit respecter des procédures clairement établies qui évaluent la « *nature réelle* » des changements intervenus dans le pays dont le réfugié a la nationalité ou est originaire ainsi que le « *caractère stable et durable* » de ces changements d'une manière « *objective et vérifiable* ». Ces conclusions précisent de plus que les clauses de cessation sur la base de « *circonstances ayant cessé d'exister* » ne s'appliqueront pas aux réfugiés qui ont des « *craintes de persécution fondées* », qui avancent des raisons impérieuses liées à des persécutions antérieures ou lorsque l'application de ces clauses de cessation remet en cause leur installation déjà ancienne dans leur pays d'accueil.

D'autres lignes directrices concernant la cessation du statut de réfugié ont été adoptées par le HCR en 2003. Elles fournissent un guide d'interprétation juridique concernant l'application des clauses de cessation qui permettent d'évaluer la nature réelle du changement intervenu dans le pays vers lequel les réfugiés doivent être rapatriés. Cette évaluation prend en compte des critères d'ordre administratif, politique et socioéconomique¹⁶. Le HCR reconnaît donc ainsi que la sécurité physique et la sûreté des personnes qui retournent dans leur pays d'origine dépend de beaucoup d'autres facteurs que les seules conditions de sécurité qui règnent dans un pays. Le bien-être des personnes qui reviennent chez elles nécessite l'existence d'un gouvernement et de structures administratives en état de fonctionner. Il faut également que les personnes qui reviennent puissent être intégrées. De manière significative, le respect des droits humains constitue une composante importante de ces trois critères car ceux-ci impliquent la nécessité de garantir le respect des opinions dissidentes, la création d'un système judiciaire qui rende possible la tenue de procès équitables et l'accès à la justice, la protection des droits humains fondamentaux, l'interdiction de la torture et une attitude favorable à l'égard des groupes de défense des droits humains travaillant dans le pays.

Les réfugiés rwandais dans la région des Grands Lacs: Aperçu historique

¹⁵ Voir les Conclusions du Comité exécutif No. 65 (XLII) adoptées en 1991, No. 69 (XLIII) adoptées en 1992 et No. 74 (XLV) adoptées en 1994.

¹⁶ Voir les *Guidelines on International Protection: Cessation of Refugee Status under Article 1c(5) and (6) of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees (the "Ceased Circumstances" Clauses*, 10 février 2003.

Le Rwanda est l'un des rares États africains culturellement homogènes. Certes, il y avait des différences de statut et de pouvoir de même que des spécialisations économiques différentes mais tous les Rwandais partageaient une culture, une langue et une structure sociale communes ainsi que dans une large mesure une même histoire. Cependant, tous les Rwandais ne vivaient pas à l'intérieur des frontières délimitées sous la colonisation. L'existence d'une unité politique rwandaise a créé un certain nombre de problèmes pour les personnes culturellement rwandaises mais qui vivaient en RDC, en Ouganda et dans une moindre mesure en Tanzanie. Ces Rwandais n'avaient pas nécessairement une double allégeance politique mais les gouvernements nationaux et les populations locales n'ont pas toujours accepté de leur reconnaître les droits et privilèges inhérents à la citoyenneté. On estime que près de 500 000 Rwandais vivaient dans ce qui est actuellement la RDC et que plus de 120 000 autres vivaient en Ouganda au début de l'ère coloniale¹⁷.

La mobilité des populations rwandaises s'est poursuivie durant l'époque coloniale. Il y avait, par-delà les frontières tracées par les Européens, des échanges économiques et sociaux basés sur des coutumes ancestrales ainsi que des mouvements migratoires de Rwandais partis à la recherche de terres et de travail. Certains de ces déplacements étaient spontanés ; d'autres ont été encouragés et contrôlés par les pouvoirs coloniaux. On estime qu'à la fin de l'époque coloniale 1,3 millions de Rwandais vivaient en RDC, 420 000 vivaient en Ouganda, 80 000 en Tanzanie et 10 000 au Burundi¹⁸.

Les réfugiés rwandais avant 1994

Au cours des 45 dernières années, les atteintes aux droits fondamentaux, les conflits et les catastrophes naturelles ont poussé de nombreuses personnes à fuir le Rwanda. Tout le monde connaît l'afflux massif de réfugiés lié au conflit armé de 1990 et 1994 et au génocide mais on connaît moins le cas des dizaines de milliers de personnes qui ont fui le Rwanda au cours des 35 années qui ont précédé ces événements ainsi que celui des milliers de personnes qui continuent de fuir ce pays chaque année. Les quatre années de violence qui ont précédé et suivi l'indépendance du Rwanda le 1^{er} juillet 1962 ont vu se former une population de réfugiés dans les quatre pays voisins, la Tanzanie, le Burundi, le Zaïre et l'Ouganda dont le nombre était estimé à quelque

¹⁷ Voir Gatanazi, A., *Migrations des populations rwandaises dans la région africaine des grands lacs*, Mémoire de D.E.S., Dakar, Senegal, 1971.

¹⁸ Ibid.

170 000 personnes¹⁹. La persécution politique incessante basée sur l'appartenance ethnique et un coup d'état en 1973 ont provoqué la fuite de 40 000 autres Rwandais vers ces mêmes pays au début des années 1970. En 1993, on estimait que 600 000 réfugiés et ressortissants rwandais dont le statut indéterminé les plaçait dans une situation similaire à celle des réfugiés se trouvaient dans ces quatre pays frontaliers du Rwanda.

Au début, les gouvernements et les populations locales de ces pays ont bien accueilli les réfugiés rwandais. Cependant, l'afflux continu de réfugiés rwandais a créé voire aggravé une atmosphère de tension dont ont été victimes aussi bien les réfugiés rwandais que les personnes d'origine rwandaise qui vivaient dans ces pays. Cela a également entraîné le surpeuplement des camps de réfugiés qui a poussé nombre d'entre eux à quitter ces camps pour acquérir des terres et chercher un emploi. Alors que de nombreux réfugiés sont parvenus à l'indépendance économique et à une certaine intégration locale, des questions de pouvoir politique, de distribution des terres et de concurrence économique ont alimenté des conflits entre Rwandais (à la fois les personnes de culture rwandaise résidant dans ces pays et les nouveaux réfugiés rwandais) et les autres groupes ethniques de ces États voisins du Rwanda. Les gouvernements d'accueil ont cherché de plus en plus à restreindre les droits fondamentaux aussi bien des populations rwandaises vivant dans ces pays que des réfugiés rwandais.

Le but premier de la loi relative au (contrôle) des réfugiés de 1965 visait à contrôler les réfugiés, à limiter leurs droits et à dissuader d'autres personnes de venir chercher refuge en Tanzanie²⁰.

Le Zaïre a adopté successivement en 1972 et 1981 deux lois : la première accordait la citoyenneté zaïroise aux personnes d'origine rwandaise alors que la deuxième leur a retiré cette citoyenneté. La tenue d'élections au début des années 1990 combinée avec la présence majoritaire de Rwandais dans certaines zones a provoqué une aggravation des tensions politiques, des conflits fonciers et de la violence. Entre mars et juillet 2003, quatre mois d'affrontement ont opposé dans le

¹⁹ Il est important de garder à l'esprit que l'estimation très variable du nombre de réfugiés dans les études menées à ce sujet dépend de l'objectif poursuivi, de la méthode employée, de la date à laquelle cette évaluation a été faite et des auteurs de cette étude. Cela dépend aussi des catégories de personnes que l'on prend en compte. Les chiffres varient beaucoup et vont de 130 000 à la fin de 1963 (Mission de l'ONU dans les territoires sous tutelle en Afrique de l'Est en 1960) jusqu'à 600 000 (recensements des pays d'accueil).

²⁰ Voir Rutinwa, Bonaventure, "The Tanzanian Government's Response to the Rwandese Emergency," *Journal of Refugee Studies*, 9 (3), 1996. Cette loi a donné au gouvernement tanzanien le droit de détenir et refouler les réfugiés ainsi que celui de confisquer leurs biens.

Nord-Kivu des Zaïrois d'origine rwandaise à d'autres groupes ethniques zaïrois. Ces combats ont provoqué des milliers de morts pour la plupart des Zaïrois d'origine rwandaise ainsi que le déplacement de 350 000 personnes.

En Ouganda, le gouvernement a commencé en 1969 à recenser tous les Rwandais (les réfugiés aussi bien que les Ougandais d'origine rwandaise) dans l'intention de les exclure du processus politique puis de les refouler. En février 1982, une insécurité politique croissante et des tensions économiques ont conduit le gouvernement à forcer tous les réfugiés rwandais à résider dans leurs camps. Huit mois plus tard, des équipes composées de responsables locaux, de groupes de jeunes, membres du parti et de membres de la police spéciale ont commencé à attaquer des Rwandais, notamment des réfugiés vivant dans le sud de l'Ouganda. Des maisons ont été incendiées, des biens confisqués et des personnes ont été passées à tabac et tuées. Près de 40 000 Rwandais, pour la plupart mais pas exclusivement des réfugiés, ont été renvoyés de force au Rwanda.

Tout au long de cette période de trente ans, l'étude de solutions durables au problème des réfugiés rwandais ainsi que les répercussions de cette présence sur les droits fondamentaux des ressortissants des États voisins d'origine rwandaise, a été l'objet de trop peu d'attention. La communauté internationale, le HCR, les gouvernements des pays d'accueil des réfugiés rwandais ainsi que le gouvernement rwandais n'ont pas traité les causes profondes de cet exode continu de Rwandais qui cherchaient asile dans les pays voisins et cela, alors même que ce flot de réfugiés était souvent provoqué par la violence qui a provoqué la mort de dizaines de milliers de personnes au Rwanda. Très peu d'acteurs ont remis en cause le refus de l'ancien gouvernement rwandais de reconnaître le droit des réfugiés rwandais à retourner dans leur pays.

La naturalisation réussie de quelque 25 000 réfugiés rwandais en Tanzanie en 1981 constitue un exemple de réaction positive et préventive face au problème des réfugiés rwandais. Si l'on excepte cet effort important visant à trouver une solution durable à la question des réfugiés rwandais, fort peu de mesures ont été entreprises par les gouvernements des pays d'accueil ou par le HCR afin de sensibiliser les personnes qui étaient localement intégrées dans les pays d'accueil et qui ne voulaient plus retourner au Rwanda quant à l'importance de légaliser leur statut dans le pays hôte. De même, très peu a été fait pour aider ces personnes à entreprendre ces démarches. Le HCR a finalement commencé à chercher des solutions durables pour les réfugiés rwandais dans les pays voisins et l'enquête qu'il a menée en 1990-1991 en Tanzanie a révélé que la grande majorité des quelque 21 000 réfugiés rwandais enregistrés en Tanzanie s'étaient intégrés avec succès dans leur pays d'accueil et qu'ils voulaient y

rester²¹. L'invasion du Rwanda en septembre 1990 par des descendants de réfugiés rwandais se trouvant en Ouganda a empêché qu'une enquête similaire soit menée en Ouganda sur les préférences des réfugiés rwandais. La souffrance due à l'exil et l'insécurité liée au statut d'apatride ont entraîné à nouveau un recours à la force plutôt qu'à une solution reposant sur une négociation internationale ou bilatérale.

L'exode de réfugiés provoqué par le conflit armé rwandais de 1990 à 1994 et par le génocide.

Le conflit armé rwandais de 1990 à 1994 et le génocide ont provoqué le départ de 1,25 million de réfugiés vers le Zaïre, la Tanzanie et, dans une moindre mesure, le Burundi. Durant la deuxième moitié de l'année 1994, très peu de nouveaux réfugiés (ceux qui avaient fui le Rwanda en 1994) sont retournés dans leur pays d'origine. En septembre, le HCR a suspendu les opérations de rapatriement après qu'une mission d'enquête de cette agence onusienne eut constaté que des représailles systématiques étaient menées contre des réfugiés qui rentraient au Rwanda. Le gouvernement de transition rwandais installé en juillet 1994 était au courant de ces faits et il a apporté son soutien aux auteurs de ces exactions²². Depuis cette date et jusqu'à la fin de l'année, le nombre de Rwandais fuyant leur pays a augmenté alors que le nombre de ceux qui rentraient au Rwanda a diminué. On estime à 78 000 le nombre de réfugiés rwandais installés dans les pays voisins et qui sont rentrés au Rwanda en 1995, un nombre bien inférieur à l'objectif de 6 000 personnes rapatriées par jour que s'était fixé le HCR.

Pour expliquer le refus des réfugiés de retourner dans leur pays, la communauté internationale a mis l'accent sur la désinformation et les intimidations physiques et psychologiques exercées par les autorités de l'ancien gouvernement rwandais, les ex-soldats et les membres des milices qui contrôlaient de fait les camps. Ce facteur, bien qu'important, n'était pas le seul à pouvoir expliquer le refus des nouveaux réfugiés de retourner chez eux. Les réfugiés étaient également très inquiets quant à leur sécurité physique et la restitution de leurs biens. Des informations fiables faisaient état de représailles violentes contre les réfugiés qui étaient rentrés au Rwanda ainsi que de l'absence de garanties judiciaires contre des arrestations et des détentions arbitraires. Des différends relatifs au droit de propriété de biens revendiqués d'une part par des nouveaux réfugiés et de l'autre par des anciens

²¹ Voir HCR, "*Rwandese Refugees Study*", Genève, 1992.

²² Les conclusions de cette enquête n'ont jamais été rendues publiques bien que leur contenu ait été divulgué à la presse.

réfugiés (ceux qui avaient quitté le Rwanda avant 1994) ou par des militaires ont également été signalés.

Des délégués d'Amnesty International qui s'étaient rendus à l'est du Zaïre en septembre 1995 ont émis des doutes quant à l'idée selon laquelle un rapatriement massif constituait la seule « *solution* » possible à la question des réfugiés rwandais²³. La situation était en effet problématique du fait que les gouvernements d'accueil ne protégeaient pas les réfugiés, comme l'ont montré les refoulements intervenus en 1995 au Zaïre et en Tanzanie ainsi que le fait que ces pays n'ont pas traduit en justice les responsables présumés d'atteintes massives aux droits fondamentaux vivant dans ces camps de réfugiés. Si le refoulement de réfugiés du Zaïre en août 1995 a suscité une vaste condamnation, les refoulements postérieurs ont entraîné très peu de réactions. La communauté internationale, quant à elle, n'a pas assumé sa part de responsabilité face au nombre considérable de réfugiés dans les pays d'accueil. Confronté à une situation qui était, de l'aveu de tous, complexe et très politisée, le HCR a, dans une large mesure, cédé aux ultimatum des pays d'accueil, en acceptant de soutenir et d'organiser des opérations de rapatriement qui étaient contraires aux normes internationales et à ses pratiques habituelles. Le HCR a fourni aux réfugiés des informations qui minimisaient les risques encourus en cas de retour. Par le biais de pressions indirectes, telles que la réduction des rations alimentaires, certains réfugiés ont été « *persuadés* » de rentrer dans leur pays d'origine.

Au cours de la deuxième moitié de l'année 1996, des rapatriements forcés et massifs de réfugiés rwandais se trouvant dans les pays voisins ont été organisés. Au Burundi, une intervention de l'armée a entraîné un nouvel exode de réfugiés dont certains sont retournés au Rwanda alors que les autres ont fui vers la Tanzanie. En juillet et août 1996, d'autres interventions directes de l'armée contre des camps de réfugiés au Burundi ont entraîné le retour forcé de quelque 15 000 réfugiés, en violation du principe de non-refoulement. La fermeture des derniers camps de réfugiés en août 1996 a provoqué le rapatriement forcé de la plupart des 60 000 réfugiés rwandais qui se trouvaient encore dans ce pays.

En octobre 1996, le conflit armé qui a opposé les forces gouvernementales zaïroises, les anciennes forces gouvernementales rwandaises et des milices aux forces gouvernementales rwandaises et à ses alliés zaïrois a plongé dans la violence les régions d'Uvira, Bukavu et Goma où se trouvaient la plupart des réfugiés rwandais. Certains camps de réfugiés ont été la cible d'attaques ; quasiment tous les camps ont

²³ Voir le rapport d'Amnesty International intitulé: *Rwanda et Burundi. Le retour au pays: rumeurs et réalités*, 20 février 1996 (Index AI : AFR 02/01/96).

été désertés et les populations réfugiées se sont dispersées. De nombreux réfugiés ainsi que des Zaïrois vivant dans ces régions sont morts dans les combats, pris dans des échanges de feu ou bien ont été délibérément visés par les forces qui s'affrontaient. Au cours de la troisième semaine de novembre 1996, entre 500 000 et 600 000 réfugiés sont retournés au Rwanda²⁴. Entre 300 000 et 600 000 réfugiés rwandais ont fui vers l'intérieur du Zaïre et des statistiques du HCR montrent que 85 000 réfugiés supplémentaires ont été rapatriés du Zaïre à la fin de l'année 1996 et 150 000 autres au cours de l'année 1997. Selon des informations publiées par des observateurs des droits humains et des journalistes, d'innombrables réfugiés ont été tués au cours de très nombreux massacres. Le gouvernement de la RDC et ses alliés rwandais de l'époque ont entravé les efforts des Nations unies visant à envoyer une enquête sur place pour enquêter sur ces crimes.

Les autorités tanzaniennes, prenant acte de l'accord de la communauté internationale pour un rapatriement forcé de réfugiés se trouvant au Burundi et au Zaïre, ont donné l'ordre, le 6 décembre 1996, à tous les réfugiés rwandais de rentrer dans leur pays avant la fin de l'année. Entre le 16 et le 24 décembre 1996, 475 000 des 540 000 réfugiés rwandais ont été renvoyés de force²⁵. Au cours de ces rapatriements, des cas de violations des droits humains commis par les forces de sécurité tanzaniennes ont été signalés tels que des confiscations de biens, des mauvais traitements et des viols. La plupart des 65 000 réfugiés restant se sont dispersés et beaucoup d'entre eux ont ensuite réussi à se réinstaller dans les camps de réfugiés en se faisant passer pour des Burundais.

Au cours de ces opérations, les droits fondamentaux de centaines de milliers de réfugiés ont été violés²⁶. Les gouvernements des pays d'accueil et le gouvernement rwandais n'ont pas respecté les traités internationaux garantissant le droit à la protection contre le refoulement auxquels ils sont parties. Rien ne peut dispenser ces

²⁴ Tout au long de cette période, le nombre de réfugiés se trouvant dans les camps, le nombre de personnes revenues à la suite du retour massif de novembre 1996 et le nombre de personnes restées au Zaïre ont donné lieu à juste titre à des débats dont beaucoup avaient des motivations politiques.

²⁵ Amnesty International avait signalé à l'époque que l'ultimatum des autorités tanzaniennes ne prévoyait aucune alternative pour les personnes qui continuaient à craindre d'être victimes d'atteintes aux droits humains en cas de retour au Rwanda. Amnesty International avait alors précisé que « *les réfugiés ne sont pas une masse anonyme d'un demi million de personnes qui peuvent être toutes traitées de la même façon. Un grand nombre d'entre eux seraient probablement en danger s'ils étaient renvoyés au Rwanda. Il incombe aux gouvernements des pays dans lesquels ils ont trouvé asile ainsi qu'au HCR de s'assurer qu'ils bénéficient d'une protection* ». Communiqué d'Amnesty International, 6 décembre 1996 (Index AI : AFR 02/35/96).

²⁶ Voir le rapport d'Amnesty International intitulé: *Rwanda. Les rapatriements massifs ne tiennent pas compte des droits de l'homme*, 14 janvier 1997 (Index AI : AFR 47/02/97).

États de leurs obligations légalement contraignantes de protéger les réfugiés, ni l'ampleur du problème auquel ils devaient faire face (l'énorme nombre de réfugiés et leur exode rapide de leur pays d'origine), ni les problèmes de sécurité posés par la présence des anciennes autorités gouvernementales, des milices et des ex-soldats rwandais qui s'étaient mêlés à la population des réfugiés. La communauté internationale n'a pas fourni d'alternative à la fermeture par la force des camps de réfugiés. De plus, elle n'a pas condamné les gouvernements qui ont eu recours à leurs forces de sécurité et, dans le cas du Rwanda, à des groupes politiques armés soutenus par le gouvernement pour harceler les réfugiés dans leurs camps, attaquer ou fermer ces camps et commettre des exactions sur les réfugiés qui étaient en train de rentrer au Rwanda. Il est évident que l'absence de réaction face à ce qui était arrivé au Burundi a ouvert la voie aux événements qui se sont produits au Zaïre, de même que ce qui est arrivé à la fois au Burundi et au Zaïre a conduit le gouvernement tanzanien à mener des opérations similaires dans son pays. De manière étonnante, des gouvernements étrangers et des organisations intergouvernementales, notamment le HCR, se sont déclarés relativement satisfaits de ces opérations de rapatriement.

L'exode des réfugiés rwandais au cours de cette période et leur retour forcé au Rwanda ont eu des répercussions durables sur la question des réfugiés dans toute la région des Grands Lacs. Les autorités gouvernementales tanzaniennes ont notamment insisté, dans leurs rencontres avec les délégués d'Amnesty International, sur le fait que l'afflux de réfugiés rwandais en 1994 les avait conduit à reconsidérer radicalement leur politique à l'égard des réfugiés, et notamment les réfugiés rwandais. Elles ont aussi affirmé que l'afflux massif de réfugiés parmi lesquels se trouvaient des membres des anciennes autorités gouvernementales, des ex-soldats et des milices qui exerçaient un contrôle de fait sur les camps le long de la frontière avec le Rwanda constituait une menace sérieuse à la paix et à la sécurité extérieure et intérieure du pays. Elles ont également souligné que les donateurs faisaient preuve de lassitude et que le non-respect croissant par la communauté internationale de ses engagements financiers destinés à l'aide aux réfugiés risquait de transférer le coût de cette assistance sur le gouvernement tanzanien. De plus, les autorités se sont plaintes de la dégradation de l'environnement, de la destruction des infrastructures physiques et sociales de la région ainsi que du fait que le développement socio-économique du pays avait été ralenti. Elles ont de plus insisté sur le fait qu'elles avaient accueilli des réfugiés rwandais durant plus de 40 ans et que cela avait entraîné un coût considérable pour la nation sans bénéficier pour autant d'une grande reconnaissance. Elles se sont également empressées de mentionner le retour au Rwanda, au lendemain de l'installation du gouvernement de transition dirigé par le Front patriotique rwandais

(FPR), de dizaines de milliers de réfugiés installés depuis longtemps en Tanzanie²⁷. Ces retours, ont-ils précisé, étaient la preuve de l'échec de l'intégration locale de ces personnes ce qui justifiait le renvoi dans leur pays d'origine de tous les Rwandais se trouvant en Tanzanie. Si de nombreux réfugiés rwandais installés depuis des années en Tanzanie sont retournés chez eux à la suite du génocide rwandais de 1994, les autorités tanzaniennes ont fait mine d'oublier les dizaines de milliers de personnes qui avaient choisi de rester en Tanzanie et qui ont été pénalisées du fait que certains réfugiés avaient choisi de rentrer au Rwanda.

Beaucoup de ces affirmations, maintes fois répétées, sont difficiles à étayer et, face aux délégués d'Amnesty International, les autorités gouvernementales tanzaniennes ont été incapables de justifier leurs déclarations ou se sont refusées à le faire. Un rapport écrit ultérieurement par le *Centre for Study of Forced Migration* a réfuté beaucoup de ces affirmations²⁸. Les conclusions de ce rapport révèlent que le taux élevé de criminalité dans la région de Kagera (qui a accueilli des réfugiés rwandais) ne pouvait pas être attribué principalement aux réfugiés car seuls 17,7 p. cent des crimes commis dans la région de Kagera semblaient pouvoir leur être imputés. La proportion de délinquants parmi les populations de réfugiés était comparable à celle du reste de la population. Ce rapport souligne que ce taux élevé de criminalité est davantage lié à la proximité de cette région avec une zone de conflit qu'à la présence des réfugiés. Ce document admet le fait qu'au cours de la période de flux massifs de réfugiés, au milieu des années 1990, l'environnement dans les zones accueillant ces personnes a subi des dégradations. Les agences humanitaires ont depuis lors réussi à inverser cette tendance et aujourd'hui on plante plus d'arbres et de végétaux qu'on n'en arrache. De même, la faune n'a jamais été autant protégée (grâce à l'action du HCR). Des infrastructures physiques de cette région ont également pu être maintenues, réhabilitées ou mises en place grâce au soutien des agences internationales humanitaires. Grâce à cette assistance, les Tanzaniens aussi bien que les réfugiés ont pu bénéficier d'eau potable, de structures de soins et d'éducation ainsi que de création d'emplois. Une série d'indicateurs sociaux montrent que les populations locales vivant dans les régions accueillant des réfugiés ont un niveau de vie bien supérieur à la moyenne nationale. Si l'insécurité dans ces zones frontalières (qui ne résultait pas nécessairement de la présence des réfugiés) a eu des

²⁷ Le nombre exact de ces réfugiés est difficile à déterminer. On estime qu'entre 700 000 et 800 000 anciens réfugiés sont rentrés au Rwanda après le conflit armé de 1990 à 1994 et le génocide. La plupart de ces réfugiés s'étaient installés dans les régions frontalières du Rwanda en Ouganda, en Tanzanie, au Burundi et au Zaïre.

²⁸ Voir le *Centre for Study of Forced Migration*, Université de Dar es Salaam, "The Impact of the Presence of Refugees in Northwestern Tanzania", août 2003.

répercussions négatives sur la production agricole et économique, la présence de réfugiés et l'implication des agences humanitaires qui en a résulté ont stimulé le commerce local et les marchés de produits agricoles. Cela a également augmenté les possibilités d'emploi et le niveau de revenus.

Le rapatriement volontaire des réfugiés rwandais

Le cas des réfugiés rwandais en Tanzanie

Lorsque l'opération de rapatriement volontaire de réfugiés rwandais se trouvant en Tanzanie a été menée en 2002, la situation était loin d'être celle qui avait prévalu juste après le conflit armé de 1990-1994 et le génocide rwandais et qui avait gravement entravé la capacité du HCR, des gouvernements nationaux et des ONG concernés à garantir aux réfugiés un retour sûr et digne. Cependant, l'opération de rapatriement de 2002 n'a pas non plus assuré la protection des droits fondamentaux des réfugiés.

Événements qui ont immédiatement précédé le « rapatriement volontaire » des réfugiés rwandais en Tanzanie en 2002

À partir de 1998, les demandeurs d'asile rwandais n'ont plus bénéficié à leur arrivée en Tanzanie d'un statut de réfugié *prima facie*. Un centre d'accueil d'une capacité de 600 places avait été créé à Mbuba pour recevoir les demandeurs d'asile rwandais tout au long du processus de détermination de leur statut. Bien que la capacité de ce centre ait presque immédiatement été augmentée pour pouvoir accueillir 2 000 personnes, cette structure était incapable dès 1999 de faire face à la fois aux nouveaux arrivants, aux demandeurs d'asile rwandais qui revenaient en Tanzanie et à ceux qui sont réapparus après s'être enfuis dans des villages tanzaniens à la suite du refoulement de 1996.

À la fin de l'année 1999, les autorités militaires tanzaniennes de la région de Kagera ont publiquement ordonné par écrit à tous les réfugiés rwandais de demeurer dans les camps de réfugiés²⁹. Au début du mois de février 2000, les autorités de l'immigration tanzanienne ont commencé à arrêter, détenir et refouler de force des centaines de réfugiés rwandais qui ne se trouvaient pas dans les camps ainsi que d'autres qui vivaient en Tanzanie depuis les années 1960 et qui étaient intégrés dans des villages tanzaniens. Plus de 80 Rwandais ont été refoulés vers le Rwanda. La

²⁹ Aux termes de la nouvelle loi relative aux réfugiés de 1998 qui est entrée en vigueur en février 1999, aucun réfugié ne peut légalement vivre hors des camps officiellement mis à leur disposition. Le non-respect de cette interdiction est passible d'une peine de prison de six mois. On ignore jusqu'à quel point le gouvernement tanzanien a informé les réfugiés des nouvelles règles contenues dans cette loi de 1998 ou des instructions écrites transmises aux autorités locales.

plupart d'entre eux se sont vus refuser la possibilité de contacter leurs familles ou d'emporter leurs biens.

En janvier 2002, le nombre de réfugiés rwandais en Tanzanie approchait les 25 000 et près de la moitié d'entre eux étaient retournés en Tanzanie à la suite du refoulement massif de 1996³⁰. Il y avait quelque 11 000 autres réfugiés qui avaient fui le Rwanda au cours des deux années précédentes en raison des persécutions politiques. Le gouvernement tanzanien a alors lancé un appel pressant à la fois à la communauté internationale et au HCR afin qu'ils prennent en charge leur rapatriement.

Le « rapatriement volontaire » des réfugiés rwandais de Tanzanie en 2002 et 2003.

Des rencontres bilatérales et tripartites ont eu lieu à Genève à la fin du mois de septembre 2002 entre les gouvernements tanzanien et rwandais et le HCR afin d'étudier les stratégies les plus appropriées en vue d'une solution durable de la question des réfugiés rwandais vivant en Tanzanie. Le ministre de l'Intérieur tanzanien a précisé que son gouvernement rejetait l'option de l'intégration locale en tant que solution durable pour les réfugiés rwandais et a demandé leur rapatriement. Le gouvernement tanzanien a clairement indiqué qu'il voulait que tous les réfugiés rwandais quittent la Tanzanie et il a suggéré que dorénavant les demandeurs d'asile rwandais bénéficient d'une protection dans des « *asiles sûrs* » situés à l'intérieur du Rwanda. Le gouvernement rwandais a également soutenu l'option du rapatriement de tous les réfugiés rwandais. Le HCR a décidé alors de modifier sa politique qui consistait jusqu'alors à faciliter le retour volontaire « *spontané* » des réfugiés et d'opter pour une politique d'encouragement au rapatriement volontaire ; il a également promis de réfléchir à la possibilité d'appliquer les clauses de cessation aux réfugiés rwandais³¹. Un accord tripartite conclu entre le HCR et les gouvernements tanzanien et rwandais le 10 octobre 2002 a établi les modalités de ce rapatriement.

La date butoir du 31 décembre 2002 a été fixée pour la fin de cette opération de rapatriement. Au cours des deux dernières semaines d'octobre 2002, le HCR a lancé une campagne d'information pour préparer cette opération qui avait pour objectif de rapatrier tous les Rwandais se trouvant sur le sol tanzanien. Cette

³⁰ La plupart de ces réfugiés ont affirmé qu'ils avaient été victimes de persécutions et de détentions à la suite de querelles très vives concernant la propriété de certains biens, ce qui les avait poussés à quitter le pays. D'autres ont indiqué qu'ils avaient fui un système de justice pénale discriminatoire ou d'autres atteintes aux droits fondamentaux, notamment des « disparitions » et des exécutions extrajudiciaires.

³¹ Le 2 octobre 2002, un communiqué final soulignant ce changement de politique et affirmant la possibilité d'appliquer la clause de cessation aux réfugiés rwandais a été signé et publié à Genève.

campagne comprenait des visites exploratoires effectuées par des dirigeants des réfugiés rwandais au Rwanda. De plus, des réfugiés rwandais qui étaient rentrés chez eux ont été invités à revenir dans les camps en Tanzanie pour fournir des informations sur la situation actuelle au Rwanda. Les premiers convois de rapatriés sont partis pour le Rwanda le 6 novembre 2002 et cette opération s'est achevée le 27 décembre de la même année. Deux convois partaient chaque semaine à l'exception de la Semaine du rapatriement (du 26 au 30 novembre 2002) pendant laquelle un départ avait lieu chaque jour. Deux mille réfugiés ont été rapatriés en novembre et 17 000 en décembre. Le HCR a annoncé que 23 500 personnes avaient été rapatriées à la fin décembre 2002 et que seulement quelque 150 réfugiés rwandais semblaient encore se trouver en Tanzanie. Ces personnes étaient soit trop malades pour faire ce trajet soit se trouvaient en prison.

Il est intéressant de noter que le 3 janvier 2003, on annonçait qu'un dernier groupe de 1 300 réfugiés rwandais avaient été rapatriés. Le 9 janvier 2003, quelque 3 000 autres réfugiés rwandais avaient refait leur apparition dans des camps de réfugiés. Ces personnes se seraient cachées dans des villages voisins pour éviter le rapatriement ou avaient affirmé être de nationalité burundaise. Le HCR a estimé qu'il pourrait encore y avoir quelque 12 000 autres réfugiés rwandais dans cette région. Dans le même temps, des milliers de réfugiés rwandais qui se trouvaient en Tanzanie ont commencé à être signalés dans des pays aussi éloignés que la Namibie ou le Zimbabwe ainsi que dans les États voisins de l'Ouganda, du Malawi et de la Zambie.

Lors d'une rencontre tripartite qui s'est tenue le 13 février 2003, les autorités tanzaniennes ont fixé un ultimatum de deux semaines pour achever le rapatriement des 2 717 réfugiés rwandais qui se trouvaient encore en Tanzanie. Elles ont déclaré qu'à la fin de cette période de deux semaines, ces personnes perdraient leur statut de réfugié et tomberaient sous le coup de la loi de 1995 relative à l'immigration. En conséquence, le HCR devait donc soit assurer leur rapatriement soit les réinstaller dans un pays tiers mais, à la fin de cette deuxième date butoir, il y avait encore quelque 1 000 réfugiés rwandais en Tanzanie. Si tous les 2 717 réfugiés rwandais ont eu la possibilité de déposer une demande d'asile, le ministère de l'Intérieur tanzanien n'a accordé le statut de réfugié qu'à 1,8 p. cent d'entre eux (soit 150 réfugiés). Le HCR s'est vu demandé de réinstaller dans un pays tiers les réfugiés déboutés. Le 1^{er} septembre 2003, les autorités tanzaniennes ont indiqué au HCR qu'elles allaient expulser tous les réfugiés rwandais qui se trouvaient encore sur leur sol. Le lendemain, la police tanzanienne a commencé à arrêter les réfugiés rwandais. Les réfugiés burundais ont brûlé les maisons des réfugiés rwandais et ont pillé leurs biens. La

police tanzanienne n'est pas intervenue et a, au contraire, renvoyé à la frontière avec le Rwanda quelque 700 réfugiés rwandais à bord de camions (dont au moins un véhicule du HCR). Tout au long de cette opération de rapatriement, le HCR n'a cessé d'affirmer que ce rapatriement était volontaire et que la sûreté et la dignité des personnes qui rentraient dans leur pays d'origine avaient été assurée³². La réalité, cependant, était tout autre.

Des renvois forcés ?

Bien que l'ampleur de changement requis pour un rapatriement volontaire soit moindre que celle exigée pour l'application des clauses de cessation, il faut néanmoins toujours s'assurer que tout retour s'effectue dans des conditions de sûreté et de dignité. Le HCR a justifié le changement de sa politique à savoir le passage de la facilitation des retours à l'encouragement au rapatriement volontaire pour les réfugiés rwandais en s'appuyant sur l'amélioration de la situation au Rwanda qui garantissait la sécurité et la dignité des personnes qui rentraient chez elles. Or si l'on veut vérifier la réelle amélioration d'une situation, il faut mettre en place un programme de surveillance efficace. Si l'on ne sait pas ce qui est arrivé à des personnes rentrées précédemment ou si l'on ignore leur degré de réintégration dans leurs villages d'origine, il est quasiment impossible de déterminer si les conditions ont suffisamment changé pour garantir la sécurité et la sûreté des réfugiés qui rentrent chez eux. Or ni le HCR ni le gouvernement rwandais n'ont effectué un réel suivi de la situation des personnes rentrées immédiatement avant le changement de politique du HCR.

Le HCR affirme que sa présence au Rwanda, son indépendance et son engagement en faveur des principes humanitaires, garantissent une surveillance effective des problèmes de protection auxquels font face les réfugiés rwandais rentrés au pays. Il est vrai que durant la période qui a immédiatement suivi le conflit armé et le génocide rwandais, la présence du HCR au Rwanda a été importante. Cependant, cette présence s'est considérablement réduite quelque temps avant le changement politique de septembre 2002. La situation au Rwanda ne cesse d'évoluer. Il y a deux ans, les violations des droits humains concernaient essentiellement le lancement d'un

³² Voir le dépêche de l'*Integrated Regional Information Networks* (IRIN), "Rwanda-Tanzania: Thousands more Rwandese step forward for repatriation", 9 janvier 2003. Dans ce texte, le porte-parole du HCR en Tanzanie affirme que l'opération de rapatriement avait eu lieu « dans une large mesure sans abus ni problèmes » et que le grand nombre de personnes rentrées au Rwanda s'expliquait « plus par l'existence de conditions favorables que par des pressions des gouvernements tanzaniens ou rwandais ».

parti politique d'opposition. Lors des élections de l'année passée, ces exactions ont visé toutes les formes d'opposition politique ainsi que les personnes qui veillaient au bon déroulement des élections. Cette année, les violations massives des droits fondamentaux ont touché des membres d'ONG locales, des responsables de l'Église et des autorités scolaires.

La réduction de la présence du HCR au Rwanda a également conduit à une trop grande dépendance envers les autorités gouvernementales en matière d'informations sur la situation des réfugiés qui rentraient. De même, toute évaluation de la situation reposait essentiellement sur les plaintes adressées au HCR par les réfugiés rapatriés. Le gouvernement rwandais n'est pas une source d'information objective en ce qui concerne la situation des droits humains des personnes qui rentrent au Rwanda. Peu de gouvernements fournissent de plein gré des informations négatives les concernant. Le fait que le gouvernement rwandais ait vigoureusement recherché le rapatriement de tous les réfugiés rwandais, conduit à émettre de sérieux doutes concernant l'exactitude des informations qu'il fournit au HCR. Par ailleurs, le fait de compter sur les réfugiés pour signaler leurs problèmes aux responsables du HCR (et conclure qu'il n'existe pas de problème si aucun incident n'est signalé) soulève plusieurs questions. On ne peut affirmer avec certitude que les rapatriés savent, une fois revenus dans leur pays, que le HCR leur offre encore une protection. Il n'est pas non plus possible de savoir si le HCR peut réellement répondre à leurs préoccupations en matière de sécurité, ni si les personnes risquent de voir leur situation aggravée au cas où elles se plaindraient auprès du HCR, ni enfin si elles ont les moyens ou la capacité de localiser le personnel du HCR.

Le HCR a également signalé l'importante augmentation du nombre de réfugiés qui choisissaient de rentrer volontairement au Rwanda comme étant un signe positif indiquant que le rapatriement volontaire était possible. Il faut rappeler que près de 96 p. cent des personnes rentrées au Rwanda venaient de la RDC et du Burundi, deux pays ravagés par la guerre. L'augmentation du nombre des personnes revenues au Rwanda doit également être comparée au nombre de nouveaux réfugiés et à l'augmentation « *des migrants irréguliers* »³³. Les statistiques du HCR indiquent que 2 473 réfugiés rwandais ont choisi de rentrer dans leur pays d'origine en 2000, plus de 4 000 sont rentrés en 2001 et près de 4 000 autres avaient fait de même avant que le HCR ne décide d'encourager au rapatriement volontaire. Au cours de cette même période 2000-2002, il y a eu 11 500 nouveaux réfugiés rwandais qui sont arrivés en Tanzanie et plus de 5 000 réfugiés rwandais qui ont fui la Tanzanie vers des pays

³³ Les mouvements de réfugiés irréguliers désignent, selon la Conclusion 58 (XL) de l'EXCOM, le mouvement de réfugiés et/ou de demandeurs d'asile venant de pays où ils avaient déjà trouvé protection.

voisins. Ces personnes ont notamment affirmé : « *Nous avons appris que notre gouvernement était parvenu à un accord avec le gouvernement tanzanien pour nous renvoyer au Rwanda. Cependant beaucoup d'entre nous craignent encore d'être harcelés par le régime tutsi* ». Outre ces réfugiés rwandais qui ont fui la Tanzanie afin d'éviter d'être rapatriés, on ne sait pas dans quelle mesure la campagne menée par le gouvernement tanzanien contre les réfugiés et la décision du HCR d'encourager le rapatriement volontaire des réfugiés ont grossi le nombre de Rwandais ayant choisi de rentrer dans leur pays d'origine.

Tout rapatriement volontaire exige également que les réfugiés donnent leur accord en pleine connaissance de cause. Les lignes directrices du HCR en matière de rapatriement volontaire précisent que les réfugiés doivent avoir pleinement connaissance des faits et que les informations qu'ils reçoivent doivent être correctes, objectives et vérifiables³⁴. De plus, le personnel du HCR est averti du fait que les réfugiés, notamment les femmes et les groupes vulnérables, doivent être consultés afin que les informations fournies répondent à leurs préoccupations. Juste avant le lancement de l'opération de rapatriement des réfugiés rwandais se trouvant en Tanzanie, le HCR a lancé une campagne d'information limitée à deux semaines au cours de laquelle l'organisation a respecté les règles à suivre en la matière en organisant des visites « *exploratoires* » et « *d'information* ». Cependant, un consentement éclairé dépend non de la forme mais de la qualité des informations fournies. En raison de l'absence de surveillance efficace au Rwanda, des contraintes en matière de temps et de ressources et du fait que le HCR ne peut fournir publiquement qu'une information limitée, il est évident que les réfugiés n'ont pas eu accès aux informations nécessaires pour prendre une décision en pleine connaissance de cause.

Le consentement doit donc être volontaire, éclairé et il ne doit pas se faire sous la contrainte. Or, c'est le gouvernement tanzanien qui est à l'origine de ce rapatriement controversé en exigeant que les réfugiés rwandais quittent la Tanzanie. Dans les mois qui ont précédé ce rapatriement, les réfugiés rwandais ont dû faire face à toute une série de déclarations officielles critiques à leur égard, de commentaires hostiles dans les médias et de réactions sans cesse plus dures de la part des autorités locales qui leur ont clairement indiqué qu'ils n'étaient pas les bienvenus sur le sol tanzanien. Les réfugiés ont été placés devant l'alternative d'accepter le rapatriement ou d'être exposés à un refoulement à l'avenir. Travaillant dans un contexte très tendu, dans lequel la priorité était donnée au retour des réfugiés tant par le gouvernement

³⁴ Voir *UNHCR Handbook, Voluntary Repatriation: International Protection, 1996* [Manuel du HCR, Rapatriement librement consenti : protection internationale, 1996.

rwandais que par les autorités tanzaniennes, le HCR et les deux gouvernements concernés ont négocié un accord tripartite qui a fourni un cadre juridique et opérationnel respectant les règles et les normes relatives aux réfugiés. Cet accord tripartite est peut-être parvenu à réduire le nombre d'exactions commises au cours de ce rapatriement mais il n'a pas empêché le renvoi forcé de dizaines de milliers de réfugiés rwandais qui se trouvaient en Tanzanie. Ce n'est pas le contenu de l'accord qui doit être remis en cause ni ses objectifs mais son application et le fait qu'il ait été perçu par les gouvernements rwandais et tanzanien comme un encouragement à poursuivre leurs opérations de rapatriement en dépit du fait que les réfugiés rwandais continuaient à avoir besoin de protection. Les témoignages de réfugiés recueillis par Amnesty International indiquent que beaucoup d'entre eux ont eu l'impression que le HCR et la communauté internationale avaient cédé aux exigences des gouvernements rwandais et tanzanien. Dans de telles circonstances, confrontés à la date butoir du 31 décembre 2002, le consentement donné par les réfugiés rwandais ne devait pas aboutir à la conclusion que le critère du caractère « *volontaire* » de ce rapatriement était rempli. Même dans ces circonstances, de nombreux réfugiés sont restés en Tanzanie jusqu'à la fin de l'ultimatum et des milliers d'entre eux ont fui vers d'autres pays dans l'espoir d'échapper à ce rapatriement³⁵. En 2003, la situation s'est considérablement dégradée lorsque le harcèlement verbal des autorités tanzaniennes s'est transformé en réelle violence physique et plus personne n'a alors prétendu que le rapatriement était volontaire³⁶.

³⁵ Ces personnes ont dû faire face à un autre problème en Ouganda, car dans ce pays, malgré ce que prévoit la Conclusion 58 de l'EXCOM qui reconnaît certes que le déplacement de réfugiés d'un pays à l'autre pose des problèmes aux structures d'assistance internationales mais exige néanmoins des États qu'ils protègent les réfugiés se trouvant dans leur territoire, le bureau local du HCR en Ouganda a affirmé que ces réfugiés étaient des migrants irréguliers qui avaient précédemment trouvé protection en Tanzanie et qui ne pouvaient, en tant que tels, bénéficier d'une assistance ou d'une protection internationale en Ouganda. La Conclusion 58 de l'EXCOM reconnaît cependant que les « *migrants irréguliers* » ne peuvent être renvoyés que vers leur premier pays d'asile s'ils y sont protégés contre le risque de refoulement et y peuvent rester et être traités conformément aux « *normes relatives aux droits humains reconnues comme fondamentales* ». De plus, le fait que le degré de protection dont bénéficiaient les réfugiés en Tanzanie est très bas aurait dû conduire à la conclusion qu'un grand nombre de personnes qui ont fui vers l'Ouganda n'étaient pas des « *migrants irréguliers* » mais des personnes qui continuaient à se déplacer à la recherche d'une protection internationale.

³⁶ Des réfugiés qui avaient fui la Tanzanie pour se rendre en Ouganda ont signalé aux délégués d'Amnesty International que vers la fin de l'année 2002, les commandants des camps se comportaient de manière de plus en plus agressive, menaçant les réfugiés rwandais de les soumettre à la violence policière s'ils ne quittaient pas la Tanzanie. Chaque fois que des réfugiés rwandais se rencontraient pour évoquer l'opération de rapatriement en cours, la police tanzanienne venait interrompre ces réunions, passant à tabac et détenant les participants. En janvier 2003, l'armée tanzanienne a également pénétré dans les camps afin de frapper et arrêter des réfugiés rwandais. La plupart des hommes avec lesquels Amnesty International s'est entretenue avaient au moins une fois été victimes d'agressions physiques et avaient été détenus deux ou trois fois durant plusieurs jours.

De plus, ni le HCR ni le gouvernement rwandais n'ont rempli leurs rôles respectifs concernant le rapatriement des réfugiés rwandais au Rwanda tel qu'il avait été prévu dans l'accord tripartite. Lorsque le premier convoi de réfugiés est arrivé au centre de transit de Nyakarambi au Rwanda, aucun représentant du HCR ou du gouvernement rwandais n'était présent pour les recevoir ou les enregistrer. Ni le HCR ni le gouvernement rwandais n'avait construit de structures ou des services sanitaires afin d'abriter les réfugiés rapatriés. Il n'y avait à disposition ni eau ni soins médicaux. Il a fallu attendre deux semaines et demi – sur les six semaines qu'a duré cette opération de rapatriement – pour que le centre réponde aux normes minima prescrites par l'Organisation mondiale de la santé (OMS).

Au cours de cette opération de rapatriement de réfugiés rwandais installés en Tanzanie, le HCR n'a pas mis en place une structure capable de surveiller réellement la réintégration des personnes rapatriées et n'a donc eu que peu ou pas de moyens de savoir si le gouvernement rwandais remplissait ses obligations ou si les personnes rapatriées étaient victimes de mesures de discrimination. Le fait que le HCR n'ait pu accomplir ces tâches peut partiellement être attribué à la réticence du gouvernement rwandais à veiller au respect des droits fondamentaux des personnes qui rentraient au Rwanda, au manque de ressources adéquates et à l'absence d'accord international en matière de types d'« *outils de protection* » nécessaires pour surveiller la situation des personnes de retour dans leur pays d'origine³⁷. Alors que les lignes directrices du HCR relatives au rapatriement volontaire précisent clairement que le droit d'un réfugié à un retour sûr et dans la dignité ne prend pas fin à la frontière et que le rapatriement volontaire ne peut constituer une solution durable sans une réintégration réussie des personnes qui rentrent dans leurs villages d'origine, le cadre juridique et les moyens financiers nécessaires à cette réintégration manquent cruellement. Le HCR n'a pas non plus soutenu la reconstruction juridique et judiciaire du Rwanda, il n'a pas obtenu les fonds de la communauté internationale pour soutenir les programmes de

³⁷ Le HCR – comme toutes les organisations et agences intergouvernementales – peut être l'objet de pressions politiques et n'est pas toujours en mesure d'évoquer publiquement ses préoccupations, ce qui nuit à ses efforts pour mener à bien une surveillance indépendante et impartiale de la situation. Dans des situations comme celles qui sont examinées dans le présent rapport, le HCR est parfois confronté au dilemme suivant : dénoncer publiquement des faits condamnables au risque que son personnel soit victime de représailles ou soit expulsé ce qui l'empêcherait de mener quelque action que ce soit sur le terrain ou bien garder le silence et faire de son mieux pour limiter les exactions sur le terrain avec pour contrepartie de ne pas alerter la communauté internationale.

réintégration et n'a pas agi comme un moteur dans l'aide à la réhabilitation sur le moyen et le long terme³⁸.

Rapatriements de réfugiés rwandais en cours en Afrique de l'est, en Afrique centrale et australe

Outre le rapatriement de réfugiés rwandais se trouvant en Tanzanie qui est maintenant achevé, d'autres opérations de rapatriement sont en cours au Burundi (où il y a plus de 1 200 réfugiés rwandais), en RDC (où il y en a quelque 21 000), en République centrafricaine (où l'on en compte plus de 400), en Zambie (où ils sont plus de 5 000), en République du Congo (où il en y a plus de 6 000), en Ouganda (où ils sont 25 000), au Malawi (où ils sont presque 4 000), en Namibie (où ils sont plus de 600) au Zimbabwe (où ils sont près de 3 000) et au Mozambique où il y en a une centaine³⁹. Si l'on excepte les réfugiés se trouvant au Burundi, pays dans lequel 1 616 réfugiés rwandais sont repartis dans leur pays d'origine entre octobre 2002 et juin 2004 et la RDC où près de 26 000 réfugiés rwandais sont rentrés entre octobre 2002 et novembre 2004⁴⁰, des pourcentages relativement faibles de réfugiés rwandais se sont portés volontaires au rapatriement.

En Zambie, un accord tripartite entre le HCR, le Rwanda et la Zambie a été signé en janvier 2003. Une campagne d'information a commencé en février et le rapatriement a débuté en avril. Seize Rwandais ont été rapatriés en mai 2003 et 52 sont rentrés le mois suivant. Au cours du mois de juin 2004, seuls 142 réfugiés rwandais ont été rapatriés et les autorités zambiennes ont menacé de retirer le statut de réfugié à tout Rwandais qui refusait de rentrer dans son pays d'origine. En septembre, le commissaire zambien aux réfugiés, mécontent de la réticence des réfugiés rwandais à être rapatriés, a annoncé que ses services envisageaient de cesser de reconnaître les demandeurs d'asile rwandais en tant que réfugiés.

Un accord tripartite a été signé avec la République du Congo en juin 2003. Fin février 2004, une organisation locale de défense des droits humains a signalé que certains réfugiés rwandais acceptaient d'être rapatriés mais qu'ils voulaient obtenir des informations plus exactes et plus objectives et disposer de temps avant de donner

³⁸ Ces éléments font partie intégrante du mandat du HCR dans le domaine du rapatriement volontaire. Voir HCR, *Benchmarks, Role and Activities for the Return of Rwandese Refugees*, Bureau du Coordonnateur régional du HCR pour les Grands Lacs, 7 juillet 2004.

³⁹ Il s'agit là des statistiques approximatives concernant le nombre de réfugiés rwandais dans les différents pays d'accueil au moment où ces accords de rapatriement étaient signés.

⁴⁰ Les opérations de rapatriement font souvent apparaître des chiffres contradictoires s'agissant du nombre de réfugiés enregistrés. Le nombre de réfugiés rwandais rentrés du Burundi dépasse déjà le nombre de réfugiés enregistrés dans ce pays.

leur accord. Une année après la signature de cet accord tripartite, 73 réfugiés rwandais avaient accepté d'être rapatriés.

Le gouvernement ougandais a signé un accord tripartite en juillet 2003. On estime qu'en juin 2004, 1 945 réfugiés rwandais avaient accepté d'être rapatriés. Dans le même temps, quelque 300 personnes parmi celles qui avaient été rapatriées au Rwanda étaient déjà revenues en Ouganda. Bon nombre parmi ceux qui étaient rentrés au Rwanda ont signalé qu'ils n'avaient pas pu rentrer en possession de leurs terres. Certains craignaient d'être arrêtés ou détenus s'ils tentaient de récupérer leurs terres, d'autres ont mentionné des atteintes aux droits humains ainsi que des discriminations dans le fonctionnement du système judiciaire pénal.

Le Malawi, la Namibie, le Zimbabwe et le Mozambique ont signé des accords tripartites en novembre et décembre 2003. En juin 2004, deux réfugiés rwandais qui se trouvaient au Malawi, un réfugié rwandais installé en Namibie et 12 réfugiés rwandais vivant au Mozambique ont été rapatriés.

Le nombre relativement faible de candidats au rapatriement ne signifie pas que les réfugiés rwandais n'ont pas réagi face aux projets visant à les renvoyer dans leur pays d'origine. En Zambie, des réfugiés ont déposé plainte auprès de la Commission des droits de l'homme zambienne au sujet de harcèlements croissants dont ont été victimes dans ce pays les réfugiés rwandais à la suite de la signature de cet accord tripartite. À nouveau, ce n'est ici ni les objectifs ni le contenu de l'accord tripartite négocié entre les parties respectives qui pose problème. Cependant, cet accord a légitimé le rapatriement des réfugiés rwandais. Il semble que les autorités zambiennes aient accru leur harcèlement à l'encontre des réfugiés afin d'obtenir leur retour « volontaire ». Une enquête à ce sujet a été ouverte par la Commission des droits de l'homme zambienne. Les réfugiés rwandais ont réagi face aux déclarations du gouvernement hostiles à leur égard en se plaignant auprès des médias locaux et des ONG locales et internationales. De même, les réfugiés rwandais en Namibie ont exposé leurs problèmes dans les médias locaux en signalant que 120 réfugiés avaient quitté leur camp pour échapper au programme de rapatriement prévu pour juin 2004. Les responsables du HCR maintiennent cependant que ces réfugiés n'ont, à aucun moment, risqué d'être victimes de refoulement et ils attribuent la fuite de ces personnes à de la désinformation. Le fait est que c'est ainsi que les réfugiés perçoivent, non sans raison, la réaction des gouvernements des pays d'accueil et des populations à ces accords. Ils éprouvent des craintes face à l'assentiment du HCR et de la communauté internationale devant l'exigence des pays d'accueil de les rapatrier vers le Rwanda. C'est un problème que le HCR et les pays donateurs doivent résoudre.

Lorsque l'on constate la faiblesse du nombre de personnes candidates à un rapatriement volontaire ainsi que les cas de fuites de réfugiés hors de leurs camps, de leurs lieux de résidence ou des pays dans lesquels des programmes de rapatriement sont en cours et, ce, en dépit des grandes campagnes d'informations menées par le HCR, une conclusion s'impose : la majorité des réfugiés ne veulent pas être rapatriés. La désinformation véhiculée par certains secteurs de la communauté rwandaise en exil peut expliquer certaines de ces réticences. Mais, dans un nombre écrasant de cas, les réfugiés expliquent leur refus d'être rapatriés par des craintes d'être victimes de persécutions. Ils mettent en avant les violations persistantes des droits fondamentaux commises au Rwanda et citées dans les rapports sur le respect des droits humains : « disparitions » qui n'ont jamais cessé, exécutions extrajudiciaires, arrestations et détentions arbitraires, procès inéquitables et prisons surpeuplées. Ils mentionnent également les confiscations et les occupations illégales de biens par les autorités et les forces de sécurité rwandaises. La question la plus fréquemment posée par les réfugiés rwandais aux autorités gouvernementales rwandaises et à celles des pays d'accueil lors des campagnes d'information organisées par le HCR semble être la suivante : « *Comment pouvez-vous dire à quelqu'un qu'il n'y a pas de danger à rentrer au Rwanda alors que des personnes continuent à fuir ce pays en raison de l'insécurité qui y règne ?* »

Contrairement aux opérations de rapatriement des réfugiés rwandais se trouvant en Tanzanie en 2002, le HCR et les gouvernements des pays d'accueil ont à ce jour fourni aux réfugiés concernés par ces rapatriements en cours beaucoup plus d'informations et leur ont laissé plus de temps pour prendre une décision en toute connaissance de cause. Cependant, il y a matière à s'inquiéter en particulier en ce qui concerne la qualité des informations que les réfugiés reçoivent et les actions menées par le HCR et par les pays d'accueil lorsque les réfugiés décident de ne pas choisir l'option du rapatriement volontaire⁴¹. Amnesty International estime que souvent les informations fournies par le HCR ne répondent pas aux préoccupations des réfugiés et que l'agence onusienne n'a pas toujours su gagner la confiance des réfugiés. Si des réfugiés ont cherché protection en raison de craintes de persécution fondées de la part des agents de l'actuel gouvernement, il ne suffit pas simplement de leur transmettre les informations fournies par le gouvernement rwandais ou de laisser les autorités rwandaises et celles des pays d'accueil répondre à leurs préoccupations. Il serait

⁴¹ Le 8 septembre 2004, le bureau du HCR en Ouganda a annoncé qu'il allait fermer les trois camps qui accueillait des réfugiés rwandais, mettre un terme à toute assistance en faveur des réfugiés rwandais car ceux-ci avaient cessé d'être considérés comme des réfugiés et a précisé que ces derniers avaient le choix entre demander la citoyenneté ougandaise ou prendre toute autre décision concernant leur sort. Ces fausses informations et la menace d'application des clauses de cessation peuvent être considérées comme un moyen de faire pression sur les réfugiés pour les contraindre à consentir au rapatriement.

préférable de permettre également aux ONG, aux agences de développement et aux organisations de défense des droits humains travaillant dans ce domaine de répondre aux inquiétudes des réfugiés. Les informations fournies aux réfugiés sont supposées être exactes, objectives et vérifiables. À cet égard, la mise en place sur le terrain d'un système de surveillance efficace (à savoir indépendant, doté de ressources suffisantes et compétentes) permettrait au HCR de parler d'une voix autorisée des problèmes auxquels sont confrontés les réfugiés et de la manière dont ils sont résolus.

Le HCR n'a que tardivement reconnu la nécessité d'améliorer la surveillance de la situation des Rwandais qui sont rentrés dans leur pays. Au début de l'année 2003, l'organisation a demandé que soient recrutés cinq volontaires des Nations unies (VNU) afin d'entreprendre cette surveillance. Trois VNU ont été finalement recrutés afin d'enquêter sur la situation des droits fondamentaux des Rwandais rentrés dans leur pays d'origine et d'établir un rapport. Mais ce rapport n'a malheureusement pas fourni les informations recherchées. Au milieu de l'année 2004, une unité de surveillance composée de trois personnes a été créée dans le bureau local du HCR au Rwanda. Le HCR reconnaît que cette unité manque à la fois de ressources humaines et matérielles. En août 2004, cette unité devait encore enquêter sur une affaire qui avait fait grand bruit, celle de jeunes Rwandais revenus de Tanzanie et d'Ouganda et qui avaient été mobilisés afin de combattre en RDC. Bien qu'allant dans la bonne direction, il est évident que ce travail de surveillance est insuffisant pour répondre au mandat du HCR en matière d'informations objectives transmises aux réfugiés dans le cadre de ses opérations de rapatriement et pour surveiller à la fois la situation des droits humains des réfugiés rentrés au Rwanda.

Amnesty International s'inquiète des mesures que le HCR et/ou les pays d'accueil prendront si les réfugiés continuent à refuser la solution du rapatriement volontaire. L'organisation craint également que toute future application des clauses de cessation ne soit pas basée sur une évaluation objective de la situation des droits humains au Rwanda tout en supprimant la nécessité d'obtenir le consentement des réfugiés à leur rapatriement. Le HCR et les pays d'accueil devraient plutôt enquêter sur les causes profondes du refus des réfugiés d'être rapatriés volontairement et ils devraient étudier avec le gouvernement rwandais, les donateurs bilatéraux, les organisations intergouvernementales (OIG) et les ONG les moyens de traiter ces questions. Les autorités des pays d'asile et le HCR ne peuvent se contenter d'attribuer le refus des réfugiés rwandais de se porter candidats pour un rapatriement à la peur du changement, à leur participation possible au génocide de 1994 ou à la pauvreté. Des campagnes d'information globales, indépendantes et impartiales doivent répondre aux appréhensions compréhensibles des réfugiés concernant leur retour au Rwanda. Le

HCR a mis en place des mécanismes pour traiter des questions relatives aux réfugiés soupçonnés d'avoir participé au génocide de 1994.

Démobilisation et rapatriement en République démocratique du Congo

La question des réfugiés rwandais en RDC est liée au désarmement des groupes politiques armés rwandais qui opèrent dans ce pays. Cette situation complique beaucoup la question du rapatriement pour plusieurs raisons : il y a tout d'abord le conflit entre le gouvernement rwandais et les éléments rwandais qui s'opposent à lui, le conflit entre les groupes politiques armés congolais opposés à l'intervention rwandaise en RDC et les Rwandais qui habitent ce pays ainsi que la crainte légitime des membres des groupes politiques armés rwandais démobilisés et des personnes qui sont à leur charge (et qui sont considérés comme des réfugiés) face à l'accueil qui leur serait réservé au Rwanda. Les gouvernements rwandais et congolais continuent de s'accuser mutuellement de violer les divers accords qu'ils ont signés concernant le retrait des troupes rwandaises de la RDC, la démobilisation et le rapatriement des membres de groupes politiques armés qui opèrent en RDC⁴². Les dirigeants des groupes politiques armés ont catégoriquement refusé de désarmer leurs troupes tant que leurs exigences politiques ne seront pas prises en compte par le gouvernement rwandais. Le travail de la MONUC et du HCR est rendu plus difficile par ces exigences politiques non satisfaites et par les contraintes sécuritaires dans l'est de la RDC en proie au conflit.

Le 24 septembre 2002, le gouvernement de la RDC a interdit les Forces démocratiques de libération du Rwanda (FDLR)⁴³ et a arrêté et détenu des membres importants de ce mouvement⁴⁴. À la suite d'une mission exploratoire au Rwanda, 76 des 79 participants à cette mission ont indiqué leur opposition au rapatriement. Si 75

⁴² L'accord de cessez-le-feu de Lusaka, signé le 10 juillet 1999, prévoyait un cessez-le-feu entre les principales parties au conflit en RDC, le retrait des troupes étrangères, la démobilisation des groupes politiques armés (et le rapatriement des membres des groupes politiques armés rwandais) et la mise en place d'un dialogue inter-congolais. Quatre mois plus tard, la Résolution 1279 du Conseil de sécurité a autorisé le déploiement d'une mission des Nations unies pour le Congo (MONUC) qui devait dans un premier temps déployer des observateurs militaires, puis surveiller et vérifier le retrait des troupes étrangères et finalement désarmer, démobiliser et rapatrier les membres des groupes politiques armés. L'accord de paix de Pretoria signé le 30 juillet 2002 entre le Rwanda et la RDC a fixé un délai de 90 jours pour le retrait des troupes rwandaises et le désarmement et la démobilisation des membres des groupes politiques armés rwandais.

⁴³ LE FDLR est composé de certains des principaux responsables du génocide de 1994, de membres de l'ex-armée rwandaise et de réfugiés rwandais déplacés. Ce groupe est basé à l'est de la RDC depuis de nombreuses années. Au milieu de l'année 2003, leur force était estimée entre 15 000 et 20 000 hommes.

⁴⁴ Onze des 19 dirigeants détenus ont accepté volontairement d'être rapatriés le 22 janvier 2003.

ex-combattants rwandais ont opté pour un rapatriement volontaire, 136 autres (98 combattants et 38 personnes qui étaient à leur charge) ont été refoulés le 13 octobre 2002. Le 30 octobre 2002, des membres du mécanisme de vérification de la tierce partie (TPVM) ont rapatrié de force huit dirigeants politiques du FDLR qui n'étaient pas d'ex-combattants et qui bénéficiaient du statut de réfugiés. La nuit suivante, les Forces armées congolaises (FAC) ont attaqué le camp de Kamina⁴⁵. Des informations indiquent que des centaines de Rwandais désarmés ont été tués, dont des personnes qui avaient été hospitalisées à la suite de l'attaque menée par les FAC. Les Nations unies n'ont jamais mené d'enquête sur ces homicides bien que la MONUC ait déclaré qu'elle ne fermerait pas les yeux sur cette attaque. Un groupe de 735 autres Rwandais (402 combattants et 333 personnes à leur charge) ont été refoulés⁴⁶. Le nombre d'ex-combattants de groupes armés rwandais qui ont été rapatriés avec les personnes qui étaient à leur charge s'est élevé à 4 080 au 31 mars 2004. Selon la MONUC, près de 12 p. cent de ces personnes étaient des ex-combattants.

Les exigences politiques et l'existence de conflits constituent certes des facteurs de complication mais ils ne peuvent avoir d'incidence sur les obligations juridiques des organisations intergouvernementales (OIG) et des États nationaux en matière de protection des réfugiés. L'arrestation et la détention de réfugiés par le gouvernement de la RDC et le refoulement de réfugiés violent toutes les garanties de protection légalement contraignantes. L'opportunisme politique ne peut justifier la violation de principes internationalement reconnus. Pour sa part, le gouvernement rwandais n'a pas non plus assuré la protection et la réintégration au niveau national des ex-combattants et des réfugiés rapatriés de la RDC. Les commissions et ministères gouvernementaux compétents ont adopté très peu de mesures afin de surveiller et de soutenir la réintégration de ces personnes mais on estime néanmoins que 50 à 60 p. cent des soldats démobilisés se sont tournés vers des activités criminelles après l'échec de leur réintégration dans leurs villages d'origine⁴⁷. Il existe également de nombreuses informations fiables concernant des personnes revenues de RDC et qui

⁴⁵ Depuis septembre 2001, le gouvernement de la RDC a confiné 1 794 combattants du FDLR dans un camp militaire à Kamina, dans le Sud-Kivu. Les responsables du FDLR ont accepté d'être confinés mais ont refusé d'être désarmés ou rapatriés tant que le gouvernement rwandais n'ouvrira pas des négociations avec eux.

⁴⁶ Treizième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo, 21 février 2003 (S/2003/211). L'*International Crisis Group* (ICG) donne des chiffres légèrement différents dans son rapport, *Rwandese Hutu Rebels in the Congo: a New Approach to Disarmament and Reintegration*, 23 mai 2003. Citant l'Agence France presse, l'ICG a précisé qu'un total de 642 Rwandais avaient été rapatriés : 359 ex-combattants et 283 membres de leurs familles.

⁴⁷ Entretien d'Amnesty International avec un représentant du gouvernement rwandais.

ont été arrêtées ou à nouveau mobilisées au sein des troupes rwandaises ou de forces soutenues par le Rwanda et opérant en RDC.

Rapatriement des réfugiés rwandais arrivés en Tanzanie avant 1994

L'hostilité du gouvernement tanzanien à l'égard des réfugiés rwandais au lendemain du génocide perpétré en 1994 s'est étendue à tous les Rwandais présents dans ce pays⁴⁸, dont ceux installés en Tanzanie avant 1994. On qualifie ces personnes d'« *anciens réfugiés* » et leur cas est complexe. En effet, à ces anciens réfugiés se sont mêlés des migrants économiques, dont la plupart s'est dispersée et intégrée au sein de la société tanzanienne. Bien que le HCR n'ait pas fourni un soutien ou une aide spécifique à un groupe de personnes en particulier, les réfugiés demeurent des réfugiés jusqu'à ce qu'une solution durable soit trouvée. Amnesty International estime que des démarches plus sérieuses telle que la naturalisation des Rwandais qui a eu lieu en Tanzanie au début des années 1980 auraient dû être entreprises afin de sensibiliser les Rwandais au fait qu'ils devraient régulariser leur situation s'ils souhaitent rester en Tanzanie et qu'une aide aurait dû leur être fournie concernant les procédures à suivre. Si le HCR avait agi de manière plus préventive, il aurait déployé des efforts sérieux afin de faire prendre conscience à ces réfugiés de la nécessité pour eux de légaliser leur situation en Tanzanie et de les aider dans leurs démarches.

En 1999, les députés tanzaniens ont désigné le Rwanda comme un foyer très important d'immigration illégale (bien que des accords informels signés entre les deux pays aient auparavant permis et favorisé cette immigration). La grande majorité de ces personnes étaient surnommées « *les anciens réfugiés* » car elles s'étaient installées en Tanzanie au cours des 35 années qui ont précédé 1994, à l'époque où les autorités tanzaniennes adoptaient une politique de « *portes ouvertes* » à l'égard des réfugiés. La plupart des anciens réfugiés étaient des Rwandais qui avaient émigré en Tanzanie pour des raisons économiques⁴⁹. La plupart d'entre eux n'avaient pas déposé de demande de naturalisation en Tanzanie mais ils étaient néanmoins considérés comme de « *bons citoyens* ». Ils étaient bien intégrés, ils étaient économiquement

⁴⁸ On constate la même situation en RDC où le Parlement est en train de débattre de la question de la citoyenneté des Congolais d'origine rwandaise.

⁴⁹ Le fait qu'une personne dont la nationalité d'origine est rwandaise ait émigré en Tanzanie pour des raisons économiques et non pour des raisons de persécution fondées ne signifie pas que cette personne ne puisse pas être considérée comme réfugiée. De telles personnes, dont le besoin de protection internationale résulte du fait des changements qui se sont produits dans leur pays d'origine alors qu'elles étaient à l'étranger sont souvent appelées des « *réfugiés sur place* ». Voir le Guide du HCR concernant les procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié conformément à la Convention de 1951 et le Protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés, paragraphes 94-96.

indépendants et participaient à la vie sociale du pays. Dans une large mesure, la plupart de ces personnes ne se considéraient plus comme des réfugiés. Beaucoup d'entre elles étaient nées en Tanzanie, de parents réfugiés qui avaient quitté le Rwanda à la fin des années 1950 et au début des années 1960.

Bien que ces personnes aient bénéficié en Tanzanie d'un statut de réfugié *prima facie* et qu'elles aient été intégrées au sein de la société tanzanienne, le gouvernement tanzanien a insisté sur le fait qu'il s'agissait de migrants « *illégaux* ». Aucune des personnes qui ont été arrêtées puis refoulées en 2000 n'a été autorisée à déposer une demande d'asile⁵⁰. À la fin de l'année 2000, le commissaire de la région de Kagera a annoncé que le gouvernement tanzanien allait changer sa politique et permettre aux Rwandais et Burundais qui ne s'étaient pas enregistrés auprès du HCR de signaler leur présence dans les camps de réfugiés et ce, jusqu'au 31 décembre 2000. Passé ce délai, ces personnes seraient expulsées.

Il est difficile de connaître le nombre d'anciens réfugiés qui étaient au courant de ces nouvelles réglementations. Dans le passé, les réfugiés en Tanzanie, tout comme ceux qui étaient dans les pays voisins ont progressivement quitté leurs camps surpeuplés pour chercher du travail et une terre. Nombre d'entre eux s'étaient intégrés à la société du pays où ils avaient cherché asile. Beaucoup se sentaient Tanzaniens du fait qu'ils étaient nés dans ce pays, qu'ils y avaient vécu depuis longtemps, qu'ils y payaient des impôts et qu'ils menaient une vie quasiment identique à celle des autres Tanzaniens⁵¹. La plupart de ces personnes ne pensaient pas que ces nouvelles réglementations relatives aux réfugiés les concernaient, bien que la grande majorité d'entre elles n'aient jamais fait la démarche de se faire naturaliser. Alors que de nombreux anciens réfugiés sont retournés au Rwanda après la fin du conflit armé de 1990 à 1994 et le génocide, de nombreuses personnes ne voulaient pas mettre en péril leur situation, ni les solides liens familiaux, sociaux et économiques qu'ils avaient tissés en Tanzanie.

Le climat politique à l'égard des réfugiés en Tanzanie avait cependant changé, et les autorités tanzaniennes se méfiaient de plus en plus du nombre de réfugiés et de migrants économiques qui vivaient en Tanzanie en tant que Tanzaniens et dont

⁵⁰ HCR, *United Republic of Tanzania 1999 Annual Protection Report*.

⁵¹ Les délégués d'Amnesty International se sont à maintes reprises entretenus avec les anciens réfugiés présents en Tanzanie et également avec ceux qui ont récemment été refoulés vers le Rwanda. La grande majorité d'entre eux pensaient que le fait de payer des impôts en Tanzanie leur donnait le droit de séjourner dans le pays. Beaucoup de ceux qui sont au Rwanda se sont plaints du fait que le gouvernement tanzanien ne leur avait pas laissé le temps de rassembler et de montrer leurs avis d'impositions, estimant que cela leur aurait évité d'être refoulés.

certaines occupaient des postes importants aux niveaux militaire et gouvernemental du pays. Les autorités gouvernementales tanzaniennes ont souvent déploré devant les délégués d'Amnesty International le fait qu'il était difficile de déterminer qui était ou non tanzanien en raison de l'absence de carte d'identité nationale. Une campagne a discrètement été menée avant les élections d'octobre 2002 afin d'identifier les « *non Tanzaniens* » pour ensuite les expulser. Certaines personnes ont perdu leurs postes uniquement à cause d'allégations non fondées qui les avaient désignées comme « *étrangères* », d'autres en revanche ont pu prouver devant la justice qu'elles étaient légalement de nationalité tanzanienne. Il y a des groupes ethniques variés qui vivent près des frontières en Tanzanie. Du fait de leur proximité géographique avec d'autres pays, ces groupes sont souvent interrogés sur leur nationalité d'origine, et font face à de plus en plus de difficultés pour justifier leur citoyenneté tanzanienne. Ils font parfois l'objet de discrimination, par exemple lorsqu'ils essaient d'obtenir des emplois dans l'administration ou lorsqu'ils demandent un passeport.

Du 25 février au 10 mars 2003, plus de 2 300 Rwandais ont été expulsés de Tanzanie. Il s'agissait principalement d'« *anciens réfugiés* » qui avaient été identifiés par les autorités tanzaniennes comme étant Rwandais. Certaines de ces personnes avaient appris par la radio ou par des autorités locales que tous les Rwandais avaient deux à trois jours pour quitter le territoire de Tanzanie mais elles pensaient que cette information concernait les « *nouveaux réfugiés* ». Cependant, des Rwandais ont indistinctement été arrêtés sans notification préalable, ils ont été dévalisés et passés à tabac, détenus dans des prisons et conduits à la frontière. Des familles ont été séparées et ont perdu leurs biens personnels et leurs propriétés.⁵²

Les délégués d'Amnesty International se sont entretenus avec plus de 30 réfugiés parmi un groupe de 56 Rwandais qui ont été rapatriés de force à la mi-mars 2003 des villages de Nyagakika, Kihanga, Kakunga, Nyishozi et Nyahura (tous situés dans le district de Karagwe, dans la région de Kagera) vers le centre de transit de Nyakarambi au Rwanda. La plupart des personnes rencontrées par les délégués d'Amnesty International ont refusé la proposition du gouvernement rwandais de les conduire dans leurs villages d'origine car elles estimaient qu'elles ne savaient où aller. La Croix-Rouge Rwandaise et le Programme Alimentaire Mondial leur ont fourni des kits de rapatriement destinés aux réfugiés qui rentrent chez eux. Amnesty International n'a pu faire le suivi d'aucun de ces cas étant donné que le gouvernement rwandais n'a pas pu ou voulu fournir des informations concernant le lieu de réinstallation de ces personnes au Rwanda.

⁵² Selon les enquêteurs du HCR, parmi ces biens confisqués, on comptait 203 maisons en toits métalliques, 2 126 vaches et 746 chèvres.

Berenardi N. a quitté le Rwanda avec son père en 1959 alors qu'il était enfant. Le 26 février 2003, il a été arrêté par les autorités tanzaniennes qui lui ont demandé ses papiers d'identité. Il leur a dit qu'il avait laissé ses papiers chez lui et leur a demandé la permission d'aller les chercher. Il n'a pas été autorisé à le faire ni à prévenir sa famille. Il a été passé à tabac et détenu pendant six jours dans la prison de Kayongo avant d'être conduit à la frontière par des soldats tanzaniens. Sa femme et ses enfants sont restés en Tanzanie, et il n'a reçu aucune nouvelle d'eux.

Madeleni N. a quitté la province de Butare au Rwanda avec son mari en 1980. Ils étaient des migrants économiques à la recherche d'une terre. [À l'époque, il existait un accord informel entre les gouvernements du Rwanda et de la Tanzanie qui encourageait les Rwandais qui n'avaient pas de terre à aller s'installer en Tanzanie.] Elle ne croyait pas que son mari avait des papiers d'identité tanzanienne. Le 4 mars 2003, des soldats tanzaniens l'ont arrêtée en même temps qu'une voisine rwandaise alors que toutes deux se rendaient à pied à une réunion d'une cellule locale. Elle a été retenue une nuit au commissariat de Benaco avec sa voisine rwandaise sans avoir été autorisée à informer ses deux filles adolescentes qui étaient encore mineures et sans avoir pu prendre des mesures pour veiller à leur sécurité. Elle a entendu dire que sa maison en Tanzanie était restée intacte et que ses filles avaient trouvé refuge auprès d'amis dans une ville voisine. Des nouveaux réfugiés rwandais arrivés en Tanzanie lui avaient dit que toute sa famille avait été exterminée pendant le génocide et elle ne savait donc pas où elle allait se rendre.

Johani R. est né en Ouganda où son père d'origine rwandaise s'était installé dans les années 1930. Accompagné de sa femme d'origine ougandaise, il a émigré en Tanzanie alors qu'il était un jeune homme (il est maintenant âgé de cinquante-cinq ans). À l'instar de la plupart des réfugiés avec lesquels les délégués d'Amnesty International se sont entretenus, Johani R. est un berger. Il a déclaré ne rien connaître du Rwanda n'ayant jamais vécu là-bas. Il ne se savait Rwandais que par le fait que son père venait de ce pays et en parlait la langue. Johani R. a été passé à tabac par des soldats tanzaniens alors que ceux-ci le forçaient ainsi que ses quatre enfants (âgés de treize, dix, sept et cinq ans) à monter dans le véhicule qui les a conduits à la prison de Kayonga où ils sont restés plusieurs jours avant d'être renvoyés de force au Rwanda. Sa femme qui n'était pas chez elle au moment de l'arrestation de son mari est rentrée en Ouganda. Johani R. a déclaré posséder les avis d'imposition de chaque année passée en Tanzanie mais il n'a jamais eu l'occasion de les présenter à des responsables tanzaniens.

Eduwardi M. est né en Tanzanie (il est maintenant âgé de trente-deux ans). Son père a quitté le Rwanda en 1959. Le 2 mars 2003, Eduwardi M. a été arrêté par des soldats tanzaniens alors qu'il était en train de garder son bétail. De même que les autres hommes détenus, il a été passé à tabac alors qu'il montait dans le véhicule qui l'a conduit à la prison de Kayonga où il est resté plusieurs jours sans nourriture ni eau. Il a entendu dire que sa maison avait été brûlée, son bétail emporté et ses affaires personnelles pillées. Il était inquiet pour la sécurité et la situation économique de sa femme et de ses quatre jeunes enfants (âgés de huit, six, quatre et deux ans).

Les autorités rwandaises ont déclaré à Amnesty International qu'elles ne pouvaient qu'accepter le retour de ces personnes considérées par le gouvernement tanzanien comme des migrants économiques. Avec quelque mauvaise foi, des responsables rwandais ont déclaré aux délégués que les personnes rapatriées de force exagéraient les difficultés de leur situation et que tout Rwandais avait une maison ou un village où aller quelle que soit l'époque où il ait quitté le pays.

Les expulsions se sont arrêtées en mars 2003 lorsque les négociations bilatérales ont débuté avec pour objectif de fixer les modalités du retour des quelque 200 000 à 300 000 Rwandais vivant en Tanzanie⁵³. L'opération de rapatriement s'est arrêtée pendant six mois permettant ainsi au gouvernement tanzanien d'identifier les Rwandais restés en Tanzanie et de les informer des options qui leur restaient : régulariser leur statut ou quitter le pays.

Bien que les autorités gouvernementales tanzaniennes aient refusé d'aborder ce sujet avec les délégués d'Amnesty International qui étaient présents en Tanzanie juste avant la fin du moratoire de six mois, des rencontres avec des Rwandais vivant en Tanzanie indiquent que la plupart d'entre eux savaient que la date butoir approchait. Le harcèlement permanent dont ils avaient fait l'objet au cours des années précédentes les avaient convaincus qu'ils n'étaient plus les bienvenus en Tanzanie et ils s'étaient résignés à leur sort. Ils étaient persuadés que s'ils n'étaient pas expulsés cette fois-ci, ils le seraient un jour ou l'autre et probablement sans les avantages qu'offrait l'accord bilatéral qui promettait un retour dans la sécurité et dans la dignité. De nombreux Rwandais qui avaient des liens avec l'Église, des ONG ou des institutions étatiques ont fait appel à leurs relations pour obtenir un permis de séjour. Cependant, la majorité des Rwandais vivant en Tanzanie ne savaient pas quelles démarches entreprendre. Ils n'avaient pas assez de moyens pour déposer une demande de permis de séjour ou de naturalisation ou pensaient que, sans relations, leur demande serait

⁵³ Il est impossible de connaître le nombre exact de Rwandais vivant en Tanzanie. Les autorités gouvernementales rwandaises et tanzaniennes estiment que leur nombre oscille entre 200 000 et 300 000.

rejetée ou n'aboutirait pas en raison de la corruption des fonctionnaires réputés pour multiplier les formalités ou augmenter les coûts d'obtention du permis de séjour⁵⁴. En octobre 2003, le gouvernement tanzanien a annoncé qu'environ 20 000 Rwandais seraient rapatriés « *de leur plein gré* » et que 600 autres avaient vu leur demande acceptée et pouvaient rester en Tanzanie en tant que résidents. Aucune échéance n'a été fixée pour le rapatriement et les Rwandais rapatriés ont pu emporter ou vendre leurs biens. Les deux gouvernements ont déclaré aux délégués d'Amnesty International que la question des Rwandais vivant en Tanzanie était classée mais le fait est qu'il reste des centaines de milliers de Rwandais en Tanzanie qui peuvent à tout moment faire l'objet d'une éventuelle expulsion.

Application des clauses de cessation aux réfugiés rwandais

Depuis octobre 2002 au moins, époque à laquelle les gouvernements rwandais et tanzanien avaient demandé au HCR d'envisager la possibilité d'appliquer les clauses de cessation aux réfugiés rwandais, plusieurs États ont formulé des exigences similaires. Cette question est revenue à l'ordre du jour au cours des réunions tripartites entre la Tanzanie, le Rwanda et le HCR ; puis entre le HCR et d'autres pays qui accueillent des réfugiés rwandais et lors des réunions du comité exécutif du HCR. À plusieurs reprises, le HCR a envisagé l'application partielle ou totale des clauses de cessation aux réfugiés rwandais. Pour l'heure, le HCR a reporté au milieu de l'année 2006 la décision relative à cette question.

Amnesty International estime que le HCR ainsi que les États devraient tirer des leçons de l'application partielle des clauses de cessation à certains groupes de réfugiés érythréens (ceux qui avaient fui au moment de la guerre d'indépendance ou ceux qui ont quitté le pays à la suite du conflit armé qui a éclaté en 1998-2000 entre l'Éthiopie et l'Érythrée). Cette décision, prise en mai 2002, est entrée en vigueur le 31 décembre 2002. Comme cela a été établi par Amnesty International, le fait de ne pas avoir clairement fait savoir que cette cessation était partielle et qu'elle ne concernait pas tous les réfugiés érythréens a conduit les États à estimer que la situation dans ce pays était sûre pour tous les Érythréens, dont ceux qui avaient quitté le pays par

⁵⁴ Les frais de naturalisation s'élèvent à 800 USD (environ 600 euros), un montant déjà prohibitif mais plus on se rapproche de la frontière rwandaise, plus il augmente. Dans le district de Karagwe, on a déclaré aux délégués d'Amnesty International que le prix oscillait entre 2 000 et 3 000 USD (de 1 500 à 3 300 euros) du fait apparemment de la corruption locale.

crainte d'être persécutés après que la décision concernant les clauses de cessation eut été annoncée⁵⁵.

Amnesty International s'oppose à toute application partielle ou totale des clauses de cessation du fait que ni le « *caractère fondamental* » du changement au Rwanda, ni « *la nature profonde et durable* » de ce changement n'ont écarté « *les craintes de persécution fondées* » qui ont conduit les réfugiés rwandais à trouver asile ailleurs. Une évaluation précise des facteurs pertinents concernant l'administration rwandaise, le climat politique et la capacité de la société rwandaise à intégrer les nouveaux arrivants expliquent pourquoi ces craintes continuent d'être fondées.

État du secteur administratif

De nombreux éléments sont à prendre en compte dans l'évaluation de l'état de fonctionnement du secteur administratif, notamment l'existence d'un gouvernement qui fonctionne et exerce un contrôle effectif, des forces de sécurité disciplinées qui agissent conformément au droit national et aux traités internationaux ainsi qu'un système législatif et judiciaire en état de fonctionner. Le HCR envisageait « *l'application générale des clauses de cessation sur la base de 'circonstances qui ont cessé d'exister' à tous les réfugiés rwandais qui ont quitté leur pays avant le 31 décembre 1994...[car] il semble que ce soit à cette époque que l'actuelle administration rwandaise a pu assurer un contrôle effectif de la situation au Rwanda et qu'est apparue au sein de la population une opposition interne et une opinion dissidente viables.*⁵⁶ »

Amnesty International ne partage absolument pas l'idée selon laquelle une opposition interne viable et une opinion dissidente auraient vu le jour au 31 décembre 1994 ni à aucun autre moment depuis lors. Quand le nouveau gouvernement provisoire rwandais dirigé par le Front Patriotique Rwandais (FPR) est arrivé au pouvoir le 19 juillet 1994, le FPR a confirmé son engagement vis-à-vis des accords de partage de pouvoir contenus dans l'Accord d'Arusha tout en modifiant la Loi fondamentale acceptée à Arusha afin d'assurer sa prédominance au sein du gouvernement⁵⁷. Au début, un certain nombre d'hommes politiques, de fonctionnaires, de juges et de militaires en fonction sous l'ancien gouvernement se sont déclarés prêts

⁵⁵ Voir par exemple Amnesty International. *Eritrea: 'You have no right to ask' – Government resists scrutiny on human rights*, 19 mai 2004 (Index AI : AFR 64/003/2004) et Amnesty International. *Malta: Open letter to the government of Malta*, 27 septembre 2002 (Index AI: EUR 33/002/2002).

⁵⁶ Op. cit., *UNHCR's Benchmarks, Role and Activities for the Return of Rwandese Refugees*.

⁵⁷ Voir F. Reyntjens, "Constitution-making in situations of extreme crisis, the case of Rwanda and Burundi," *Journal of African Law* 40 (1996)

à coopérer avec le FPR. En août 1995, la plupart d'entre eux avaient quitté le Rwanda en faisant état d'abus de pouvoir, d'homicides délibérés et arbitraires commis par l'armée et les services de renseignements, de violations massives des droits humains, d'insécurité, d'intimidation et de discrimination à l'encontre des Hutus et Tutsis survivants du génocide. Une autre vague de départs a eu lieu au début 2000 lorsque le président de l'Assemblée nationale, le premier ministre et le Président ont démissionné en trois mois de temps. Les deux premiers ont quitté le pays à la recherche d'une terre d'asile, le troisième, Pasteur Bizimungu est resté au Rwanda mais a été arrêté un an après pour avoir tenté de créer un nouveau parti politique. Il a été condamné à une peine de quinze ans de prison en juin 2004.

Le FPR a trafiqué les élections pour assurer sa prédominance et ce, depuis les premières élections locales qui se sont déroulées les 6 et 7 mars 2001 jusqu'aux élections présidentielles et législatives de l'année dernière. Dès le début, la Commission Electorale Nationale (CEN) contrôlée par le FPR a soigneusement examiné les candidatures, s'assurant que seuls les partisans du FPR seraient retenus. En ce qui concerne la constitution et le référendum constitutionnel de 2003, la mission d'observation de l'Union Européenne (UE) a signalé que des limitations constitutionnelles de la liberté d'expression et de la liberté d'association ainsi que des activités des partis politiques ont « figé le jeu politique et renforcé la position du FPR »⁵⁸. La campagne électorale présidentielle qui s'est déroulée en août 2003 a été entachée d'arrestations, de « disparitions » et d'actes d'intimidation. Au cours des élections présidentielles et législatives, la mission d'observation de l'UE a été témoin d'irrégularités et de cas de fraude, notamment de manipulation des listes électorales et du bourrage des urnes ainsi que d'actes d'intimidation et d'abus commis dans le cadre d'une procédure de dépouillement du scrutin non transparente⁵⁹. De plus, toutes ces pratiques ont eu lieu dans un climat politique qui rendait impossible toute réelle opposition. Le Mouvement Démocratique Républicain (MDR) a été interdit à la suite du vote de l'Assemblée nationale de transition en mai 2003 qui s'est prononcé pour la dissolution de ce mouvement. La CEN a refusé de reconnaître l'Alliance Démocratique pour l'Équité et le Progrès-Espoir (ADEP-Mizero) principal successeur du MDR, et les principaux candidats indépendants ont été éliminés ou se sont désistés à la veille du scrutin. Lorsque le Parti Libéral (PL) et le Parti social démocrate (PSD) qui avaient soutenu la candidature de Kagame aux élections présidentielles ont établi des listes indépendantes pour les élections législatives, ils se sont fait traiter de

⁵⁸ Mission d'observation électorale de l'Union Européenne, "Rwanda, Référendum constitutionnel 26 mai 2003. Rapport Final, non daté.

⁵⁹ La Déclaration préliminaire des élections présidentielles, Kigali, 27 août 2003 et la Déclaration préliminaire : Le calme et l'ordre règnent, la démocratie n'est pas pour autant pleinement assurée, Kigali, 3 octobre 2003.

« *divisionnistes* » par le gouvernement rwandais. Il est évident que le gouvernement dirigé par le FPR est prêt à tout pour réduire au silence toute opposition politique.

L'histoire des médias au Rwanda ressemble presque en tous points à celle de la sphère politique. En octobre 1994, le ministre rwandais de l'information a lancé un appel pour créer à nouveau une presse publique et indépendante. La liberté de la presse et la liberté d'expression ont été rétablies avec certaines limites à l'égard de journalistes extrémistes. Cependant, le nouveau gouvernement n'a pas adopté de nouvelles lois ni respecté les lois existantes. En mars 1995, le gouvernement avait déjà circonscrit la liberté de la presse à la promotion de l'unité nationale et de la réconciliation et avait mis en place une commission de contrôle des médias. Au début, ces contrôles ne concernaient que les médias étatiques mais en 1997, les journalistes indépendants ont également été victimes de harcèlements et d'assassinats. Avec l'accession à la présidence de Paul Kagame, le 17 avril 2000, la liberté d'expression a été réduite au strict minimum : presque aucune voix dissidente ne pouvait se faire entendre dans les médias contrôlés par le gouvernement et les médias indépendants ont périclité sous les pressions judiciaires et financières⁶⁰. La loi de juillet 2002 relative à la presse garantit de fait le contrôle des médias par le gouvernement en imposant de lourdes peines à tout journaliste, éditeur et même vendeur de journaux dans les rues reconnu coupable d'infractions définies de manière très large telles que le fait de porter atteinte à la loi et à l'ordre, au moral de l'armée ou de diffamer les autorités. Le gouvernement a répondu aux critiques de la presse par des actes d'intimidation et de harcèlement, ainsi que par des arrestations et incarcérations. Les journalistes indépendants ont fréquemment fait l'objet d'interrogatoires dans les commissariats, de dénonciations par les autorités gouvernementales dans les médias contrôlés par le gouvernement et de menaces de mort⁶¹.

De nombreuses informations fiables indiquent que le FPR a commis des atteintes aux droits humains et ce depuis 1990, date à laquelle ce mouvement a envahi le Rwanda. Des violations de grande ampleur ont été commises au cours du génocide et à la suite de l'arrivée au pouvoir du gouvernement à large base politique, dirigé par le FPR. Ces exactions ont été particulièrement violentes de juillet 1994 à 1996⁶², période au cours de laquelle le FPR a établi son contrôle sur le pays ainsi que durant

⁶⁰ Le gouvernement exerce des pressions sur les entreprises économiques indépendantes afin qu'elles n'insèrent pas de publicités dans les journaux indépendants. Ni le gouvernement, ni les entreprises semi-publiques ne font de la publicité dans ces journaux indépendants.

⁶¹ Voir le rapport d'Amnesty International, *Rwanda. Les séquelles du génocide et de la guerre*, avril 2004 (Index AI : AFR/008/2004).

⁶² Voir le rapport d'Amnesty International: *Rwanda: Deux ans après le génocide: les droits de l'homme dans la balance*, avril 1996 (Index AI: AFR 47/02/96).

l'insurrection du nord-ouest de la mi-1997 à 1998 lorsque l'Armée Patriotique Rwandaise (APR) a été confrontée à une attaque militaire de grande ampleur menée par des groupes politiques armés et a répliqué par des représailles et notamment par des assassinats. Au lendemain du génocide, les forces de sécurité rwandaises ont sommairement exécuté de très nombreux civils et ont commis des massacres à grande échelle. Il existe des preuves convaincantes qui montrent que ces meurtres ont été commis de façon systématique et ont ciblé la population hutu⁶³. Il existe beaucoup d'informations sur la brutalité des actes commis par l'APR au Zaïre depuis les attaques contre les camps de réfugiés à la fin 1996 jusqu'aux exactions qui continuent d'être commises à l'encontre des personnes qui avaient trouvé refuge dans la forêt. Une équipe d'enquêteurs envoyée par le Secrétaire Général de l'ONU en 1998 a conclu que l'APR était responsable de violations massives des droits humains et du droit international humanitaire⁶⁴. Les crimes contre l'humanité qu'ils ont commis comprennent les bombardements aveugles de camps de réfugiés, les exécutions systématiques de jeunes hommes, les viols de femmes, et l'assassinat de personnes qui avaient refusé de rentrer au Rwanda. Au cours de l'insurrection du nord-ouest, l'APR et les groupes d'opposition armés ont procédé au massacre de civils en vue d'éliminer tout soutien en faveur de leurs opposants. L'APR a pris très peu de mesures pour épargner la vie des civils et selon des informations fiables, elle aurait tué plus de civils non armés que de combattants des groupes politiques armés⁶⁵. Il est impossible de déterminer le nombre exact d'exécutions commises par l'APR et par les groupes politiques armés car le gouvernement rwandais a pris des mesures pour contrôler les informations qui portent atteinte à son image publique vis-à-vis de la communauté internationale. Bien que le nombre d'exécutions et de violations commises par le gouvernement ait diminué au cours des cinq dernières années au Rwanda, Amnesty International et d'autres organisations de défense des droits humains continuent jusqu'à l'heure actuelle de faire état de telles exactions.

Plus de 90 000 Rwandais ont été victimes d'arrestations arbitraires et de détentions illégales au cours des deux années qui ont suivi l'arrivée au pouvoir du gouvernement de l'unité nationale contrôlé par le FPR alors même que l'État rwandais manquait de moyens pour mener des enquêtes concernant le bien fondé des accusations portées à l'encontre de ces personnes et pour traduire en justice les

⁶³ Voir le Panel international des personnalités éminentes mis en place en 1998 par l'Organisation de l'Unité Africaine afin d'enquêter sur le génocide de 1994 au Rwanda.

⁶⁴ Voir le rapport de l'Equipe d'enquêteurs chargée d'enquêter sur les graves violations des droits de l'homme et du droit international en RDC, 11998 (UN Index S/1998/581).

⁶⁵ Voir le rapport d'Amnesty International, *Rwanda : recrudescence alarmante des massacres*, août 1996 (Index AI : AFR 47/13/96).

responsables présumés de ces actes⁶⁶. Depuis l'arrivée au pouvoir en juillet 1994 du nouveau gouvernement à large base politique, dirigé par le FPR et jusqu'à la fin de l'année 1996, il n'y avait pas de système judiciaire effectif au Rwanda. Lorsque les tribunaux ont été rouverts, le gouvernement a changé la Constitution afin de légaliser les arrestations arbitraires et les détentions illégales effectuées jusqu'au 16 juillet 2001⁶⁷. Amnesty International, de même que plusieurs autres organisations de défense des droits humains et de juristes ont exprimé leur profonde inquiétude quant à l'équité de ces premiers procès⁶⁸ et aux problèmes fondamentaux qui persistent jusqu'à présent au sein du système judiciaire pénal⁶⁹. Plusieurs faits étaient particulièrement préoccupants : l'absence d'avocats et de témoins dans l'instruction d'affaires dans lesquelles des personnes étaient accusées, le problème de la compétence, de l'impartialité et de l'indépendance des responsables de la justice pénale, l'intervention du gouvernement dans les décisions de justice, le non-respect des décisions de justice et le climat socio-politique hostile dans lequel ces tribunaux opéraient.

Entre décembre 1996 et juin 2003, les tribunaux ordinaires ont jugé près de 9 000 auteurs présumés de génocide, un nombre qui représente moins de 10p. cent des détenus. Au cours de la période électorale et jusqu'au mois de juillet 2004, le système judiciaire a à peine fonctionné. Une nouvelle législation est en cours de rédaction et elle devrait être adoptée afin de réformer le système judiciaire pénal qui a perdu la confiance du peuple, de l'aveu même du gouvernement rwandais. La Commission rwandaise de la réforme du droit a fait état du nombre très important d'arrestations et de détentions de longue durée sans jugement, de nouvelles arrestations menées par des procureurs, du non-respect par le gouvernement des décisions de justice, de l'incompétence des instances judiciaires et de la corruption qui règne au sein de celles-ci⁷⁰.

Les juridictions *gacaca*, qui constituent une forme de justice locale et participative ont été mises en place par le gouvernement en juin 2002 afin d'accélérer les procès de plus de 120 000 détenus, de reconstituer précisément les événements qui s'étaient produits durant le génocide et d'encourager à la réconciliation. À ce jour, les

⁶⁶ Voir le rapport d'Amnesty International, *Gacaca : une question de justice*, décembre 2002 (Index AI : AFR 47/007/2002).

⁶⁷ Voir le rapport d'Amnesty International, *Les séquelles du génocide et de la guerre*, (Index AI : AFR 47/008/2004).

⁶⁸ Voir le rapport d'Amnesty International, *Rwanda : procès inéquitables – un déni de justice*, avril 1997 (Index AI: AFR 47/08/97).

⁶⁹ Voir les rapports d'Amnesty International, *Rwanda, Le cours troublé de la justice, Gacaca, une question de Justice* et *“Rwanda : Les séquelles du génocide.”*

⁷⁰ Voir la Commission rwandaise de réforme du droit *“Consolidating the Rule of Law and the Independence of the Judiciary as a Basis for Sustainable Peace and Development”*, Kigali, juin 2003.

gacaca n'ont pu répondre à aucune de ces attentes. Le gouvernement rwandais avait prévu que les juridictions *gacaca* allaient juger les personnes suspectées de génocide dans un délai de trois à cinq ans. 80 juridictions ont été mises en place en juin 2002, et 741 autres en novembre 2002, ce qui représente moins de 10p. cent des tribunaux prévus. Les autres juridictions, soit plus de 9 000, ont été mises en place en juin 2004 mais ne sont pas encore opérationnelles. Le gouvernement a de plus prévu que les juridictions *gacaca* allaient achever la phase préalable des procès dans un délai de quatre mois. Il a fallu un an et demi pour que les juridictions en état de fonctionner parviennent à la phase de jugement. Plus de deux ans après leur mise en place, aucun procès n'a encore réellement eu lieu même si une dizaine de détenus ont été libérés du fait de l'absence de preuve. Au cours de cette même période, le nombre d'affaires en attente de jugement a augmenté de façon importante. À la fin de l'année 2002, le ministère de la justice avait collecté 32 000 aveux de détenus qui ont impliqué 250 000 personnes supplémentaires. Tout au long de l'année 2003, des aveux n'ont cessé d'être consignés et ceux-ci ont mis en cause 250 000 à 300 000 autres personnes. Outre ces personnes mises en cause par ces aveux, les juridictions *gacaca* en état de fonctionner ont également identifié des milliers de nouvelles personnes suspectées de génocide. Alors que le nombre de personnes dénoncées qui vont être réellement jugées reste inconnu, ces chiffres sont suffisamment importants pour constituer un cauchemar judiciaire et logistique auxquelles que les juridictions *gacaca* telles qu'elles existent actuellement ne peuvent répondre. Comme le procureur général du Rwanda l'a récemment déclaré, « *Nous n'avons bien sûr pas assez de place pour détenir tous ces coupables. Nous devons trouver de nouveaux mécanismes* »⁷¹.

Situation dans le domaine politique

Dans le domaine politique, de nombreux éléments sont à prendre en compte. Il s'agit notamment d'évaluer les mesures entreprises en faveur de la réconciliation, l'attitude du gouvernement à l'égard des groupes de défense des droits humains ainsi que des personnes réfugiées et rapatriées. Après son arrivée au pouvoir et au cours de presque toute l'année 1994, le FPR a opté non pour la réconciliation mais pour une politique de représailles accompagnées d'assassinats. Par la suite, le FPR a procédé à des arrestations et des détentions massives de dizaines de milliers de Rwandais accusés d'avoir participé au génocide sans réellement se préoccuper de savoir si ces personnes étaient vraiment coupables ou pourraient être un jour jugées. Ce n'est qu'au

⁷¹ Voir IRIN, "Number of genocide trials to rise sharply", Kigali, 10 septembre 2004

lendemain de l'insurrection du nord-ouest que le mot de « *réconciliation* » est entré dans le vocabulaire du FPR. La Commission pour la réconciliation et l'unité nationale (CRUN) a été mise en place en février 1999. Elle ne s'est pas avérée être l'organisme indépendant qu'avaient imaginé les bailleurs de fonds internationaux. La CRUN ne semble pas faire grand-chose mis à part s'occuper des relations publiques en faveur du gouvernement lors de conférences nationales ou internationales et gérer les camps de solidarité (*ingando*). Des personnes rapatriées, des étudiants d'université, des responsables administratifs, des combattants appartenant à des groupes d'opposition armés, des soldats démobilisés, des détenus remis en liberté provisoire et plus récemment des chauffeurs de taxi ont tous passé de un à trois mois dans ces centres d'« *éducation civique* » où ils ont étudié la doctrine officielle du gouvernement.

Il est difficile de déterminer le nombre de personnes, à supposer qu'il y en ait, qui ont réussi à se réconcilier au cours des dix années qui ont suivi le génocide. La majorité des survivants du génocide n'ont pas vu leurs plaintes faire l'objet d'un procès et n'ont pas bénéficié d'indemnisations pour les actes criminels dont elles ont été victimes. Ces survivants sont obligés d'accepter que des personnes qui ont avoué avoir participé au génocide bénéficient d'une liberté provisoire et ils ont vu leurs organisations récupérées par le gouvernement lorsqu'ils ont voulu exprimer trop fort leurs préoccupations et leurs besoins. Lorsque de nombreux politiciens, fonctionnaires, juges et militaires qui faisaient parti de l'ancien régime ont exprimé leur volonté de coopérer avec le FPR, celui-ci a répondu à ces offres en poussant ces personnes à l'exil, en les emprisonnant ou en les exécutant. De plus, des dizaines de milliers de familles rwandaises ont vu certains de leurs membres arrêtés et détenus pendant des années sans aucune perspective de les voir bénéficier dans un proche avenir d'un procès équitable. Le gouvernement actuel a également refusé de s'engager dans un dialogue inter-rwandais avec des groupes politiques rwandais, notamment avec les groupes politiques exilés qui s'étaient déclarés prêts à coopérer pleinement et sans condition avec le Tribunal Pénal International pour le Rwanda (TPIR) à Arusha et à condamner le génocide.

Il existe un autre facteur qui empêche toute réelle réconciliation. Il s'agit du fait que le système de justice pénale rwandais s'est concentré sur le génocide et les crimes contre l'humanité commis par l'ancien gouvernement pendant le conflit armé de 1990-1994 et le génocide, laissant de côté les crimes commis par des personnes liées au gouvernement actuel. Jusqu'à présent, le système judiciaire rwandais n'a mené aucune enquête systématique, indépendante et impartiale concernant les atteintes aux droits humains, notamment les crimes contre l'humanité commis pendant et juste après le conflit armé de 1990-1994 et le génocide. Comme il a été indiqué ci-dessus, la mise en place des juridictions *gacaca* avait deux objectifs : connaître ce qui

s'était réellement passé au cours de ces quatre années et encourager à la réconciliation nationale. Bien que la loi portant création de ces juridictions n'ait pas limité leur mandat aux seules atteintes aux droits fondamentaux commises sous l'ancien gouvernement, les autorités gouvernementales ont déclaré aux membres des assemblés locales et aux juges gacaca, lors des premières sessions de ces juridictions qu'ils devaient seulement examiner les cas d'exactions commises par l'ancien gouvernement. Le fait de limiter la recherche de la vérité et l'obligation de rendre des comptes a véritablement réduit à néant toute perspective de réconciliation qu'avait laissé entrevoir la création des tribunaux *gacaca*. La confiance du peuple envers le gouvernement et l'équité d'un système judiciaire non discriminatoire a été ébranlée.

Au cours des dernières années, les organisations et associations de défense des droits humains au sein de la société civile ont connu le même sort que celui des acteurs politiques et des médias, à savoir un brève promesse d'un renouveau suivi d'une politique de fermeture. En l'espace d'une très courte période, la multitude des organisations de défense des droits humains qui sont apparues au cours de l'apparente ouverture démocratique au début des années 1990 ont été infiltrées, divisées, récupérées ou fermées. La plus récente et flagrante victime de cette politique est la Ligue Rwandaise pour la Promotion et la Défense des Droits de l'Homme (LIPRODHOR), qui était la seule organisation fiable de défense des droits humains encore en place au Rwanda et qui se consacrait exclusivement à ce qui se passait dans ce pays. Les actes de harcèlement et d'intimidation exercés par le gouvernement à l'encontre des membres de cette organisation ont augmenté de façon significative à la suite à la publication d'un rapport en 2002 décrivant les traitements cruels, inhumains et dégradants infligés aux détenus dans l'une des prisons du Rwanda. En mai 2002, la commission parlementaire qui examinait le « *divisionnisme* » présumé du MDR a profité de cette occasion pour accuser des membres du MDR de collaborer avec la LIPRODHOR et affirmer que celle-ci avait reçu des fonds étrangers pour soutenir l'action du MDR. Ces allégations n'étaient étayées par aucune preuve. En juin 2004, une autre commission parlementaire qui enquêtait sur l'assassinat en 2003 de trois survivants du génocide a accusé la LIPRODHOR (de même que toute une série d'organisations et d'associations travaillant au sein de la société civile, ainsi qu'un grand nombre d'églises, d'écoles et d'ONG) de répandre une idéologie génocidaire et a recommandé sa dissolution⁷². Bien que la commission n'ait fourni aucune preuve justifiant ces accusations, le parlement rwandais a rapidement approuvé ses recommandations. Le gouvernement a bloqué les comptes bancaires de la LIPRODHOR – qui venaient d'être ouverts – et qui ont ainsi été clôturés de fait. Ces

⁷² Voir la déclaration publique d'Amnesty International, "Rwanda: Glissement inquiétant – les autorités en guerre contre la société civile", 6 juillet 2004 (AI Index AFR 47/013/2004).

accusations ont également entraîné l'ouverture d'une enquête judiciaire. Cette attaque qui a visé l'organisation de défense des droits humains la plus fiable au Rwanda a de facto supprimé toute possibilité de surveiller la situation des droits humains au Rwanda.

La politique et les mesures prises par le gouvernement à l'égard des réfugiés et des rapatriés ont également des répercussions sur les opérations de rapatriement volontaire et sur l'application des clauses de cessation envisagée par le HCR. Une équipe d'enquêteurs de l'ONU a qualifié de crimes contre l'humanité qui auraient pu constituer un génocide la fermeture des camps de réfugiés au Zaïre et la chasse faite aux réfugiés par les membres de l'APR⁷³. Il est également nécessaire de signaler la fermeture par la force des camps de personnes déplacées à l'intérieur du pays entre octobre 1994 et mai 1995 ainsi que les milliers de personnes tuées par l'APR dans les camps de personnes déplacées de Kibeho. En juillet 1997, 120 réfugiés rwandais qui avaient été rapatriés de force du Gabon ont été conduits au Département rwandais des renseignements militaires (DMI) et ont « disparu » depuis⁷⁴. En septembre et octobre 2002, près de 10 000 réfugiés congolais installés dans les camps de Kiziba et de Gihembe ont été rapatriés de force vers Kichanga situé dans l'est de la RDC où opéraient les groupes politiques armés qui les avaient contraints à fuir cette région. Les membres et chefs politiques rwandais du Rassemblement congolais pour la démocratie-Goma (RCD-Goma) ont donné de fausses informations, ont intimidé et utilisé la force physique pour forcer les réfugiés à retourner dans leur pays d'origine, un acte que le HCR a condamné. Le rapport récent du Groupe d'Experts de l'ONU fait état des passages de membres du gouvernement rwandais, des forces de sécurité et de chefs du RCD-Goma dans ces camps en décembre 2003 et en mars, avril et mai 2004 avec l'intention délibérée de recruter des membres pour leurs forces militaires en RDC⁷⁵. Le rapport indique que le gouvernement rwandais a exercé des pressions sur les réfugiés afin qu'ils s'engagent dans l'armée, en refusant de leur fournir les documents nécessaires relatifs à leur situation de réfugiés et en les menaçant de leur retirer leur nationalité congolaise. Le même groupe d'experts a fait état de l'utilisation abusive du processus de Désarmement, Démobilisation, Réintégration, Rapatriement et Réinstallation (DDRRR) par le gouvernement rwandais. Des membres de groupes politiques armés démobilisés et rapatriés au Rwanda ont fait l'objet de mauvais

⁷³ Voir le rapport du Secrétariat des Nations Unies, *Report of the Secretary-General's Investigative Team*, 29 juin 1998 (S/1998/581).

⁷⁴ Voir Michael Dorsey, *Violence and Power-Building in Post-Genocide Rwanda*, in Ruddy Doom et Jan Gorus., *Politics of Identity and Economics of Conflict in the Great Lakes Region*, VUB University Press, Bruxelles, 2000.

⁷⁵ Voir le rapport des Nations Unies, *Report of the UN Panel of experts on the Violations on the Embargo on Military Goods Destined to Armed Groups Operating in North Kivu, South Kivu, and Itur*, 15 juillet 2004 (S/2004/551).

traitements lorsqu'ils refusaient de s'engager dans le RCD-Goma. Amnesty International a en outre reçu des preuves non confirmées mais vraisemblables selon lesquelles les Rwandais rapatriés de Tanzanie et d'Ouganda suivaient actuellement un entraînement militaire dans l'est du Rwanda pour être ensuite envoyés dans l'est de la RDC.

Capacité d'intégration de la société rwandaise

Deux facteurs agissent principalement sur la capacité de la société rwandaise d'intégrer les personnes rapatriées. Le premier est relatif à la quantité de terres disponibles et aux nombreuses revendications non tranchées concernant la propriété de terres et de biens immobiliers. Le deuxième facteur est lié à l'absence d'ONG, de groupes de soutien aux réfugiés et de personnes chargées de surveiller la situation des droits humains.

La plupart des Rwandais et des personnes rapatriées vivent du travail de la terre. La terre au Rwanda a fait l'objet depuis de nombreuses années de fortes contestations. Les tribunaux débordent de litiges fonciers, un problème qui pourrait être résolu par la création en juillet 2004 de Comités de Médiation dont l'objectif est de résoudre les litiges pénaux et civils mineurs. Ces litiges fonciers ont augmenté en nombre et sont devenus plus complexes à la suite du départ d'environ 1,8 million de Rwandais en 1994, puis avec le retour de près de 700 000 « anciens réfugiés » suivi du retour de 1,2 million de « nouveaux réfugiés » à la fin de l'année 1996 et du retour de 158 900 réfugiés supplémentaires entre 1998 et la fin 2003. Il faut ajouter à cela les 390 000 personnes déplacées qui se trouvaient au Rwanda lorsque la guerre de 1990-1994 s'est achevée. De plus, l'insurrection du nord-ouest a entraîné le déplacement à l'intérieur du pays de quelque 630 000 personnes. Un projet de loi foncière est à l'étude depuis un certain temps et il vise à mettre de l'ordre dans les formes contradictoires de propriété foncière et à réformer et rendre viable le secteur agricole. Il existe actuellement des réglementations en matière de droits fonciers des rapatriés mais elles sont uniquement appliquées *ad hoc* par les autorités locales et entraînent dans certains cas des interventions ministérielles. Ainsi, la terre que reçoit une personne rapatriée dépend en grande partie du degré d'indépendance et d'impartialité des autorités locales.

L'absence d'un système de surveillance efficace concernant la réintégration et la réhabilitation des personnes rapatriées a été mentionnée à plusieurs reprises dans le présent rapport. Le fait est qu'il n'y a pas d'ONG, de groupes de soutien aux réfugiés ou d'organisation de défense des droits humains fiables - comme le montre les actions entreprises à l'encontre de la LIPRODHOR - qui soient en mesure de

surveiller la réintégration des personnes rapatriées ou de défendre leurs droits à une terre, à la justice ou au respect d'autres droits fondamentaux. Les délégués d'Amnesty International se sont entretenus à plusieurs reprises avec la Commission rwandaise pour le rapatriement des réfugiés, le ministre de l'administration locale (MINALOC) et les responsables de ce ministère ainsi qu'avec le Ministre d'État aux affaires sociales. Si le gouvernement rwandais doit être félicité pour avoir accepté le rapatriement des réfugiés, soutenu leur retour et pris des mesures pour que ceux-ci une fois rentrés retrouvent leur statut de ressortissants nationaux, il semble que son rôle se soit limité à cela. Les autorités gouvernementales ont montré leur étonnement face aux préoccupations d'Amnesty International concernant les réfugiés, car elles les considèrent comme un groupe de personnes privilégiées dont les droits fondamentaux ne requièrent pas d'attention particulière et ce, malgré le fait que ces personnes ont perdu le réseau de soutiens personnel et institutionnel dont elles bénéficiaient avant leur départ.

La loi relative aux réfugiés et les pratiques de détermination du statut de réfugié

Les problèmes que rencontrent les réfugiés rwandais se compliquent encore plus du fait que les lois relatives aux réfugiés dans les pays d'accueil ne respectent pas toujours entièrement les normes internationales relatives à la protection des réfugiés. De plus, les procédures de détermination du statut de réfugié ne relèvent pas toujours d'autorités dotées de la compétence, de l'indépendance et l'impartialité nécessaires ce qui a pour effet que ces procédures sont rarement efficaces.

La situation en Tanzanie représente à cet égard une étude de cas exemplaire⁷⁶. La loi tanzanienne de 1998 relative aux réfugiés, bien qu'adoptée récemment, n'est pas entièrement conforme aux normes internationales relatives au principe de non-refoulement. Cette loi précise seulement qu'un demandeur d'asile ou un réfugié ne peut être refoulé si le ministre, l'autorité locale compétente ou un tribunal estime que cette personne serait jugée ou sanctionnée pour un délit politique ou si elle risque d'être l'objet d'une agression physique en cas de retour dans son pays d'origine ou de nationalité (Partie 5, Chapitre 28 (4)). Ces motifs de non-refoulement sont

⁷⁶ Les lacunes de la loi relative aux réfugiés et les pratiques de détermination du statut de réfugiés sont à l'origine de très nombreux problèmes. En Ouganda par exemple, un projet de loi qui respecte totalement les normes internationales relatives aux droits humains et qui pourrait considérablement améliorer les procédures de détermination du statut de réfugiés a été mis de côté pendant les cinq dernières années du fait du peu d'attention accordée aux problèmes relatifs aux réfugiés. Heureusement, le gouvernement ne s'appuie pas sur le droit existant, à savoir la Loi de 1960 relative au contrôle des réfugiés étrangers qui ne tient pas compte des normes internationales relatives à la protection des réfugiés. Il n'en demeure pas moins que les pratiques actuelles ne sont pas régies par la loi et peuvent entraîner des abus.

considérablement plus restrictifs que ceux énoncés dans la Convention relative au statut des réfugiés qui protège toute personne contre le risque de se faire renvoyer dans une zone où « *sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social, ou de ses opinions politiques.* » (Article 33 (1)) ; ou ceux de la Convention de l'OUA sur les réfugiés qui empêche une personne de se faire renvoyer dans une zone « *où sa vie, son intégrité corporelle ou sa liberté seraient menacées* » (Article II (3)). De plus, les dispositions de la loi tanzanienne ne s'appliquent qu'aux personnes déjà installées en Tanzanie et aux autorités gouvernementales habilitées à refouler ces personnes. Bien que la Partie 2, Chapitre 5 (2) (e)⁷⁷ de cette loi garantisse partiellement le droit des demandeurs d'asile à être admis dans le pays et à accéder aux procédures de détermination du statut de réfugié, elle ne précise pas la manière dont le Directeur des affaires relatives aux réfugiés s'acquitte de cette obligation quand des responsables du gouvernement qui n'ont pas de comptes à lui rendre tentent d'empêcher un demandeur d'asile d'entrer dans le pays ou veulent l'expulser. Un autre élément pose problème, il s'agit du fait que la Commission d'éligibilité nationale (CEN) chargée de déterminer si une personne peut ou non se voir accorder le statut de réfugié est exclusivement constituée de personnes qui représentent des organisations en charge de la sécurité intérieure et extérieure qui n'ont que peu ou pas de connaissance ou d'expérience en matière de droit international relatif aux réfugiés et de normes internationales relatives à la protection des réfugiés.

Le processus de détermination du statut de réfugié se caractérise par la confusion, le désordre et l'inefficacité, et bien que cela soit compréhensible étant donné le nombre important de réfugiés, il est tout de même nécessaire de réaliser que des réfugiés sont arrêtés et renvoyés de force du fait de cette confusion et de cette inefficacité. Le traitement des réfugiés rwandais en Tanzanie en fournit un exemple typique.

Jusqu'en 1998, les demandeurs d'asile rwandais recevaient le statut de réfugié *prima facie*. Mais à partir de cette date, chaque réfugié a dû déposer une demande individuelle afin d'obtenir ce statut. On peut se demander jusqu'à quel point les demandeurs d'asile étaient au courant de ce changement et des droits et obligations qui en découlent. En vertu de la loi, à moins de fournir une justification raisonnable de son retard, un demandeur d'asile doit dès son arrivée se présenter auprès de l'autorité compétente la plus proche, le responsable du pouvoir exécutif ou judiciaire du village, et déposer une demande de statut de réfugié (Chapitre 9 de la Loi de 1998 relative

⁷⁷ Ce Chapitre engage le Directeur des affaires relatives aux réfugiés à « *s'assurer qu'un demandeur de statut de réfugié ne reçoit pas l'ordre de quitter le pays avant que sa demande n'ait été préalablement examinée conformément aux dispositions de la loi de 1998* ».

aux réfugiés). Les réfugiés rwandais qui sont entrés en Tanzanie au moment où cette législation était en train de changer ne se sont pas systématiquement fait enregistrer en tant que réfugiés, croyant bénéficier de ce statut *prima facie*. Face à cette situation, la réaction appropriée du gouvernement tanzanien aurait dû être de lancer une campagne d'information afin de s'assurer que tous les demandeurs d'asile rwandais étaient conscients de la nécessité de se faire enregistrer en tant que réfugiés. Au lieu de cela, le gouvernement tanzanien a lancé, au début de l'année 2000, une opération de refoulement. Si l'Article 31 (1) de la Convention relative au statut des réfugiés considère comme une infraction punissable le fait pour un réfugié de ne pas signaler sa présence aux autorités dès son entrée dans le pays d'accueil et ce dans un délai raisonnable, il avait été alors bien spécifié que les sanctions ne pouvaient comprendre l'expulsion des réfugiés (bien que cette mesure n'ait pas été expressément exclue).

Les retards excessifs dans la détermination du statut de réfugié ont entraîné un surpeuplement des camps de réfugiés et des camps de transit. Dans ces camps, les réfugiés se sont vus nier le droit à un niveau de vie décent et les droits spécifiques des enfants tels que prévus par la Convention relative aux droits de l'enfant n'y ont pas été respectés.

Reconnaissant l'existence de ce problème, les autorités tanzaniennes ont décidé de transférer les demandeurs d'asile rwandais vers les camps mis à leur disposition en attendant que la CEN détermine leur statut. Le fait que des réfugiés dont le statut n'a pas encore été reconnu par la CEN se retrouvent dans les mêmes camps et bénéficient de la même protection et assistance que les personnes qui avaient été reconnues comme réfugiés et d'autres qui s'étaient vues refuser le statut de réfugié⁷⁸ par la CEN a incontestablement semé le doute dans les esprits des demandeurs d'asile et des réfugiés sur la portée des procédures qu'ils avaient engagées.

La confusion et les retards dans les procédures de détermination du statut de réfugié ont entraîné une multitude de violations des droits humains et de complications que le gouvernement a ensuite utilisées pour légitimer le refoulement des réfugiés. Les gouvernements des pays d'accueil ne respectent jamais les délais fixés pour déterminer le statut de réfugié et certains pays n'ont même pas fixé de délais pour répondre à ces demandes. En Tanzanie, la Commission d'éligibilité nationale n'a que rarement respecté son obligation d'instruire les dossiers dans un délai de 60 jours à compter de la réception de la demande. Des années peuvent s'écouler avant qu'une suite ne soit donnée à la demande et il faut attendre encore des

⁷⁸ Amnesty International a reçu des informations selon lesquelles des personnes étaient restées dans ces camps plusieurs années après que leurs demandes de statut de réfugié eurent été rejetées.

années entre le moment où le réfugié est interrogé et celui où une décision finale est prise. La situation est particulièrement préoccupante étant donné les mauvais traitements dont font l'objet les réfugiés tout au long de cette période de détermination de leur statut. En Tanzanie (mais là encore la situation est similaire dans la plupart des pays qui accueillent les réfugiés rwandais), la Commission d'éligibilité comprend trop de membres, ce qui complique l'organisation de réunions régulières et rend très difficile la tenue de débats et de prises de décisions⁷⁹. Le fait que les représentants de différentes organisations de sécurité qui participent à la CEN ne soient pas des membres permanents les empêche d'acquérir une expertise sur les problèmes liés aux réfugiés. Tous ces éléments font que la CEN est incapable d'examiner les milliers de dossiers qui lui sont adressés ou ne peut examiner que certaines demandes et cela de manière superficielle. Il incombe alors au ministère de l'Intérieur à Dar es Salam de mener ces enquêtes à leur terme. À ce stade, le demandeur d'asile n'est pas convoqué et ne peut donc pas répondre aux questions ni fournir des éléments de preuve pour étayer sa demande.

Bien que la plupart des pays d'accueil autorisent les réfugiés à interjeter appel si leur demande de statut de réfugié est rejetée, les procédures appliquées ne protègent pas entièrement leurs droits. Le temps accordé habituellement aux réfugiés pour faire appel est trop court, ce qui complique la possibilité de réunir les preuves à l'appui de leur recours. Obstacle tout aussi important, les demandeurs d'asile ne se voient pas communiquer les raisons du rejet de leur demande en première instance, ce qui rend pratiquement impossible le dépôt d'un appel valable. Dans plusieurs pays de la région, l'autorité qui rejette la demande en première instance est la même que celle qui siège à la commission des recours, ce qui enlève toute pertinence aux procédures d'appel. Le fait que la CEN n'ait accepté que 3p. cent des appels interjetés par les réfugiés rwandais est à cet égard révélateur.

Conclusion

Amnesty International ne s'oppose pas au rapatriement volontaire de personnes qui l'ont décidé de façon libre et éclairée, néanmoins l'organisation incite à la prudence lorsqu'il s'agit d'évaluer les conditions préalables pour toute décision libre et éclairée des réfugiés. Aucun réfugié ne doit faire l'objet de pression pour accepter d'être rapatrié s'il ne l'a pas choisi librement et en toute connaissance de cause, surtout

⁷⁹ La CEN ne se réunit qu'environ quatre fois par an, sans dates fixes et chaque session ne dure que deux à trois semaines. Au Rwanda, la commission d'éligibilité relative aux réfugiés au Rwanda se réunit une fois par mois, mais cela est loin de suffire aux besoins de la situation.

lorsque des craintes de persécution fondées subsistent du fait de la situation régnant dans le pays d'origine du réfugié.

Les préoccupations de l'organisation concernant le processus de rapatriement portent principalement sur quatre domaines : les informations pertinentes dont disposent réellement les décideurs, l'objectivité des informations auxquelles les réfugiés ont accès, le degré de liberté de décision du réfugié et le caractère réellement « *volontaire* » du rapatriement, ainsi que les conditions de réintégration et les préoccupations persistantes concernant la situation des droits humains.

L'accès des décideurs aux informations

Il n'est pas du tout certain que les pays d'accueil ou le gouvernement rwandais aient disposé d'assez d'informations concernant la situation des Rwandais qui étaient rentrés dans leur pays d'origine avant de soumettre le HCR à des pressions afin que ce dernier encourage au rapatriement volontaire des réfugiés rwandais. Il en va de même du HCR en ce qui concerne la décision qu'il a prise en 2002 d'encourager à ce rapatriement volontaire. L'absence de surveillance efficace de la situation des droits humains des personnes rapatriées de la part du gouvernement rwandais, du HCR ou d'ONG compétentes et fiables suggère que des informations importantes et nécessaires n'étaient pas disponibles. Amnesty International est préoccupée par le fait que le HCR ait manqué d'informations fiables, nécessaires à la prise de cette décision.

De plus, la question se pose de savoir si les commissions tripartites chargées du rapatriement volontaire sont en mesure de fournir aux réfugiés des informations exactes, objectives et vérifiables comme elles sont tenues de le faire. Il est de même difficile de déterminer si les informations fournies aux réfugiés sont conformes aux normes réellement appropriées à leur situation.

L'objectivité des informations dont disposent les réfugiés

Amnesty International émet des doutes concernant l'« *objectivité* » des informations fournies aux réfugiés et dont ceux-ci disposaient par le biais du HCR et d'autres acteurs qui agissaient au nom de ce dernier, ce qui remet encore plus en cause la décision d'« *encourager* » au rapatriement. L'examen des bulletins d'information, des films et des séances d'informations destinés aux réfugiés rwandais indiquent que l'accent a été davantage porté sur l'encouragement ou la promotion du rapatriement volontaire que sur l'effort de fournir à ces personnes des informations objectives, nécessaires à leur prise de décision éclairée. Il semble que le rôle joué par les autorités

gouvernementales dans la diffusion de l'information ait pesé de façon excessive dans l'évaluation de la situation. Certes, les autorités gouvernementales ont un rôle à jouer dans la communication de l'information, mais d'autres structures fiables, des organisations locales de défense des droits humains, des ONG ou d'autres associations de la société civile qui travaillent dans le domaine des réfugiés peuvent aussi jouer un rôle d'information dans ce domaine.

Liberté de décision et caractère « volontaire » de ce rapatriement

La décision relative au rapatriement est une décision subjective qui ne doit pas être influencée par des pressions délibérées ou non intentionnelles. La réduction des rations alimentaires et les restrictions de mouvement – que ces mesures visent ou non à forcer des personnes à quitter le pays – ont un effet négatif sur les mécanismes d'adaptation des réfugiés qui se voient forcés de prendre une décision qui peut mettre leur vie en danger. Il faut ajouter à cela le problème posé par les délais et les ultimatums qui interviennent sous plusieurs formes, telles que des menaces d'expulsion ou l'application des clauses de cessation.

À la suite des crises engendrées par l'afflux de réfugiés, les autorités ont souvent la fâcheuse tendance d'encourager prématurément le retour des réfugiés, demandeurs d'asile et autres personnes vers leur pays d'origine avec d'autres formes de protection. De telles mesures coïncident souvent avec la « *lassitude des donateurs* », en particulier face à des situations qui durent comme celle du Rwanda. Amnesty International est préoccupée par le fait que la décision prise en 2002 par le HCR d'encourager au rapatriement volontaire des réfugiés rwandais relève plus de la prise en compte des exigences d'États d'accueil importants comme la Tanzanie ou de celles des bailleurs de fonds internationaux que d'une considération des besoins à long terme de protection et de sécurité des réfugiés rwandais et d'une étude d'une solution globale de ce problème qui envisagerait toutes les solutions durables à la question des réfugiés. Amnesty International s'oppose à l'idée que l'application des clauses de cessation doit nécessairement et automatiquement suivre l'encouragement au rapatriement volontaire. Il faut actuellement surveiller et évaluer la situation des droits humains des personnes rapatriées afin d'y apporter des solutions.

Les conditions de réintégration et les préoccupations persistantes relatives aux droits humains

La viabilité de la réintégration doit faire l'objet de nouvelles études et doit être débattue de façon transparente. Les événements récents ont prouvé qu'à force de vouloir assurer le rapatriement des réfugiés, les organisations et les États engagés dans

ce processus ont fréquemment négligé l'objectif d'une réintégration réussie. La réintégration et la réhabilitation de toutes les personnes rapatriées font nécessairement partie intégrante d'un rapatriement réussi. Tous les acteurs doivent publiquement prendre l'engagement d'atteindre l'objectif des quatre R – Rapatriement, Réintégration, Réhabilitation et Reconstruction – et cet engagement doit être respecté.

De plus, à aucun moment au cours des dix dernières années au Rwanda, la situation n'a réuni les conditions permettant l'application des clauses de cessation sur la base de «*circonstances ayant cessé d'exister*», une décision qui mettrait fin à la protection internationale des réfugiés rwandais. Depuis l'arrivée au pouvoir du gouvernement de transition en juillet 1994 et, à ce jour, il est impossible d'attribuer au gouvernement rwandais des changements fondamentaux – qui de par leur nature ou leur ampleur auraient une portée globale – et qui seraient en mesure de dissiper les craintes de persécution fondées qu'éprouvent les réfugiés. La répression de toute opposition interne et expression dissidente au Rwanda a conduit à un bilan déplorable en matière de droits humains au cours des dix dernières années, bilan qui abonde en exécutions extrajudiciaires, «*disparitions*», détentions et actes permanents de harcèlement et d'intimidation à l'encontre d'opposants politiques présumés ou de personnes qui ont émis des critiques à l'égard de la politique du FPR. Cela a été le cas non seulement au niveau politique, mais aussi au sein de la société civile. Au cours des dix dernières années, le gouvernement actuel a réussi à éradiquer toute opposition politique, à bâillonner la société civile et la presse indépendante et à rendre impossible toute surveillance efficace de la situation des droits humains.

Le gouvernement rwandais a lui-même reconnu les dysfonctionnements inhérents à son système de justice pénale. Les procès ne sont pas conformes aux normes internationales d'équité. Les arrestations arbitraires et les détentions illégales sont monnaie courante. La moindre allégation concernant la participation ou l'implication d'une personne dans le génocide (ou dans une activité politique clandestine) suffit pour la faire arrêter et incarcérer et ces détentions sont souvent de longue durée du fait de l'absence d'un système judiciaire efficace. Dans de nombreux cas, aucune preuve raisonnable ne justifie ces incarcérations. Cela provoque un engorgement des tribunaux que les juridictions *gacaca* sont loin d'avoir résolu.

Compte tenu des circonstances actuelles, Amnesty International s'oppose donc à l'application des clauses de cessation aux réfugiés rwandais. Le manque actuel de surveillance fiable de la situation des droits humains et l'absence de tout suivi du respect des droits fondamentaux des réfugiés rwandais rapatriés par des organisations intergouvernementales, des ONG ou des groupes de soutien aux réfugiés constitue un argument important supplémentaire contre l'application des clauses de cessation. Le

suivi manifestement inapproprié de la situation des droits humains et la quasi-absence de campagnes de sensibilisation destinées aux communautés qui accueillent les personnes rapatriées constituent des obstacles supplémentaires au processus de réintégration. Il n'existe aucune structure indépendante auprès de laquelle les réfugiés pourraient signaler les exactions dont ils sont victimes, ni de structure indépendante à qui les réfugiés pourraient demander réparation.

L'application de la loi relative aux réfugiés et les pratiques de détermination du statut de réfugié dans la région doivent être radicalement repensées. Amnesty International incite tous les États à réexaminer et mettre à jour les lois existantes relatives aux réfugiés, en s'assurant que la nouvelle législation est en conformité avec les normes internationales. Il incombe également aux États d'accueil, au HCR et aux autres organisations partenaires de s'assurer que les réfugiés sont tenus pleinement informés des lois, réglementations et pratiques les concernant. Le manque d'informations et la désinformation ont trop souvent conduit certains réfugiés à ne pas être en conformité avec la loi. Pour cette raison, certains ont été victimes de violences physiques, de détention et de mesures de refoulement. Enfin, les procédures de détermination du statut de réfugié doivent être équitables, les organismes chargés de l'examen des demandes d'asile doivent être indépendants et compétents, et les décisions relatives au statut des réfugiés doivent se faire dans un délai raisonnable. Tout retard excessif lié à l'examen des demandes d'asile peut mettre les réfugiés en danger.

Recommandations

L'opération de rapatriement des réfugiés rwandais effectuée par la Tanzanie en 2002 et 2003 a été la première des opérations de rapatriement actuellement prévues et qui concernent un total de plus de 60 000 Rwandais, réfugiés dans 20 pays africains. Amnesty International est préoccupée par le fait que les normes internationales relatives aux droits humains et aux droits des réfugiés n'ont pas été respectées au cours de l'opération de rapatriement des réfugiés rwandais se trouvant en Tanzanie. Les réfugiés n'ont pas reçu d'informations exactes, objectives et vérifiables et ont été forcés de prendre sous la contrainte une décision quant à l'opportunité d'un retour. Il n'y a eu aucun suivi de la situation des droits humains des personnes rapatriées qui aurait pu favoriser leur protection et sécurité à long terme. Un tel suivi aurait pu fournir des informations aux autres réfugiés rwandais et leur permettre ainsi de prendre une décision éclairée quant à l'opportunité d'un retour. Le HCR, les pays d'accueil, le gouvernement rwandais et la communauté internationale doivent

s'assurer que cet encouragement au rapatriement volontaire des réfugiés rwandais garantira la protection durable des personnes rapatriées.

À aucun moment au cours des dix dernières années au Rwanda, la situation n'a réuni les conditions permettant l'application des clauses de cessation sur la base de «*circonstances ayant cessé d'exister*», une décision qui mettrait fin à la protection internationale des réfugiés rwandais. Les principaux acteurs impliqués dans l'encouragement au rapatriement volontaire doivent actuellement acquérir une meilleure connaissance de la situation au Rwanda, d'autant plus que celle-ci est étroitement liée à la question de la protection durable des personnes rapatriées. Ces informations doivent être prises en compte dans les opérations de rapatriement en cours. Les principaux acteurs doivent se préoccuper avant tout de garantir des solutions viables et durables fondées sur le consentement éclairé et volontaire des réfugiés.

Le HCR doit

- S'abstenir d'appliquer de façon totale ou partielle les clauses de cessation aux réfugiés rwandais sans avoir des informations objectives et indépendantes - notamment des faits solides recueillis par une structure chargée de surveiller sur place la situation des droits humains dans les zones de retour - qui confirment que les changements intervenus au Rwanda sont de nature profonde, durable et stable ;
- Informer les États qui accueillent les réfugiés rwandais, les ONG partenaires ainsi que les agences et organisations de défense des droits humains spécialisées et les communautés de réfugiés rwandais du fait qu'il a décidé de ne pas mettre un terme à la protection des réfugiés rwandais à la fin 2004.

Quant aux mesures d'encouragement au rapatriement, le HCR devrait également :

- Mener un suivi exhaustif et régulier concernant la protection des réfugiés et leurs besoins ultérieurs, une fois rentrés dans leur pays d'origine. Un tel suivi devrait être particulièrement axé sur les besoins des femmes et des jeunes filles. Des informations transparentes doivent être régulièrement mises à la disposition de toutes les parties impliquées, et en premier lieu des communautés de réfugiés rwandais se trouvant dans d'autres pays ;
- Fournir aux réfugiés et demandeurs d'asile rwandais et en particulier aux femmes réfugiées et demandeuses d'asile des informations exactes, dénuées d'ambiguïté et accessibles concernant la sécurité, la situation matérielle et la situation des droits humains au Rwanda;

- Veiller à faire pression sur les États d'accueil afin de s'assurer que les réfugiés et les demandeurs d'asile ne soient pas refoulés que cette mesure soit directement le fait d'une expulsion ou découle indirectement du non-respect de leurs droits économiques et sociaux fondamentaux.

La communauté internationale des donateurs doit :

- Continuer à fournir une aide et une assistance matérielle en temps utile aux pays qui abritent un grand nombre de réfugiés afin d'alléger la charge que ceux-ci représentent sur les ressources habituellement limitées de ces pays d'accueil et s'assurer que tous les réfugiés puissent jouir de leurs droits humains fondamentaux ;
- Fournir les ressources nécessaires pour garantir le bon fonctionnement des opérations de rapatriement volontaire. Les acteurs travaillant dans le domaine de l'humanitaire et du développement doivent s'assurer que les personnes rapatriées et leurs villages d'origine bénéficient d'une assistance afin de garantir une réintégration réussie ;
- Rechercher des solutions durables à la crise des réfugiés dans la région des Grands Lacs et adopter une stratégie globale et coordonnée qui puisse à la fois protéger les droits humains fondamentaux des personnes et empêcher que de nouvelles violations massives des droits humains ne soient commises dans la région ;
- Encourager le gouvernement rwandais à appliquer des mesures qui réduisent le risque de voir commises des violations des droits humains ;
- Encourager tous les pays qui accueillent des réfugiés à respecter leurs obligations découlant des instruments juridiques tels que la Convention relative au statut des réfugiés et la Convention de l'OUA sur les réfugiés, en particulier mais non exclusivement en ce qui touche au principe de non-refoulement qui interdit le renvoi de quiconque vers un territoire où il risquerait d'être victime de graves atteintes aux droits humains ;
- Condamner tout renvoi de réfugiés qui n'est pas volontaire et/ou qui a été effectué sous la contrainte ou encore du seul fait que des solutions alternatives n'ont pas été trouvées ;
- Apporter un soutien suffisant pour aider les pays d'accueil, en particulier ceux qui abritent un grand nombre de réfugiés à déterminer dans des délais raisonnables le statut des réfugiés ;

Les gouvernements des pays d'accueil doivent :

- S'abstenir, conformément à leurs obligations découlant des conventions de l'ONU et de l'OUA relatives aux réfugiés, de renvoyer des réfugiés vers le Rwanda ou vers tout autre pays où ils risquent d'être victimes de graves violations des droits humains ;
- Pleinement respecter le principe de non-refoulement et les autres normes internationales relatives au rapatriement des réfugiés et respecter les engagements relatifs au rapatriement volontaire qu'ils ont pris dans les accords tripartites avec le HCR ;
- Mettre fin de façon explicite et permanente à toute menace de refoulement ou d'expulsion et s'abstenir d'imposer des délais arbitraires concernant le rapatriement des réfugiés ;
- S'assurer que les réfugiés ne sont pas victimes de mauvais traitements ou de violations des droits humains commis par les forces de sécurité du pays d'accueil ;
- Mener des enquêtes sur toutes les allégations de violations des droits humains, rendre publics les résultats des enquêtes et traduire en justice les auteurs présumés de ces violations;
- Améliorer les services des centres de réception et des camps de transit de sorte qu'ils soient en mesure de fournir toute assistance nécessaire aux réfugiés ainsi que les produits de première nécessité, notamment une alimentation adéquate, un abri satisfaisant et des conditions sanitaires et médicales de base ;
- Garantir en tout temps le respect de la dignité et de la vie privée des demandeurs d'asile et des réfugiés ;
- S'assurer que l'organisme chargé d'examiner les demandes d'asile fasse preuve d'indépendance et de compétence et qu'il prenne ses décisions dans des délais raisonnables ;
- Mettre en place un mécanisme d'appel fonctionnel, indépendant et fiable dans le cadre des procédures de demandes d'asile ;
- S'assurer que la décision relative aux demandes d'asile est prise dans des délais raisonnables.

Le gouvernement rwandais doit :

- Mener des enquêtes sur toutes les allégations de violations des droits humains et, le cas échéant, poursuivre en justice les auteurs présumés de ces violations dans le cadre de procès équitables qui excluent la peine de mort. Le gouvernement doit fournir régulièrement des informations publiques concernant les circonstances dans lesquelles ces violations ont été perpétrées, notamment le nombre d'exactions commises, l'identité des auteurs présumés,

l'état d'avancement des enquêtes et les mesures prises à l'encontre des personnes reconnues coupables de ces actes ;

- Mener des campagnes de sensibilisation auprès des communautés dans lesquelles les réfugiés seront rapatriés ;
- Faire le suivi régulier de la réintégration des personnes rapatriées dans leurs villages d'origine, en assurant leur protection, leur sécurité et le respect de leurs autres droits fondamentaux ;
- Faciliter l'accès libre et sans obstacle du HCR et des organisations de défense des droits humains aux populations et aux régions choisies pour ces rapatriements ;
- S'assurer que tous les réfugiés sont en mesure de retourner chez eux, dans leurs lieux d'origine, dans leur ancienne maison ou dans quelque lieu de leur choix au Rwanda ;
- S'assurer que des mécanismes chargés de résoudre les litiges relatifs à des droits de propriété sont mis en place, et que l'accès des réfugiés à ces mécanismes est garanti. Ces mécanismes doivent être accessibles et accorder une attention particulière aux femmes soutiens de famille;
- S'assurer que toutes les autorités reconnaissent le statut légal des personnes rapatriées ainsi que les pièces justificatives délivrées dans les pays d'accueil, et que les conjoints et enfants des personnes rapatriées sont autorisés à entrer et à rester au Rwanda ;
- S'assurer que tous les efforts sont fournis pour faire respecter le droit au regroupement familial et veiller à ce qu'aucune famille ne soit séparée de force.