

DOCUMENT EXTERNE  
Londres, 18 avril 1997

RUSSIE

Des demandeurs d'asile sans protection

« Nous ne voulons pas de réfugiés ici. Retournez dans

Un policier de Moscou, 1996.

votre pays. »

SOMMAIRE

Introduction	page 2
Flux migratoires et fuite	5
1. Une procédure d'asile fermée à de nombreux demandeurs	page 7
La propiska et la déclaration de résidence	11
Derniers développements	15
2. Les harcèlements et les mauvais traitements policiers	page 16
3. La pratique du refoulement à l'aéroport international de Cheremetievo-II (Moscou)	page 19
Cas de collaboration avec le pays d'origine	24
4. Législation et procédure d'appel	page 26
5. Le projet de loi sur les réfugiés aggrave encore la situation	page 28
Recommandations	page 31
Annexe	page 33

## Introduction

« Ils disent qu'ils peuvent aider les réfugiés et après, ils nous demandent pourquoi nous sommes venus ici et nous ordonnent de rentrer chez nous. On ne peut pas tenir deux pastèques d'une seule main [...] Je demande simplement à la Russie de se prononcer : oui ou non ? [...] Combien de temps cela va-t-il durer ? »

Témoignage d'un demandeur d'asile afghan

rencontré en juillet 1996 à Saint-Pétersbourg.

Au lendemain de l'effondrement de l'Union soviétique, en 1991, plus de 65 millions de personnes se sont retrouvées en dehors des frontières de ce qu'elles considéraient comme leur pays d'origine ; parmi elles, 25 millions de Russes vivant à l'extérieur de la Fédération de Russie. Au cours des années 90, de vastes mouvements de populations, provoqués par la guerre civile, les tensions ethniques, les persécutions et l'insécurité, ont eu lieu sur tout le territoire de l'ex-Union soviétique. De plus, les contrôles aux frontières du pays, extrêmement stricts du temps de l'Union soviétique, se sont assouplis, ouvrant la voie à un afflux de réfugiés. Les problèmes que posent à la Fédération de Russie ces phénomènes migratoires sont certes considérables. Alors que certains pays, confrontés à des situations analogues, ont refusé à plusieurs reprises de s'engager à respecter les principes du droit international des réfugiés, la Fédération de Russie a, quant à elle, adhéré le 2 février 1993 à la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés (dite Convention relative aux réfugiés) et à son Protocole de 1967. Elle s'est donc expressément imposé un certain nombre d'obligations envers les personnes fuyant les atteintes graves à leurs droits fondamentaux, perpétrées dans leur pays d'origine<sup>1</sup>. Amnesty International ne peut que se féliciter de voir le gouvernement russe s'engager ainsi à appliquer les normes internationales en matière de protection des réfugiés. Malheureusement, force est de constater que, dans les faits, l'attitude de la Russie n'est pas à la hauteur de ses promesses.

L'action d'Amnesty International en faveur des réfugiés est fondée sur le principe de non-refoulement, qui interdit de renvoyer un individu dans un pays ou un territoire où il risquerait d'être victime de violations graves de ses droits fondamentaux. Ce principe est généralement reconnu comme relevant du droit international coutumier, obligatoire pour tous les États sans exception. La Fédération de Russie a par conséquent le devoir de veiller à ce que toutes les personnes risquant d'être victimes d'atteintes aux droits de l'homme en cas de renvoi dans leur pays soient efficacement et durablement protégées de tout refoulement ou expulsion.

Intégré au droit international coutumier, le principe de non-refoulement est formulé explicitement dans la Convention relative aux réfugiés, dont l'article 33 dispose notamment qu'aucun des États contractants « n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée ». Outre le principe de non-refoulement, cette Convention fixe de nombreuses obligations aux États parties, qui sont tenus, entre autres, de ne pas appliquer de sanction pénale aux réfugiés dont le seul tort serait d'être entrés ou de se trouver irrégulièrement sur leur territoire, de protéger les réfugiés sans distinction de race, de religion ou de pays d'origine, et de collaborer avec le HCR. La Fédération de Russie est de surcroît partie à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (dite Convention contre la torture)<sup>2</sup>,

---

. La Russie a également accepté, en 1992, l'ouverture d'un bureau du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR). La même année, elle a mis en place un Office fédéral d'immigration. De 1992 à 1995, 90 délégations régionales de cette administration ont été créées. La Russie a en outre adopté, le 19 février 1993, une loi sur les réfugiés et une loi sur les personnes émigrant sous la contrainte. Ces deux textes sont entrés en vigueur le 20 mars 1993.

. La Russie est partie à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, ainsi qu'au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) en tant qu'État successeur de l'URSS.

dont l'article 3 dispose qu'aucun État partie « n'expulsera, ne refoulera ni n'extradera une personne vers un autre État où il y a des motifs sérieux de croire qu'elle risque d'être soumise à la torture. »

Pourtant, malgré tous ces engagements internationaux, la Fédération de Russie ne s'acquitte pas de ses obligations à l'égard des personnes fuyant les violations des droits de l'homme. Le présent rapport montre que les personnes qui viennent en Russie dans l'espoir d'y obtenir une protection se voient constamment barrer l'accès aux procédures d'asile. Abandonnés, parfois pendant des années, dans un vide juridique, ces hommes et ces femmes ne peuvent obtenir des autorités russes aucun certificat attestant de leur qualité de demandeur d'asile. De ce fait, ils sont fréquemment harcelés et maltraités par les responsables de l'application des lois. Les demandeurs d'asile réfugiés en Russie sont à tout moment menacés d'arrestation et de renvoi dans leur pays d'origine. Les cas de refoulement dont Amnesty International a eu connaissance, notamment à partir de la zone de transit de l'aéroport de Cheremetievo-II, à Moscou, font l'objet d'un chapitre particulier.

Il est souvent difficile de savoir avec certitude si le sort réservé aux demandeurs d'asile en Russie résulte de l'incompétence de la bureaucratie, de phénomènes de corruption, de l'affaiblissement général de l'autorité de l'État et de la loi auquel on assiste depuis quelques années, ou s'il est la conséquence d'une politique gouvernementale visant délibérément à empêcher les réfugiés de solliciter la protection de ce pays. Quoi qu'il en soit, Amnesty International rappelle au gouvernement de la Fédération de Russie qu'il est incontestablement lié par l'obligation de veiller à ce que toutes les personnes menacées de violations graves des droits de l'homme dans leur pays soient protégées de tout risque de refoulement ou d'expulsion. La Russie a accepté certaines obligations ; elle doit faire en sorte que celles-ci soient remplies.

Amnesty International est particulièrement préoccupée par les aspects suivants :

- la législation russe relative à la procédure d'asile est confuse, contradictoire et son application est souvent arbitraire ;
- certains décrets ou lois ont pour effet spécifique d'empêcher l'accès à la procédure d'asile. Cette entrave au droit d'accéder à une procédure d'asile a deux conséquences notables :
  - les demandeurs d'asile sont fréquemment exposés à des manœuvres de harcèlement, à des chantages et à des mauvais traitements, et ont rarement accès aux services sociaux, médicaux et scolaires les plus essentiels ;
  - certaines personnes sont renvoyées de force dans des pays où elles risquent d'être victimes de graves violations des droits de l'homme.

En conclusion du présent rapport, Amnesty International formule à l'intention du gouvernement russe un ensemble de recommandations précises, ou Normes fondamentales pour la protection des réfugiés (cf. Annexe 1), dont la mise en œuvre nous paraît urgente. Ces recommandations sont fondées sur des normes reconnues au niveau international, et notamment sur les traités relatifs aux droits de l'homme et sur les Conclusions du Comité exécutif du HCR. Mouvement mondial et impartial de défense des droits de l'homme, Amnesty International fonde toute son action et toutes les recommandations qu'elle formule sur les normes reconnues par la communauté internationale en matière de droits fondamentaux.

Amnesty International soumet ce rapport et les recommandations qui y figurent non seulement au gouvernement de la Fédération de Russie, mais également à l'ensemble de la communauté internationale. Depuis quelques années, en effet, de nombreux pays ont pour politique de renvoyer les demandeurs d'asile dans un "pays tiers sûr" (par lequel les demandeurs ont transité avant d'atteindre le pays où ils espéraient trouver refuge), sans même tenter de vérifier le bien-fondé de leur demande. Le plus souvent, les États, pour décider qu'un pays est

---

l'Union soviétique, qui avait adhéré à ces deux traités respectivement en 1987 et 1973. La Russie a adhéré en son nom propre au Premier Protocole facultatif du PIDCP en janvier 1992.

"sûr", ne s'attardent guère sur le sort qui y est réellement réservé aux réfugiés, et ils ne cherchent pas à savoir si chaque demandeur d'asile y est durablement à l'abri d'un refoulement. Or, il n'est pas rare que des demandeurs d'asile soient victimes de véritables "refoulements en chaîne", rejetés de pays en pays, pour être finalement renvoyés dans leur pays d'origine, qu'ils cherchaient justement à fuir. À l'heure actuelle, Amnesty International constate avec inquiétude que des demandeurs d'asile sont renvoyés en Russie, sous prétexte que celle-ci serait un pays "sûr".

L'organisation de défense des droits de l'homme est opposée à toute expulsion d'un demandeur d'asile avant que sa demande n'ait été examinée au fond, de manière satisfaisante<sup>3</sup>. Si, dans des circonstances particulières, il s'avère qu'un demandeur d'asile doit être envoyé dans un autre pays, l'État effectuant la démarche doit au préalable obtenir du pays d'accueil des garanties spécifiques. Ces garanties doivent porter notamment sur l'accès à une procédure d'asile complète et appropriée et sur la protection contre tout risque de refoulement ou d'expulsion. Dans ce cas particulier, Amnesty International prie instamment les gouvernements européens de reconnaître que la protection des réfugiés n'est pas assurée de façon satisfaisante en Russie. Pour un grand nombre de demandeurs d'asile, ce pays est tout sauf "sûr".

Amnesty International souligne, en outre, que les "sanctions contre les transporteurs" appliquées en Europe empêchent les demandeurs d'asile transitant par la Russie, et en particulier par l'aéroport Cheremetievo-II, à Moscou, de poursuivre leur route vers un éventuel pays d'accueil. Ces demandeurs d'asile se retrouvent souvent pris au piège, dans la zone de transit de l'aéroport, et sont renvoyés de force dans leur pays d'origine, sans que leur requête d'asile ait été examinée. Il s'agit là d'un exemple caractéristique de la manière dont les pays d'Europe occidentale, en dressant systématiquement des obstacles pour empêcher que des réfugiés ne viennent demander l'asile chez eux, font supporter aux États voisins toute la responsabilité en matière de protection des réfugiés.

#### Flux migratoires et fuite

Au début de 1997, il est difficile de dresser un tableau clair des mouvements de migration qui parcourent la Russie. Il faut distinguer les réfugiés et les migrants forcés, originaires d'anciennes républiques soviétiques<sup>4</sup>, des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, fuyant des conflits ayant éclaté au sein même de la Fédération de Russie<sup>5</sup>. De nombreuses personnes ayant des liens ethniques avec la Fédération de Russie quittent à l'heure actuelle les républiques issues de l'éclatement de l'URSS, pour s'établir sur le territoire russe. Certaines fuient de véritables persécutions ; d'autres démenagent parce que, devenues minoritaires au

---

Amnesty International rappelle aux gouvernements la Conclusion 15 (XXX) du Comité exécutif du HCR, qui précise notamment : « Il convient de tenir compte du principe que l'asile ne doit pas être refusé uniquement pour le motif qu'il aurait pu être demandé à un autre État. Cependant, s'il apparaît qu'une personne, avant de solliciter l'asile, a déjà établi des liens ou entretenu des rapports étroits avec un autre État, il peut lui être demandé, s'il semble raisonnable et équitable de le faire, d'adresser d'abord sa demande d'asile à cet État. »

Selon l'agence de presse ITAR-Tass, Tatiana Reguent, directrice de l'OFI, a déclaré, lors d'une conférence de presse en date du 5 février 1997, que depuis 1992, ses services avaient identifié plus de 1 200 000 réfugiés ou migrants forcés.

Lors de la conférence de presse du 5 février 1997, Tatiana Reguent a précisé que plus de 450 000 personnes avaient fui la Tchétchénie depuis 1992 et avaient sollicité l'assistance de l'OFI (Amnesty International a consacré deux rapports aux violations des droits de l'homme commises dans le cadre de ce conflit, l'un intitulé Les violations des droits de l'homme dans le cadre du conflit armé en Tchétchénie (index AI : EUR 46/10/95), l'autre Violations des droits de l'homme en Tchétchénie : résumé des préoccupations (index AI : EUR 46/20/96).

sein de nouveaux États indépendants, elles éprouvent un sentiment d'insécurité croissant. Selon l'Office fédéral d'immigration (OFI), pour la seule année 1996, plus de 640 000 demandeurs d'asile sont arrivés dans la Fédération de Russie, en provenance d'autres pays de la Communauté d'États indépendants (CEI)<sup>6</sup> et des pays baltes. Parmi eux, 180 000 ont reçu le statut de migrant forcé ou de réfugié<sup>7</sup>.

La Russie voit également affluer un nombre considérable de réfugiés et de demandeurs d'asile qui ne sont originaires ni de la CEI ni des États baltes. Certes, l'Union soviétique avait pour coutume d'accorder l'asile à certains militants communistes ou révolutionnaires étrangers<sup>8</sup>, mais la situation n'était en rien comparable avec celle qui prévaut aujourd'hui. Depuis une dizaine d'années, la Russie fait face à un afflux de demandeurs d'asile, dont les raisons essentielles sont la situation géographique de ce pays, la relative perméabilité de ses frontières et l'attitude de moins en moins accueillante de l'Europe, qui cadenas ses frontières. La Fédération de Russie voit aujourd'hui arriver des demandeurs d'asile de pays aussi divers que l'Afghanistan, l'Irak, l'Angola, le Zaïre, l'Éthiopie, la Somalie, Sri Lanka, le Nigéria, le Rwanda ou le Cameroun. Les estimations du nombre de demandeurs d'asile varient selon les sources. Les chiffres cités semblent parfois exagérés. Une seule chose est certaine : on ne saura avec précision combien sont les demandeurs d'asile en Russie que lorsqu'une procédure équitable et satisfaisante de détermination du statut de réfugié aura été mise en place.

En vertu de la législation russe, le statut de réfugié peut être sollicité par tous les demandeurs d'asile, qu'ils soient originaires ou non de la CEI ou des États baltes<sup>9</sup>. En outre, un demandeur d'asile venant d'un pays de la CEI ou d'un pays balte peut bénéficier d'une protection spéciale, en tant que migrant forcé, en vertu de la loi fédérale du 2 février 1993 sur les migrants forcés, amendée le 20 décembre 1995. Ce texte donne du "migrant forcé" une définition très voisine de celle du "réfugié", telle qu'elle figure dans la loi sur les réfugiés<sup>10</sup>. Pour être reconnu "migrant forcé", un demandeur d'asile doit toutefois avoir été citoyen soviétique ou faire la preuve qu'il « réside de façon permanente et en toute légalité sur le territoire de la Fédération

---

. Les États membres de la CÉI sont l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, la Fédération de Russie, la Géorgie, le Kazakhstan, le Kirghizistan, la Moldavie, l'Ouzbékistan, le Tadjikistan, le Turkménistan et l'Ukraine.

. Tatiana Reguent, 5 février 1997.

. L'article 38 de la Constitution de 1977 définissait un droit d'asile pour « les étrangers, persécutés pour avoir défendu les intérêts des travailleurs et la cause de la paix, pour avoir participé à des mouvements révolutionnaires ou libération nationale, ou pour avoir eu des [activités] socio-politiques progressistes. »

. La loi de 1993 sur les réfugiés donne la définition suivante du "réfugié" : « Une personne arrivée ou cherchant pénétrer sur le territoire de la Fédération de Russie, qui a été contrainte de quitter ou a l'intention de quitter son lieu de résidence situé sur le territoire d'un autre État, en raison d'un acte de violence perpétré à son encontre ou de persécutions dont il est victime en raison de sa race, de sa nationalité, de sa religion, de sa langue, de son appartenance sociale ou de ses convictions politiques. » Pour une analyse de cette loi, cf. le rapport publié en mai 1996 par le Lawyers' Committee for Human Rights, sous le titre *Commitments without compliance; Refugees in the Russian Federation* [Ces engagements que l'on ne tient pas : les réfugiés en Fédération de Russie].

. Est considéré comme "migrant forcé" toute personne « ayant quitté son lieu de résidence à la suite d'un acte d'une violation ou de tout autre type de persécution, perpétré à son encontre ou à l'encontre de membres de sa famille devant le risque réel d'être soumis à des persécutions en raison de son appartenance raciale ou nationale, de sa religion ou de sa langue, ainsi qu'en raison de son appartenance à un groupe social donné ou de ses convictions politiques, devenus un prétexte pour lancer des campagnes hostiles à l'égard de personnes ou de groupes particuliers, ou bien à la suite d'atteintes graves à l'ordre public. »

de Russie... », condition que de nombreux demandeurs d'asile ne sont pas en mesure de remplir (cf. plus loin). La situation de nombre de demandeurs d'asile originaires de la CEI ou des États baltes est un peu plus facile, dans la mesure où ils peuvent acheter un "permis de séjour temporaire" (gostevaïa propiska), qui leur permet de rester légalement dans une région donnée pendant un certain temps. Les demandeurs d'asile venant de l'extérieur de cet ensemble de pays n'ont pas, quant à eux, la possibilité de recourir à ce mécanisme transitoire. Par conséquent, ils se trouvent souvent plus exposés aux abus.

## 1. Une procédure d'asile fermée à de nombreux demandeurs

Il est extrêmement difficile d'obtenir des statistiques précises concernant le nombre de demandeurs d'asile et de personnes reconnues comme réfugiés en Fédération de Russie, y compris pour les personnes originaires de républiques ou de régions de l'ancienne URSS. Cela s'explique en partie par la difficulté qu'ont les demandeurs à avoir accès à la procédure d'asile. En outre, la confusion qui règne, y compris au sein de l'administration russe, au sujet de la distinction entre "réfugié" et "migrant forcé" ne simplifie guère les choses. Depuis 1992, le HCR a enregistré environ 30 000 demandeurs d'asile venant de pays autres que la CEI et les États baltes. Ce chiffre ne prend cependant pas en compte tous les demandeurs d'asile présents sur le sol russe, mais qui ne peuvent pas se déplacer jusqu'à Moscou pour y déposer leur requête. Sa valeur est d'autant plus relative que nombreux sont les demandeurs recensés par le HCR, qui ont ensuite quitté la Fédération de Russie<sup>11</sup>.

L'extrême décentralisation de l'administration en Russie rend encore plus malaisé l'établissement de statistiques fiables et complique singulièrement toute la question de la protection des réfugiés dans ce pays. L'OFI est l'organisme fédéral responsable de toutes les questions relatives à l'immigration et de l'examen des demandes d'asile. Ses 90 directions régionales sont théoriquement tenues de suivre la ligne définie au niveau fédéral, mais, dans la pratique, elles ont souvent tendance à appliquer la politique d'immigration de leurs régions respectives.

D'après les données dont dispose Amnesty International, au mois de janvier 1997, alors que plus de 1 200 000 demandeurs d'asile originaires d'une région ou d'une république de l'ex-URSS avaient été reconnus comme réfugiés ou comme "migrants forcés", seules 77 demandes d'asile formulées par des personnes venues d'autres pays avaient reçu un avis favorable. Lors de la conférence de presse du 5 février 1997, la directrice de l'OFI, après avoir cité le chiffre de 1 200 000 réfugiés et "migrants forcés"<sup>12</sup>, a affirmé que près d'un million d'immigrés clandestins, en provenance de pays autres que la CEI et les États baltes, étaient arrivés en Russie en 1996. Toujours selon cette responsable, seuls 10 000 d'entre eux auraient déposé une demande d'asile et beaucoup devaient s'attendre à recevoir une réponse négative.

---

Selon les statistiques du HCR, de 1992 à 1993, 15 483 cas, concernant 21 323 personnes, ont été enregistrés par le bureau de l'agence à Moscou. La plupart de ces demandeurs d'asile étaient originaires de pays autres que la CEI et les États baltes. Quelques-uns venaient toutefois du Tadjikistan (pays membre de la CEI). Entre le début de l'année 1996 et le mois de septembre 1996, 3 794 cas, concernant 8 188 personnes, ont été enregistrés par le HCR. Sur plus de 2 millions de demandeurs enregistrés par le HCR, de 12 à 15 000 vivaient vraisemblablement à Moscou.

Un peu plus tôt, en décembre 1996, l'OFI donnait un chiffre sensiblement plus faible : un peu plus de 900 000 personnes, dont 203 844 réfugiés du Kazakstan, 193 964 réfugiés du Tadjikistan, 156 768 d'Ouzbékistan, 76 227 du Kirghizistan et 11 876 du Turkménistan. Environ 238 000 réfugiés étaient originaires du Caucase : 122 557 de Géorgie, 108 187 d'Azerbaïdjan et 7 338 d'Arménie. Plus de 30 000 réfugiés ont quitté les pays baltes pour la Russie. Comme il est fort peu probable que 300 000 réfugiés de plus aient été enregistrés entre décembre 1996 et le début du mois de février 1997, Amnesty s'explique mal la différence notable entre les deux chiffres annoncés.

Les États sont tenus, conformément au principe de non-refoulement, de mettre en place une procédure appropriée, visant à identifier les personnes ayant besoin d'une protection, et de garantir l'accès à cette procédure. Toute personne qui déclare avoir peur de rentrer dans son pays doit pouvoir exposer son cas en détail aux autorités. Lorsque la demande a été examinée complètement et au fond, en prenant en compte toutes les circonstances particulières de l'histoire du demandeur, une décision peut être prise concernant la nécessité de protéger ce dernier. À cet égard, il n'est pas inutile de rappeler la Conclusion 71 (XLIV) du Comité exécutif du HCR, qui dispose : « Le Comité exécutif [...] réitère l'importance d'établir des procédures justes et efficaces de détermination du statut de réfugié et d'en garantir l'accès à tous les demandeurs d'asile, en conformité avec la Convention de 1951 et le Protocole de 1967, afin de s'assurer que les réfugiés [...] soient identifiés et bénéficient de cette protection. »

Cependant, la loi sur les réfugiés promulguée en Russie en 1993 ne garantit pas que chaque demande d'asile sera examinée sur le fond et en détail. Ce texte indique que l'organisme recevant la demande d'asile dispose, dans un premier temps, de cinq jours pour la déclarer recevable ou non. Tout demandeur d'asile dont la requête a été acceptée a droit, aux termes de l'article 3, à un logement temporaire et à diverses mesures d'aide sociale (repas et indemnité forfaitaire, notamment). Les personnes dont la demande est déclarée irrecevable doivent être informées par écrit des raisons de cette décision. Elles disposent d'un mois pour faire appel, soit devant l'OFI, soit devant un tribunal. Rien n'indique cependant que la demande d'asile doive être examinée en détail et sur le fond. La loi ne précise d'ailleurs nulle part quelles considérations doivent guider l'organisme compétent lorsqu'il prend une décision. Amnesty International estime pour sa part que tout examen d'une demande d'obtention du statut de réfugié doit impérativement prendre en compte la situation des droits de l'homme dans le pays d'origine, ainsi que les circonstances particulières propres à chaque cas individuel. Elle déplore l'imprécision de la loi de 1993 sur ce point particulier.

Amnesty International craint que le libellé trop vague de la loi de 1993 sur les réfugiés ne soit une porte ouverte aux décisions arbitraires, certaines demandes étant prises en compte et d'autres rejetées sans motif clair<sup>13</sup>.

Un représentant de l'OFI estime que ce décret ne fait qu'ajouter à la confusion qui entoure la procédure d'asile. Selon ce fonctionnaire, plus d'un millier de demandeurs d'asile afghans ont soumis une demande au Président, par le canal de l'Office de l'immigration de Moscou. Aucun d'eux n'a pour l'instant reçu de réponse. À l'heure où nous rédigeons ces lignes, Amnesty International n'a pas connaissance d'un seul réfugié ayant obtenu l'asile par cette voie.

---

Il existe théoriquement une autre voie permettant de demander l'asile en Russie. La Constitution prévoit en effet que le Président de la Fédération peut accorder la citoyenneté russe à des personnes demandant l'asile politique. Cette procédure a été mise en place le 26 juillet 1995 par décret présidentiel (nM763). Aux termes de ce décret, les demandeurs d'asile doivent d'abord soumettre leur requête à l'OFI, qui consulte ensuite plusieurs ministères, avant de faire une recommandation à la Commission sur la citoyenneté, qui communique finalement le dossier au Président de la Fédération.

Dans la pratique, de nombreux demandeurs d'asile se présentant aux services de l'immigration pour y déposer une requête sont purement et simplement éconduits, sans la moindre explication. Beaucoup répètent leur démarche, en vain, sans que l'administration leur communique par écrit les raisons de son attitude, comme l'exige pourtant la loi, ce qui leur interdit de fait toute possibilité d'appel. La plupart ne reçoivent aucune pièce attestant de leur démarche auprès des services de l'immigration. De nombreux demandeurs d'asile se retrouvent ainsi dans une sorte de vide juridique et social, parfois pendant des années. Dans l'impossibilité de faire enregistrer leur requête, ils ne peuvent même pas obtenir de documents indiquant leur qualité de demandeur d'asile et les mettant ainsi à l'abri de toute mesure d'expulsion. Parmi eux figurent un grand nombre de personnes qui, selon Amnesty International, risquent d'être victimes de graves violations de leurs droits fondamentaux si elles sont renvoyées chez elles.

L'un des principes fondamentaux du droit des réfugiés veut que tout demandeur d'asile soit protégé de toute mesure de refoulement ou d'expulsion jusqu'à ce qu'une décision définitive ait été prise concernant sa requête. Dans l'incapacité de faire enregistrer leur demande, dépourvus de documents susceptibles d'indiquer leur qualité, les demandeurs d'asile sont souvent harcelés, arrêtés ou maltraités par les autorités et la police locales, sous prétexte qu'ils ne détiennent pas les pièces administratives requises.

Certes, les demandeurs d'asile peuvent s'adresser au bureau moscovite du HCR, qui leur décerne une attestation mentionnant leur qualité, mais les responsables russes de l'application des lois refusent de reconnaître la validité de ce document, qui, par conséquent, ne constitue pas une garantie réelle. C'est ce que confirme un article paru dans la *Nezavissimaïa Gazeta* de Moscou (30 octobre 1996), sous le titre "Les immigrés clandestins sèment la terreur dans le district de Kalinine". L'auteur de cet article rapporte les propos du général Ivan Rakmanine, des gardes-frontières du district de Kalinine (Moscou), selon qui :

« Les cartes d'identité remises [par le HCR] à ces gens [les immigrés en situation irrégulière] ne sont pas considérées comme des documents par nos responsables de l'application des lois et tout migrant en situation irrégulière peut être expulsé de Russie. »

Un demandeur d'asile angolais<sup>14</sup>, que nous appellerons Augusto (sauf mention contraire, pour protéger l'anonymat des intéressés, tous les noms de demandeurs d'asile cités dans ce document sont des pseudonymes), a déclaré à Amnesty International en juin 1996 :

« Depuis que je suis arrivé, en janvier 1995, la police a dû me déchirer au moins neuf cartes du HCR. Récemment encore, on m'a arrêté à la station de métro Komsomolskaïa, pour un contrôle d'identité. Quand j'ai montré ma carte du HCR, le policier m'a dit : « Ce n'est pas une pièce d'identité, c'est du papier hygiénique. » Il l'a déchirée. Les quatre policiers qui se trouvaient dans la voiture m'ont demandé de payer une amende de 5 000 roubles. Comme je n'avais pas d'argent sur moi, l'un d'eux m'a donné un coup de matraque. Ils m'ont dit : « On ne veut pas de réfugiés ici ; rentre dans ton pays. »

Abdul est afghan. En mai 1996, selon son propre récit, il s'est rendu à l'Office d'immigration de Moscou pour y déposer une demande d'asile. On lui aurait répondu qu'il ne pouvait pas prétendre au statut de réfugié, parce qu'il avait rempli son formulaire de demande de visa en indiquant qu'il se rendait en Russie pour raisons professionnelles, alors qu'il avait en réalité l'intention de demander l'asile. Le fonctionnaire qui l'a reçu lui a dit que son nom avait été communiqué à l'Otdel Viz i Reguistratsii (OVIR, service des passeports), chargé de l'expulsion des étrangers en situation irrégulière. Il a ajouté que s'il se trouvait encore en Russie à la fin du mois de mai 1996, il serait rapatrié de force en Afghanistan. La mention « Refus d'enregistrement, pour entrée illégale sur le territoire de la Fédération de Russie. Visa d'entrée non conforme au but de la visite » a été écrite au stylo en travers de sa carte d'identité du

---

. Pour plus d'informations concernant la situation dans les pays d'origine des demandeurs d'asile mentionnés dans ce rapport, vous êtes invités à consulter les rapports publiés par Amnesty International sur ces pays.

HCR. Le texte figurant sur cette carte et indiquant qu'Abdul avait été enregistré par le HCR et devait se présenter aux services de l'OFI a été barré.

Yonan, de nationalité irakienne, est arrivé à Moscou et a été enregistré par le HCR en juillet 1993. Il s'est rendu en novembre 1995 à l'Office d'immigration de Moscou, pour y déposer une demande d'asile. Là, on lui a répondu : « Nous n'avons pas ça dans notre législation. » En janvier 1997, un représentant d'Amnesty International a pris contact avec les autorités, afin d'expliquer les difficultés rencontrées par Yonan. On lui a rétorqué que les demandeurs d'asile n'avaient pas le droit de déposer leur demande à Moscou. Un représentant du gouvernement a confirmé que l'Office d'immigration de la capitale n'enregistrait plus aucune demande d'asile depuis la fin du premier semestre 1996 : « nous rouvrirons le service en temps et en heure », a-t-il indiqué.

André est arrivé en Russie le 22 octobre 1993, à bord d'un vol direct en provenance de Luanda, la capitale de l'Angola. Il affirme avoir quitté son pays après la mort de trois de ses cousins et de son oncle, tués lors d'un massacre perpétré à Bakongo, un quartier de Luanda, les 22 et 23 janvier 1993. André a fui vers la Russie, « parce qu'il n'y avait aucune autre solution ». Il a été enregistré par le bureau moscovite du HCR, mais, au moment où nous écrivons ces lignes, il n'avait toujours pas réussi à déposer une demande d'asile auprès des autorités russes. Il s'est adressé à plusieurs reprises à l'Office d'immigration de Moscou, mais à chaque fois, « on nous dit que ce n'est pas notre tour, qu'il faut attendre ; cela fait maintenant plus de trois ans que j'attends. »

Le cas de 20 Afghans, expulsés en août 1994 du territoire de Krasnodar, dans le sud du pays, et la réponse de l'OFI à une lettre par laquelle Amnesty International exprimait ses préoccupations devant cette affaire, montrent bien jusqu'à quel point les demandeurs d'asile qui ne parviennent pas à accéder à la procédure de détermination du statut de réfugié se retrouvent dépourvus de toute protection légale. Répondant dans une lettre en date du 16 décembre 1994 à Amnesty International, Tatiana Reguent, directrice de l'OFI, expliquait que les Afghans, qui n'étaient pas inscrits au nombre des demandeurs d'asile, n'étaient donc pas en quête d'asile et que de ce fait, ils n'étaient pas protégés par le principe du non-refoulement.

#### La propiska et la déclaration de résidence

L'utilisation qui est faite du système de la propiska pour empêcher les demandeurs d'asile de faire valoir leurs droits est particulièrement troublante. Ce système date de l'époque de l'Union soviétique, lorsque chaque citoyen devait obtenir du ministère de l'Intérieur (le MVD) un permis de résidence.

Cette formalité ne devrait théoriquement jouer aucun rôle lors de la détermination du statut des réfugiés. Ni la loi sur les réfugiés ni le décret présidentiel n'exige des demandeurs d'asile qu'ils aient une propiska pour déposer une requête. Cela n'empêche pas de nombreux représentants de l'administration locale de subordonner toute démarche à l'obtention de ce permis. L'OFI a lui-même reconnu, par la voix de ses représentants à une table ronde organisée le 4 juillet 1996 à la Douma de la ville de Moscou (et à laquelle ont pris part des membres d'Amnesty International), que les services locaux d'immigration ajustaient parfois la procédure d'asile à la législation régionale. Or, les lois adoptées au niveau local ne sont conformes ni à la loi sur les réfugiés, ni au décret présidentiel ni à la Constitution russe. Ainsi, un Géorgien d'Abkhazie, M. Kakoulia (dont le prénom n'a pas été communiqué), s'est vu refuser le statut de réfugié sous prétexte qu'il n'était pas en possession d'une propiska l'autorisant à vivre dans le territoire de Stavropol. Appelée à se prononcer sur cette affaire<sup>15</sup>, la chambre civile de la Cour suprême a jugé que, puisque la loi sur les réfugiés ne faisait en aucune manière de la propiska une condition de l'obtention du statut de réfugié, il était illégal d'exiger ce document des demandeurs d'asile.

---

<sup>15</sup> Kakoulia c. Office d'immigration de Krasnodar, chambre civile de la Cour suprême (7 août 1995).

Malheureusement, les jugements de ce genre sont souvent ignorés par les pouvoirs exécutif et législatif. Dans la pratique, nombre de réfugiés sont obligés d'obtenir une propiska s'ils veulent pouvoir déposer une demande d'asile. Le système de la propiska revêt donc une importance incontestable au cours des démarches effectuées par les personnes en quête d'asile pour faire enregistrer leur demande.

Avec l'entrée en vigueur de la Déclaration des droits et des libertés de la personne et du citoyen, en septembre 1992, et l'adoption de la Constitution de 1993<sup>16</sup>, la Russie a reconnu le droit à la liberté de déplacement. Le Comité de surveillance constitutionnelle a déclaré que le système de la propiska constituait une restriction inconstitutionnelle de l'exercice de ce droit, qui ne peut être limité que par l'autorité fédérale, et seulement dans des circonstances exceptionnelles (par exemple, pour sauvegarder l'ordre constitutionnel ou les droits et libertés d'autrui). La loi de 1993 sur les droits des citoyens à la liberté de déplacement et au choix de la résidence permanente ou temporaire a fondamentalement changé la nature du système de propiska, conformément aux dispositions de la Constitution. L'obligation d'obtenir une autorisation pour résider en un lieu donné a été abolie. Elle a été remplacée par l'obligation de déclarer son lieu de résidence. Les textes normatifs de rang inférieur, établissant la procédure de demande et d'attribution de propiska au sens ancien du terme (autorisation), sont devenus caducs. De même, les lois de rang inférieur adoptées depuis l'entrée en vigueur de la Constitution de 1993 sont inconstitutionnelles et n'ont pas force légale. C'est ce qu'a confirmé la Cour constitutionnelle, en jugeant inconstitutionnelle une loi de ce type promulguée par la ville de Moscou (cf. plus bas).

Dans la pratique, cependant, les autorités locales continuent d'appliquer des lois caduques, qui restreignent le droit à la liberté de déplacement et de résidence<sup>17</sup>. Elles continuent en outre de promulguer des textes contraires à la Constitution. Les demandeurs d'asile se trouvent alors pris dans un cercle vicieux. Pour avoir accès à la procédure de détermination du statut de réfugié, il leur faut une propiska, mais pour avoir une propiska, ils doivent justifier d'un statut légal<sup>18</sup>.

De toute façon, même lorsque l'administration locale se conforme à la procédure définie par la loi sur la liberté de déplacement, il est presque impossible à un demandeur d'asile de faire une déclaration de domicile en bonne et due forme. En effet, pour qu'une telle déclaration soit considérée comme recevable, il faut fournir, selon la loi, soit une preuve de propriété, soit un contrat de location, soit l'accord écrit de proches acceptant d'héberger le demandeur. De plus, cette dernière pièce doit être enregistrée par le commissariat de police dont dépend le domicile. Les demandeurs d'asile originaires de pays extérieurs à l'ensemble CEI-pays baltes ne peuvent presque jamais obtenir de leurs logeurs un certificat écrit, car la plupart des propriétaires préfèrent louer des logements au noir, pour ne pas payer d'impôts. Ne pouvant déposer une déclaration de domicile, le demandeur d'asile est automatiquement privé de

---

. L'article 24 (1) de la Constitution de 1993 dispose : « Toute personne légalement établie sur le territoire de la Fédération de Russie a le droit à la liberté de déplacement et le choix de se déplacer et de résider où elle le souhaite à l'intérieur de la Fédération de Russie. »

. Dans un arrêt d'avril 1996, la Cour constitutionnelle de Russie a décidé que les arrêtés pris par la ville de Moscou, le territoire de Stavropol et la région de Leningrad, exigeant l'obtention, moyennant une certaine somme, d'un permis de résidence, étaient inconstitutionnels. Néanmoins, à l'heure où ce rapport est rédigé, les autorités locales n'en cause n'ont toujours pas modifié leur législation ni leur politique conformément à l'arrêt de la Cour.

. Ainsi, en mars 1996, la municipalité de Moscou a adopté une résolution prévoyant de n'octroyer le statut de "migrant forcé" qu'aux personnes ayant, dans la capitale, des parents prêts à les héberger. Cette disposition ne s'applique cependant pas aux réfugiés et aux demandeurs d'asile. Pour plus d'informations sur ce sujet, cf. l'article de Svetlana Gannouchkina, paru en 1996 sous le titre *La politique d'immigration russe*.

l'accès à la procédure de détermination du statut de réfugié dans la localité où il demeure<sup>19</sup>. Amnesty International ne prend pas position sur le bien-fondé du système de la propiska en tant que tel, ou de toute autre obligation de déclaration de domicile qu'un État pourrait imposer à ses citoyens ou aux étrangers. L'organisation de défense des droits de l'homme estime toutefois que, lorsqu'elles existent, les réglementations de ce type doivent être appliquées dans un souci de conformité aux normes internationales relatives aux droits de l'homme. De plus, en ce qui concerne les ressortissants étrangers, ces procédures ne doivent pas empêcher des personnes craignant d'être victimes, dans leur pays, de graves violations de leurs droits fondamentaux, de venir solliciter la protection de l'État. Or, c'est justement ce qui se passe en Russie, avec la propiska et le système de déclaration de domicile.

Sans reconnaissance officielle, les demandeurs d'asile vivent dans une insécurité permanente. Les contrôles d'identité sont fréquents dans les villes russes. Les demandeurs d'asile sans domicile déclaré disent être souvent menacés d'arrestation, voire de renvoi dans leur pays d'origine. À Moscou, des agents de la force publique vérifient chaque mois les autorisations de résidence des occupants de certains hôtels, foyers et appartements, comme le prévoit un arrêt (nM519) en date du 28 juillet 1994, faisant suite au décret présidentiel du 14 juin 1994<sup>20</sup>. Cet arrêt demande également à l'Office d'immigration de Moscou de mettre au point un plan pour limiter l'entrée de réfugiés dans la capitale et prévoir leur expulsion de cette dernière.

À en croire un représentant d'une organisation non gouvernementale russe, rencontré en 1996 par Amnesty International, la réponse type de l'Office d'immigration de Moscou aux demandeurs d'asile originaires d'Asie centrale était : « Allez vivre en province ou rentrez chez vous. »

La situation des réfugiés tadjiks dans la Fédération de Russie est évoquée en ces termes par une femme d'origine tadjike :

« Quand nous nous présentons à l'Office d'immigration de Moscou, on nous dit que l'enregistrement est fermé. On nous dit d'aller à Irkoutsk ou à Iaroslavl. Dans le temps, j'habitais à Irkoutsk, mais depuis le début de la guerre en Tchétchénie, ils ne donnent plus d'autorisations de résidence aux personnes qui viennent d'Asie centrale. Pour avoir une autorisation de résidence, il faut avoir des parents installés dans la région, et encore, à condition qu'ils aient assez de place pour vous. Rares sont les Tadjiks qui demandent le statut de réfugié ici, car cela ne sert à rien. » (Propos recueillis en juillet 1996 par Amnesty International).

Un demandeur d'asile angolais que nous appellerons Sebastian a raconté en avril 1996 à Amnesty International qu'il avait été expulsé de l'appartement qu'il occupait, parce qu'il n'était pas protégé par un document lui reconnaissant la qualité de demandeur d'asile, et que son logement moscovite n'était pas déclaré.

« Je partageais avec trois amis un appartement, dans l'est de Moscou. Le lendemain de notre emménagement, le 21 mars 1996, deux policiers étaient venus nous voir et nous avaient dit que nous n'avions pas le droit de rester là, parce que nous n'avions pas fait de déclaration de domicile. Nous leur avons dit que nous étions des demandeurs d'asile, mais ils sont revenus quinze jours plus tard, nous ont confisqué nos papiers et nous ont emmenés au commissariat.

---

Dans son rapport pour 1993, la Commission présidentielle des droits de l'homme notait : « Les lois sur les réfugiés et sur les migrants forcés ne prévoient pas que, si le lieu de résidence du demandeur est indéterminé, sa demande de statut de réfugié ou de migrant forcé ne soit pas enregistrée. Or, un grand nombre de demandes de ce type ne sont ni acceptées ni enregistrées. »

Le décret présidentiel nM1226, intitulé Mesures urgentes visant à protéger la population du banditisme et aux manifestations de la criminalité organisée, autorise les responsables de l'application des lois à placer en détention, pendant une durée maximum de trente jours, sans inculpation et sans droit à l'assistance d'un avocat, les personnes soupçonnées d'avoir des liens avec les réseaux du grand banditisme.

Ce jour-là, ils étaient cinq policiers, armés [...] Au commissariat, nous avons vu deux agents de l'OVIR, qui nous ont raccompagnés. Ils ont pris les papiers de nos voisins, qui sont eux aussi des demandeurs d'asile angolais. Deux jours plus tard, deux policiers se sont présentés chez nous, à 21 heures. Nous avons eu peur et nous n'avons pas ouvert tout de suite. Ils ont commencé à donner des coups de pied dans la porte. Ils ont presque arraché la poignée [...] Nous avons ouvert la porte. Dans la bousculade, mon ami a reçu un coup au visage. Quand ils ont vu qu'il saignait, les policiers sont partis.

« On nous a demandé de payer une amende de 30 000 roubles <sup>21</sup>chacun. Nous nous sommes exécutés, en demandant qu'ils nous rendent nos papiers. Cela n'a pas empêché les agents de l'OVIR de téléphoner au centre d'enregistrement du HCR, pour savoir pourquoi nous avons quitté l'Angola. Nous avons finalement récupéré nos papiers, mais le 6 juin 1996, des policiers nous ont tous emmenés au commissariat, y compris un enfant de onze ans, le fils de mon ami. Ils nous ont dit que nous avons trois jours pour quitter l'appartement. »

En novembre 1996, Sebastian a pris contact avec Amnesty International. Il nous a expliqué que, comme il ne parvenait pas à faire enregistrer sa demande d'asile en se présentant en personne à l'Office d'immigration de Moscou, il avait essayé de la déposer par lettre recommandée. Il s'était installé dans un autre appartement, mais, le lendemain de son emménagement, des policiers s'étaient présentés et avaient exigé qu'il paie une amende de 100 000 roubles, pour présence en situation irrégulière à Moscou. Le lendemain, il s'est rendu au commissariat et a demandé au commissaire d'appeler l'OFI pour obtenir confirmation du dépôt de sa demande d'asile. L'officier de police a déclaré ensuite à Sebastian que l'OFI affirmait n'avoir reçu aucune demande à son nom et estimait qu'il se trouvait illégalement à Moscou.

Patrick est burundais. Il faisait des études en Russie lorsque de graves affrontements ont éclaté dans son pays, en 1993. D'origine à la fois hutu et tutsi, il est cependant considéré au Burundi comme Hutu, l'ethnie de son père. Il craint donc le pire s'il rentre chez lui. Il s'est fait enregistrer en juillet 1994 par le HCR. Deux jours plus tard, il s'est rendu à l'Office d'immigration de Moscou. Il raconte qu'on lui a donné un formulaire à remplir, en lui indiquant que les demandes des Afghans et des personnes originaires de la CEI et des États baltes étaient examinées en priorité. Patrick n'a toujours pas rempli ce formulaire, car on lui demande de fournir une adresse, avec l'accord écrit du propriétaire, l'autorisant à habiter dans le local indiqué. Or, Patrick habite dans un foyer d'étudiant, sans être déclaré. « Personne ne veut louer à un réfugié, dit-il. Pour un propriétaire, c'est source de problèmes avec la police du quartier. » Lors d'une nouvelle visite à l'Office d'immigration de Moscou, où il espérait que quelqu'un le conseillerait, Patrick a été invité à trouver une personne pouvant fournir la confirmation signée qu'il était bien autorisé à vivre à l'adresse indiquée. Dans l'incapacité de remplir cette condition, et toujours sans papiers, le jeune homme constate avec amertume : « Je me fais sans cesse arrêter. Les policiers déchirent les cartes que nous donnent le HCR. Nous sommes obligés d'en demander une nouvelle [...] On nous fait payer des amendes. Avant, c'était 20 000 roubles. Maintenant, c'est plus près de 50 000. Sinon, ils vous vident les poches et prennent tout ce qu'ils trouvent. Ils vous emmènent au commissariat en voiture. Si vous n'avez pas d'argent sur vous, on vous autorise à appeler vos amis, pour qu'ils apportent la somme demandée [...] Si vous n'avez pas d'amis, ils vous gardent la nuit au poste. Tout ce qui les intéresse, c'est l'argent. »

De toute évidence, c'est à Moscou et dans sa région que sont commis les pires abus<sup>22</sup>.

---

. Environ 30 FF. Un nombre restreint de demandeurs d'asile aidés par le HCR reçoivent une allocation mensuelle équivalant à quelque 250 FF. Les autres doivent survivre avec beaucoup moins.

. Iouri Louchkov, maire de Moscou, a promulgué, le 14 mars 1996, une ordonnance « sur la procédure de détermination du statut de réfugié et de migrant forcé dans la ville de Moscou ». Ce texte prévoit que, pour obtenir un

Toutefois, la situation est loin d'être satisfaisante ailleurs, puisque sur 89 régions que compte la Russie, une trentaine appliquent des lois restrictives sur l'immigration ou sur la déclaration de résidence qui sont en contravention avec la législation fédérale.

#### Derniers développements

Un certain nombre d'événements, mineurs certes mais encourageants, se sont produits en 1996. À Saint-Pétersbourg, par exemple, les autorités ont accepté d'examiner plus de 400 demandes d'asile. Dans la ville de Perm, 27 demandeurs d'asile afghans et leurs familles ont obtenu le statut de réfugié. Parmi ces familles, trois ont été logées par les pouvoirs publics dans des appartements de la région. En outre, en juillet 1996, l'Office d'immigration de la région de Moscou a décidé de se pencher sur 17 demandes d'asile, formulées par des familles afghanes hébergées dans l'un des centres du HCR (à Verbilki, près de Taldom, dans la région de Moscou). Bien qu'il s'agisse de signes d'évolution positifs, appréciables au regard de la masse des demandeurs d'asile présents en Russie et du temps important qui s'était écoulé sans progrès apparents depuis l'adoption de la loi sur les réfugiés, ce sont essentiellement des cas isolés, qui ne préfigurent en rien un déblocage de la situation.

Tous les témoignages des demandeurs d'asile concordent. Pour eux, la vie en Russie est difficile. Ils n'ont généralement pas accès aux services sociaux et de santé. Le droit au travail et à l'éducation ne leur est pas reconnu.

Lors d'une entrevue avec un représentant d'Amnesty International, en août 1996, Abdirazak, un demandeur d'asile somalien arrivé à Moscou cinq ans plus tôt, expliquait les difficultés auxquelles sa famille et lui-même devaient faire face :

« J'ai cinq enfants, dont trois nés à Moscou. Tous sont en mauvaise santé. Faute d'argent, nous ne faisons que deux repas par jour, et nous ne pouvons acheter ni viande ni légumes. Nous n'avons pas assez d'argent pour acheter des vêtements pour les enfants. Mes enfants n'ont pas le droit d'aller à l'école. Nous nous heurtons à l'hostilité des voisins. Un jour, quelqu'un m'a menacé d'un couteau dans l'ascenseur. Nous avons été obligés de quitter notre appartement précédent à cause du harcèlement dont nous étions l'objet de la part de la police et des voisins. Je n'ai pas le droit de travailler et je dois sans cesse payer des amendes à la police, parce que je n'ai aucun papier indiquant que je suis réfugié. »

#### 2. Les harcèlements et les mauvais traitements policiers

En Russie, la police ne se contente pas de détruire les papiers d'identité (les cartes délivrées par le HCR notamment) des demandeurs d'asile. Elle leur fait également subir toutes sortes de vexations, extorsion de fonds ou violences physiques, dans un climat général d'intimidation. On ne compte plus les cas de demandeurs d'asile obligés de quitter leur logement sous la pression de la police. Les réfugiés reçoivent fréquemment la visite de policiers, tard dans la nuit. Les demandeurs d'asile non originaires de la CEI ou des États baltes et, de façon générale, les non-Slaves, sont souvent la cible de la police, qui, en se fondant sur des critères d'apparence physique, use du pouvoir qui lui est conféré de procéder à des contrôles d'identité arbitraires. Interpellés, les demandeurs d'asile sont généralement mis en demeure de payer une amende, officiellement pour défaut d'autorisation de résidence. Ils sont souvent retenus par la police.

La police russe, comme cela a déjà été signalé, refuse de considérer les cartes d'identité délivrées aux demandeurs d'asile par le bureau de Moscou du HCR comme des documents

---

autorisation de résidence dans la capitale, un migrant forcé doit y avoir des parents proches, dûment enregistrés, et ces derniers doivent fournir une lettre d'accord relative à l'enregistrement dudit migrant forcé pour au moins un an. L'ordonnance indique en outre que « le statut de réfugié peut être accordé à une personne possédant une autorisation de résidence à Moscou ». Elle précise que la Commission gouvernementale pour le logement doit être consultée par les services d'immigration avant toute décision d'accorder à un demandeur le statut de migrant forcé ou de réfugié.

officiels. Lors des contrôles d'identité, les policiers exigeraient fréquemment le paiement d'une amende, au motif que les papiers du demandeur d'asile arrêté ne seraient pas en règle. Certains demandeurs ayant réussi à faire enregistrer leur requête auprès d'un bureau du service des migrations disent avoir été quand même obligés de payer des amendes, faute d'autorisation ou d'attestation de résidence. Les amendes exigées varient généralement entre 30 000 et 50 000 roubles (de l'ordre de 30 à 50 FF). De nombreux demandeurs d'asile disent avoir été placés à de multiples reprises en garde à vue, parfois pendant vingt-quatre heures, parce qu'ils ne pouvaient pas payer l'amende. Un demandeur d'asile affirme avoir été conduit dans un endroit désert de la banlieue de Moscou par trois ou quatre policiers, qui l'auraient ensuite menacé et lui auraient demandé de l'argent.

Le 4 juillet 1996, vers 21 heures, un demandeur d'asile afghan du nom de Salim, arrivé à Moscou au mois d'avril, a été interpellé devant la station de métro Botanitcheski Sad par trois policiers qui lui ont demandé de justifier de son identité. En voyant son passeport, les policiers se seraient écriés : « Narkotiki ! » (Drogue !) et se seraient mis à le fouiller. Comme il n'avait que 20 000 roubles sur lui, les policiers lui auraient donné trente minutes pour aller chercher de l'argent.

« Ils m'ont dit de quitter la Russie, qu'il n'y avait pas de place pour les Noirs ici. J'ai essayé de leur expliquer que j'étais demandeur d'asile, que je n'avais pas d'argent, mais ils n'ont rien voulu savoir. L'un des policiers m'a saisi la main et m'a blessé avec le couteau fixé à son fusil [la baïonnette]. Ils ont déchiré mon passeport, puis ils sont partis à bord de leur voiture. »

Lors de son entrevue avec un représentant d'Amnesty International, en juillet 1996, Salim lui a montré son pouce, dont l'extrémité avait été sectionnée jusqu'au milieu de l'ongle.

Un événement particulièrement troublant s'est produit le 8 octobre 1996 : trois agents des forces spéciales du ministère de l'Intérieur (OMON) du quartier Leninski, à Moscou, ont arrêté quatre demandeurs d'asile afghans qui attendaient d'être reçus pour un entretien dans les locaux du Centre d'accueil des réfugiés, ouvert dans la capitale russe sous le patronage du HCR. Les quatre hommes ont été emmenés dans une voiture de police. On ignore ce qu'ils sont devenus. Ils ont "disparu", sans laisser de trace, puisqu'ils ont été interpellés avant d'avoir pu s'inscrire auprès des responsables du HCR. Amnesty International est très inquiète pour leur sécurité.

Homaun est lui aussi afghan. Demandeur d'asile, il vit à Saint-Pétersbourg. « J'étais enseignant à la faculté de langues et de littérature de Kaboul, expliquait-il en juillet 1996 à un représentant d'Amnesty International. Il y a un an, j'étais au marché où je travaillais lorsque des hommes de l'OMON sont arrivés et m'ont demandé mes papiers. Comme je ne les avais pas, ils m'ont dit de ramasser mes affaires. Ils m'ont ordonné de me mettre contre leur voiture, les mains sur la tête. Il y avait beaucoup de circulation et les camions passaient tout près. L'un d'eux est passé si près qu'il m'a fait vaciller et que j'ai baissé les mains pour reprendre mon équilibre. Ils m'ont alors frappé dans le bas-ventre, jusqu'à ce que je sois au bord de l'évanouissement. Ils s'y sont mis à trois, chacun leur tour. L'un d'eux a sorti un pistolet et m'a ordonné d'ouvrir la bouche. Il m'a enfoncé l'arme dans la bouche. J'étais dans un état second. Je lui ai dit : « Tue-moi, je n'en peux plus. »

La police effectue fréquemment des descentes dans les foyers ou les immeubles où elle s'attend à trouver des réfugiés. Joseph, un demandeur d'asile angolais âgé de vingt-sept ans, s'était présenté à l'Office d'immigration de Moscou en novembre 1995. On lui avait dit de revenir en janvier 1996. Il dénonce l'attitude de la police de Moscou et d'une "mafia" qui, selon lui, lui serait liée :

« En mai 1996, la police du quartier de Bolchevo nous a dit de quitter l'appartement que nous occupions, si nous ne voulions pas être expulsés par des bandits. Trois jours plus tard, quelqu'un a frappé à la porte. Nous avons regardé par le judas et nous avons aperçu une carte de police. Nous avons ouvert la porte. Trois hommes en civil se tenaient sur le palier. Ils sont entrés et l'un d'eux a sorti une arme à feu. J'ai réussi à m'échapper et je suis descendu en courant, pour aller chercher de l'aide. L'un des inconnus a frappé mon ami d'un coup de

barre de fer à la tête. Il a encore la cicatrice. J'ai appelé au secours, mais personne n'est venu. J'ai réussi à attraper l'un des types et nous sommes allés au commissariat. Là, on m'a dit que ces types appartenaient à la mafia et que porter plainte nous attirerait encore plus d'ennuis. Ils m'ont filmé avec un caméscope dès mon arrivée au commissariat. Je leur ai demandé pourquoi, si c'était pour la presse ou pour la télévision. Ils m'ont répondu que c'était à usage personnel. Après cet épisode, nous avons quitté l'appartement. »

Bahand est arrivé d'Afghanistan il y a quatre ans, avec sa femme et sa famille.

« Le lundi 3 juin 1996, des policiers se sont présentés chez moi à 6 heures du matin, raconte-t-il. Ils ont donné des coups de pied dans la porte. Ils ont demandé à voir mes papiers. Je les ai montrés et je leur ai expliqué que je n'avais pas d'autorisation de résidence à Moscou. Ils se sont mis à parler entre eux. J'en ai entendu un dire aux autres : « Embarquons-le, il y a un ordre spécial concernant les Afghans. » Un peu plus tard, je suis allé au service des passeports, pour essayer de tirer tout cela au clair. La personne qui m'a reçu s'est contentée de me demander combien d'Afghans allaient encore se battre pour les Tchétchènes dans le cadre du conflit en Tchétchénie, avant d'ajouter : « On devrait tous vous envoyer en Sibérie ! » Ce genre d'incidents qui seraient liés à l'origine ethnique des personnes visées semble en augmentation<sup>23</sup>, en particulier depuis la promulgation de deux décrets présidentiels destinés à combattre la criminalité organisée et le vagabondage<sup>24</sup>. En application de ces décrets, un suspect peut être placé en détention pour une durée qui peut s'élever à trente jours. En outre, les personnes soupçonnées d'appartenir à une organisation criminelle peuvent être détenues pendant cette durée sans être inculpées et sans avoir de contact avec un avocat<sup>25</sup>.

### 3. La pratique du refoulement à l'aéroport international de Cheremetievo-II (Moscou)

Amnesty International déplore vivement les violations évidentes des droits des demandeurs d'asile régulièrement commises dans la zone de transit de l'aéroport de Cheremetievo-II, à Moscou. Les personnes débarquant dans cet aéroport dans l'intention de demander l'asile ne peuvent généralement pas formuler leur requête. Selon de nombreux témoignages, les fonctionnaires à qui elles ont affaire refusent en outre de leur communiquer les coordonnées de l'OFI et du HCR. Amnesty International n'a pas été en mesure d'obtenir des chiffres concernant les personnes ainsi privées d'accès à la procédure d'asile. Il n'est d'ailleurs pas

---

. Cf., par exemple, le bulletin d'informations 88/96, publié le 15 mai 1996 par Amnesty International sous le titre Les minorités ethniques continuent d'être victimes de mauvais traitements (index AI : 46/26/96), ainsi que le document Fédération de Russie. Torture et mauvais traitements. Observations sur le deuxième rapport périodique soumis au Comité contre la torture des Nations unies (index AI : 46/46/96).

. Il s'agit du décret présidentiel nM1226, en date du 14 juin 1994 (cf. plus haut la note se rapportant à ce texte), du décret présidentiel nM1025, en date du 10 juillet 1996, sur les « mesures urgentes visant à renforcer l'ordre public intensifier la lutte contre le crime à Moscou et dans sa région ». Ce dernier texte autorise les responsables de l'application des lois à placer en détention, pour contrôle d'identité, les personnes considérées comme étant des vagabonds, des mendiants ou des sans-abri (conformément aux dispositions d'un précédent décret présidentiel – nM1815 du 2 novembre 1993 – sur les « mesures de prévention du vagabondage et de la mendicité »).

. Cette disposition contrevient à l'article 9 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), auquel la Russie est partie en tant qu'État successeur de l'Union soviétique. Cet article dispose notamment que « tout individu arrêté ou détenu du chef d'une infraction pénale sera traduit dans le plus court délai devant un juge » et que « quiconque se trouve privé de sa liberté par arrestation ou détention a le droit d'introduire un recours devant un tribunal afin que celui-ci statue sans délai sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si la détention est illégale. » L'accès de tout détenu, dans les meilleurs délais, à un avocat de son choix est l'un des éléments fondamentaux des normes internationales visant à garantir l'équité des procès. C'est également une garantie importante contre les risques de torture et de mauvais traitements.

certain que de telles statistiques existent. Les demandeurs d'asile sont très souvent rapatriés de force, directement de l'aéroport et sans que la moindre attention ait été accordée à leur demande. Ils sont renvoyés dans leur pays d'origine, où les attendent les persécutions, la torture ou même la mort.

Lors de rencontres, en juin et juillet 1996, avec des représentants de l'OFI et du Département du contrôle de l'immigration (DCI) de Moscou et de sa région, Amnesty International a été informée que toutes les personnes souhaitant solliciter l'asile pouvaient le faire sans aucun problème et qu'elles avaient la possibilité de contacter le HCR. Cependant, la réalité dément ces propos rassurants. Amnesty International a appris que pour de nombreux demandeurs d'asile, la zone de transit n'était qu'une impasse. Ne rencontrant personne qui soit habilité à recevoir et examiner leur demande, ils se retrouvent isolés et démunis. Nombreux sont ceux qui sont renvoyés dans leur pays, sans que leur demande ait été examinée.

Certaines personnes arrivant à Cheremetievo-II en provenance de pays d'Asie ou d'Afrique n'ont pas l'intention de demander l'asile à la Russie. Elles sont en possession de billets d'avion pour des destinations plus lointaines, dans d'autres pays européens ou en Amérique du Nord. La plupart du temps, elles ont voyagé à bord d'appareils de la compagnie nationale Aéroflot, qui font généralement escale à Moscou avant de poursuivre jusqu'à leur destination finale. L'identité de tous les passagers transitant par l'aéroport de Moscou est contrôlée par des gardes-frontières (pogranitchniki), qui appartiennent à un organisme fédéral indépendant. Les informations dont dispose Amnesty International montrent que ces fonctionnaires, lorsqu'ils vérifient les papiers des voyageurs à destination d'autres pays européens, font preuve d'une sévérité qui s'est accrue au fil des dernières années. Amnesty International pense que cette attitude est liée à la politique de sanctions strictes à l'égard des transporteurs adoptée par de nombreux États d'Europe de l'Ouest<sup>26</sup>. Les demandeurs d'asile munis de faux papiers sont informés qu'ils ne peuvent pas poursuivre leur voyage et qu'ils doivent attendre dans la zone de transit le prochain avion en partance pour le pays où ils ont initialement embarqué.

Théoriquement, tout passager informant les gardes-frontières de son intention de demander l'asile doit être dirigé vers les Points de contrôle de l'immigration (PCI), dont les agents sont chargés de recueillir la demande, de l'examiner et, le cas échéant, de l'enregistrer. Les agents des PCI dépendent de l'Office d'immigration de la région où ils exercent. Pour Cheremetievo-II, le service de tutelle est donc le DCI. Or, selon les informations dont dispose Amnesty International, jusqu'en août 1996, il n'y avait aucun agent du PCI dans la zone de transit de l'aéroport international de Moscou. Les demandes d'asile étaient jusqu'alors transmises, en théorie, à des responsables des services de l'OFI à Moscou, qui étaient censés venir interroger sur place le demandeur, puis décider d'enregistrer ou non sa requête. En août 1996, le DCI a ouvert un nouveau bureau à l'aéroport de Cheremetievo-II. Ce service a pris le relais de l'OFI et est désormais chargé de l'examen initial des demandes d'asile formulées dans la zone de transit.

À la connaissance d'Amnesty International, le bureau du DCI à Cheremetievo-II possède deux portes, l'une donnant sur un couloir extérieur à la zone de transit, au-delà des postes de contrôle des passeports et de la douane, l'autre sur la zone de transit. Or, il semblerait que cette seconde porte soit en permanence fermée à clef et que personne ne soit autorisé à pénétrer directement de la zone de transit dans le bureau du DCI. Par ailleurs, les gardes-

---

. De nombreux pays d'Europe de l'Ouest infligent des amendes pénales aux transporteurs, en particulier aux compagnies aériennes, qui acheminent des passagers sans papiers. Dans certains pays, ces sanctions s'appliquent même si ces derniers obtiennent finalement le statut de réfugié. Amnesty International a fait part à de nombreuses reprises de l'inquiétude qu'elle éprouve devant ces pratiques. Elle ne conteste pas le droit qu'ont les États d'adopter de mesures destinées à réglementer les entrées sur leur territoire de ressortissants étrangers, mais elle estime que ces mesures ne doivent pas être appliquées de telle manière qu'elles empêchent des demandeurs d'asile de solliciter la protection d'un pays.

frontières ne paraissent pas avoir l'habitude de diriger systématiquement vers ce bureau les demandeurs d'asile qui se présentent à eux.

Toujours d'après les informations parvenues à Amnesty International, les agents du PCI ne se rendent qu'occasionnellement et en nombre restreint dans la zone de transit. Les agents du PCI ne cherchent pas, apparemment, à identifier systématiquement tous les demandeurs d'asile présents dans la zone de transit et à s'entretenir avec eux. D'ailleurs, même lorsqu'ils patrouillent dans cette zone, ils le font, semble-t-il, le plus souvent en civil, sans le moindre signe susceptible de les identifier aux yeux des personnes en quête d'asile qui voudraient s'adresser à eux. Il faut souligner que la zone de transit de Cheremetievo-II occupe un vaste espace, qu'elle partage avec la salle des départs et la zone des boutiques hors-taxes.

Plusieurs centaines de personnes s'y trouvent en permanence. Il est donc pratiquement impossible à un demandeur d'asile de reconnaître dans cette foule un agent du PCI en civil.

De plus, même si un demandeur d'asile parvient à contacter le HCR et à lui demander son aide, il bute sur un nouvel écueil : le HCR n'a pas librement accès à la zone de transit. Pour y pénétrer, les représentants de cette institution internationale doivent demander préalablement aux gardes-frontières une autorisation d'accès à la zone, leur conférant la possibilité de s'entretenir avec un demandeur d'asile et un seul. Des responsables de l'OFI ont indiqué à Amnesty International qu'ils avaient eux-mêmes quelques difficultés à obtenir des gardes-frontières l'autorisation de pénétrer dans la zone de transit, en tout cas jusqu'en août 1996.

À la connaissance d'Amnesty International, parmi les rares demandeurs d'asile ayant pu rencontrer des agents de l'OFI, aucun ne s'est vu accorder le statut de réfugié en Russie. Aucune demande n'a d'ailleurs été examinée de manière un tant soit peu approfondie. Béatrice est camerounaise. Militante, dans son pays, du Social Democratic Front (SDF, Front social démocratique), un parti d'opposition, elle aurait été arrêtée en 1992 et détenue pendant quatre jours, sans manger. Elle aurait été interrogée sur ses activités politiques et deux policiers l'auraient frappée sur le dos et sur la plante des pieds. Juste avant les élections municipales de janvier 1996, elle aurait appris qu'elle était de nouveau recherchée et aurait décidé de se cacher. Au mois de mars suivant, avec l'aide d'amis, elle aurait réussi à gagner la Roumanie, via la Russie. À l'arrivée, elle aurait essayé d'alerter le HCR. « Malheureusement, quand je suis arrivée en Roumanie, ils n'ont pas voulu m'écouter [...] Ils m'ont remise dans le même avion, qui m'a finalement emmenée à Moscou. » Revenue le 20 mars à l'aéroport de Moscou, elle a tenté de faire une demande d'asile, mais selon ses dires, les fonctionnaires à qui elle a eu affaire auraient ignoré sa requête. « Je leur ai demandé le numéro du HCR, mais ils ont refusé de me le donner. » À son arrivée à Cheremetievo-II, un « agent de l'immigration » lui aurait pris son passeport et lui aurait remis des tickets-repas pour deux semaines. Selon Béatrice, l'agent qui lui a parlé ne s'est pas présenté et n'a pas non plus spécifié à quel service il appartenait. « Ils ont tous la même attitude. Ils refusent systématiquement de donner le moindre renseignement [...] Ils ne veulent même pas vous parler. Heureusement, j'ai finalement réussi à obtenir le numéro du HCR, grâce à un autre voyageur. »

Toutefois, malgré l'intervention du HCR et d'Amnesty International – qui ont demandé que Béatrice puisse avoir un entretien destiné à déterminer son statut –, la jeune femme n'a pas pu rencontrer de représentants du HCR ou de l'OFI. Elle a finalement été expulsée.

« Quatre hommes sont venus me dire : « Vous partez. Préparez-vous. » Ils ont pris mon sac et m'ont conduite jusqu'à l'avion. J'ai essayé de leur expliquer qu'il était dangereux pour moi de rentrer au Cameroun, mais ils n'ont rien voulu entendre. Dans l'avion qui me ramenait chez moi, j'avais l'impression de partir pour un voyage dans l'espace. Je ne savais pas ce qui allait m'arriver. »

Béatrice dit avoir été interpellée par les forces de sécurité dès son arrivée au Cameroun. Elle aurait cependant réussi à regagner Moscou, quelques semaines plus tard, avec un visa d'étudiante, qui lui a permis d'entrer sur le territoire russe.

Amnesty International est également intervenue, en 1996, en faveur de trois demandeurs d'asile africains retenus à Cheremetievo-II et menacés de refoulement imminent. Deux d'entre eux avaient tenté de demander l'asile en République fédérative de Yougoslavie, mais avaient été renvoyés à Moscou le 9 août 1996. Le 15 du même mois, Amnesty International a écrit aux autorités russes, les priant instamment d'examiner avec la plus grande attention les demandes d'asile de ces trois personnes, au vu, notamment, de la situation politique dans leur pays d'origine. À la connaissance d'Amnesty International, des représentants du DCI auraient parlé avec les trois hommes le 14 août 1996, à l'aéroport international de Moscou, mais ils n'auraient pas officiellement enregistré leurs demandes d'asile. Les trois hommes ont finalement été rapatriés de force le 22 août. Amnesty International est sans nouvelles d'eux depuis.

L'attitude de la compagnie Aéroflot complique encore la situation déjà précaire des demandeurs d'asile de Cheremetievo-II. Tant qu'un demandeur d'asile se trouve dans la zone de transit, les autorités russes considèrent qu'il incombe au transporteur (la plupart du temps Aéroflot) de le nourrir. Or, comme nous l'avons vu, les demandeurs d'asile sont confrontés à des obstacles souvent insurmontables pour faire enregistrer leur requête et, même lorsqu'ils parviennent enfin à déposer une demande, ils sont souvent dans l'incapacité de quitter la zone de transit. Pour la compagnie aérienne responsable, un séjour prolongé en zone de transit se traduit par des frais considérables. Le directeur de la zone de transit chez Aéroflot a reconnu, en juin 1996, lors d'une entrevue avec Amnesty International, que les demandeurs d'asile étaient autorisés à rester dans cette zone « une semaine, mais pas plus, car cela coûte cher de les nourrir. » Amnesty International craint que certains demandeurs d'asile n'aient été

refoulés de Cheremetievo-II à l'initiative de la compagnie aérienne, sans autorisation officielle des autorités russes.

Le cas d'un demandeur d'asile africain, arrivé à Cheremetievo-II le 8 mai 1996, en provenance de Belgrade (République fédérative de Yougoslavie) illustre les graves conséquences que peut avoir cette absence de coordination. Expulsé de Yougoslavie avant d'avoir pu voir un représentant du HCR, cet homme a téléphoné le 14 mai à Amnesty International. Il a expliqué que dès son arrivée, il avait essayé de demander l'asile politique en Russie, mais qu'on lui avait dit qu'il devait attendre de voir la directrice de l'OFI. Lors de cet entretien téléphonique, il s'est dit convaincu que, s'il était renvoyé chez lui, il serait incarcéré, ou pire, fusillé. « Si on me renvoie là-bas, plus personne ne saura rien de moi, plus personne n'entendra parler de moi. On me fera disparaître. » Un peu plus tard, on lui a annoncé qu'il devait être rapatrié par avion le 16 mai. Le HCR de Moscou avait pourtant informé l'OFI, le 13 mai, de son désir de demander l'asile.

Le 16 mai, le directeur du département des réfugiés politiques et de la détermination du statut au sein de l'OFI a informé Amnesty International qu'une décision allait être prise concernant cette personne, suite à une entrevue qui avait eu lieu la veille. Ce fonctionnaire précisait que le demandeur d'asile ne risquait pas d'être refoulé, tant que l'OFI ne s'était pas prononcé sur sa requête. Le 27 mai, le demandeur d'asile a appelé Amnesty International depuis la zone de transit, indiquant qu'il n'avait toujours reçu aucune réponse concernant sa requête et qu'on ne lui avait rien donné à manger depuis deux semaines. Il a également signalé que l'interprète présent lors de l'entrevue avec l'OFI ne comprenait pas ce qu'il disait. Le 30 mai, un autre demandeur d'asile a téléphoné à Amnesty International depuis la zone de transit de Cheremetievo-II, pour dire que le réfugié africain avait été rapatrié de force ce matin-là. Le directeur administratif d'Aéroflot a confirmé qu'au 31 mai, toutes les personnes présentes dans la zone de transit avaient été expulsées. Pourtant, lorsqu'on leur a demandé confirmation de cette information, des responsables de l'OFI ont assuré que le demandeur d'asile ne pouvait pas avoir été renvoyé dans son pays sans une directive écrite émanant de l'Office. Or, à la connaissance d'Amnesty International, l'OFI n'a rejeté la demande d'asile que le 3 juin, soit plusieurs jours après l'expulsion du demandeur. Amnesty International craint que ce dernier n'ait été refoulé à l'initiative de la compagnie aérienne, avant même que l'OFI n'ait pris une décision à son égard. Il ne semble pas que le gouvernement russe ait cherché à tirer au clair les circonstances de cette affaire.

Selon les informations recueillies par l'Organisation, Aéroflot aurait loué un certain nombre de chambres dans l'hôtel de l'aéroport international, afin d'y loger les passagers sans papiers en attente de refoulement. Ces chambres font actuellement l'objet de travaux d'aménagement consistant à poser des portes métalliques et des serrures et à mettre des barreaux aux fenêtres. La décision de procéder à ces travaux aurait été prise à la suite du suicide, par défenestration, d'un Libérien bloqué dans la zone de transit, en novembre 1996<sup>27</sup>. On ignore pour l'instant si le HCR aura accès à cet ensemble de chambres transformé de fait en centre de rétention et si ses occupants auront la possibilité de déposer une demande d'asile. Il semble en fait que ce centre fonctionnera dans le cadre d'une entente informelle entre Aéroflot et les gardes-frontières, puisque même les agents du PCI précisent qu'ils ne savent pas s'ils pourront s'y rendre. Amnesty International craint fort que des demandeurs d'asile ne soient placés dans ce centre, sans possibilité de déposer une requête, puis refoulés. Elle prie instamment le gouvernement russe d'apporter des éclaircissements sur la nature de ce centre de rétention et de veiller à ce qu'il fonctionne conformément aux normes internationales, et en

---

. Les informations dont dispose Amnesty International ne permettent pas d'affirmer que cet homme était un demandeur d'asile. Toutefois, étant donnée la situation des droits de l'homme au Libéria, cela paraît probable.

particulier aux normes relatives à la détention des réfugiés<sup>28</sup>.

Amnesty International rappelle au gouvernement de la Fédération de Russie qu'il est clairement tenu de veiller à ce que toute personne manifestant le désir de demander l'asile, où qu'elle se trouve – sur le territoire russe ou à l'un des points d'entrée –, ait accès à une procédure de détermination du statut de réfugié équitable et satisfaisante, et soit protégée de tout risque de refoulement. Amnesty International prie instamment le gouvernement russe de prendre sans attendre des mesures pour que tout demandeur d'asile ait accès à la procédure d'asile et ne puisse pas être renvoyé dans son pays.

Par ailleurs, plusieurs cas de demandeurs d'asile maltraités ou brutalisés par des membres des forces de sécurité russes ont été signalés dans la zone de transit de Cheremetievo-II. Ainsi, le 21 mai 1996, un demandeur d'asile nigérian aurait été agressé dans les toilettes par trois hommes en uniforme prétendant être des « policiers ». Plusieurs autres incidents distincts ont été rapportés par des témoins. Au début du mois de mai 1996, un Angolais aurait été assommé à coups de pied par deux « agents de la sécurité », dans la zone de transit. Un voyageur présent sur les lieux a décrit la scène :

« Les deux agents de la sécurité le traînaient par les bras. Ils se sont arrêtés à quelques mètres de nous. L'un des agents de la sécurité lui tenait les deux bras, tandis que l'autre lui donnait des coups de pied dans la tête, comme s'il avait tapé dans un ballon de football. Ils ont dû lui briser la nuque, c'est certain. Ils l'ont ensuite traîné jusqu'aux toilettes et là, ils l'ont sauvagement roué de coups de pied dans la tête et dans la poitrine. Cela a duré de cinq à dix minutes. »

#### Cas de collaboration avec le pays d'origine

Amnesty International est en outre très préoccupée par certaines informations selon lesquelles les autorités russes auraient, dans plusieurs cas, pris contact avec les autorités du pays d'origine d'un demandeur d'asile, pour les renseigner sur la situation de ce dernier. Il est évident qu'une telle attitude ne peut qu'aggraver les risques encourus par le demandeur, pour peu que celui-ci soit ensuite rapatrié de force. On peut citer, par exemple, le cas d'un Iranien de vingt-neuf ans, arrêté le 6 mars 1996, alors qu'il tentait de passer en Finlande avec de faux papiers. Arrêté, ce demandeur d'asile a été placé en détention au siège du Gorodskoïe Oupravlenie Vnoutrennykh Del (GUVD, Département municipal des affaires intérieures) de Saint-Pétersbourg. Lors d'une conversation avec un représentant d'Amnesty International, un représentant de l'OVIR a confirmé que les autorités russes avaient contacté l'ambassade d'Iran le 29 mars, afin de définir les modalités de l'expulsion du jeune homme. Selon les informations dont dispose Amnesty International, ce dernier avait fait une demande d'asile, mais l'avait finalement retirée, après avoir reçu, dans sa prison, un coup de téléphone de l'ambassadeur iranien, qui lui avait assuré qu'il n'avait rien à craindre s'il rentrait dans son pays. Finalement, le jeune Iranien est reparti le 30 mai. Dès son arrivée à Téhéran, il a été arrêté. Il aurait été placé en garde à vue pendant deux jours, puis libéré en attendant les conclusions d'une enquête. On ignore ce qu'il est devenu depuis.

Amnesty International s'est également opposée au refoulement d'Elgoujda Meskhia, opposant politique au régime en place en Géorgie, qui espérait obtenir l'asile en Russie. Arrêté le 25 décembre 1995 à Moscou, en vertu d'un mandat d'arrêt du procureur de Tsalendjikha, en Géorgie, il a été renvoyé de force dans son pays le 19 mars 1996. Amnesty International ne conteste pas le droit des États d'extrader des délinquants avérés ou des suspects, mais, dans le cas d'Elgoujda Meskhia, elle craint que celui-ci ne soit victime d'actes de torture ou de

---

. Au premier rang desquelles la Conclusion 44 (XXXVII) du Comité exécutif du HCR, l'Ensemble de principes des Nations unies pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement, et le PIDCP.

mauvais traitements en Géorgie<sup>29</sup>. Elgoujda Meskhia a formulé une demande d'asile politique en Russie la veille de son expulsion. Selon un représentant de l'OFI, cet organisme n'avait pas encore reçu cette demande lorsque l'expulsion a été effectuée ; il ajoutait que le Procureur général n'avait pas approuvé la mesure prise à l'encontre de l'opposant géorgien. Ces propos trahissent un manque de coopération préoccupant entre les divers ministères et services administratifs russes chargés des questions d'asile et de renvoi forcé. Par contre, il est évident que les organes chargés de l'application des lois dans les différents États de la CEI communiquent et s'entraident, qu'il existe une collaboration directe entre les policiers de ces États, et que cette situation se traduit parfois par des atteintes aux droits fondamentaux de personnes renvoyées de force dans leur pays<sup>30</sup>.

À l'heure où nous rédigeons ces lignes, le journaliste Albert Moussine, qui vit actuellement en exil en Russie, serait menacé d'un rapatriement forcé imminent en Ouzbékistan, où il est recherché pour des motifs au caractère visiblement politique. Albert Moussine, qui suit de près l'évolution de la situation en matière de droits de l'homme dans les pays d'Asie centrale, a été arrêté le 21 février 1997. Interpellé par la police de Moscou sur un marché d'un faubourg de la capitale, il lui était reproché de ne pas être en possession d'une déclaration de résidence en règle. Il a été conduit au commissariat de Tiopli Stan, un quartier de Moscou, où les policiers ont constaté qu'il était recherché par les autorités d'Ouzbékistan, depuis mars 1996, pour « collecte, divulgation et usage illicites d'informations » (en vertu de l'article 191 du Code pénal d'Ouzbékistan). Selon la presse, la police moscovite aurait déclaré que les services du procureur général de la Fédération de Russie devaient prendre une décision concernant une éventuelle extradition d'Albert Moussine.

Albert Moussine a quitté l'Ouzbékistan en 1993, pour échapper aux brimades dont il était l'objet, en raison de ses activités dans l'opposition. Bien qu'il ait grandi en Ouzbékistan, il est actuellement citoyen du Kazakstan. Il a demandé le statut de réfugié en Russie en 1993. Le 21 juillet de la même année, il a reçu une réponse de l'OFI, l'invitant à fournir des preuves concrètes des persécutions dont il se disait victime s'il souhaitait être reconnu comme réfugié. L'OFI l'informait en outre qu'il ne pourrait pas, en tout état de cause, faire enregistrer sa demande à Moscou, en raison de restrictions imposées par la législation régionale. Amnesty International estime que si Albert Moussine venait à être extradé vers l'Ouzbékistan et emprisonné dans le cadre de l'affaire en cours, il serait probablement un prisonnier d'opinion. Amnesty International prie instamment les autorités russes de ne pas extraditer Albert Moussine et de lui accorder toute la protection à laquelle il a droit en tant que réfugié, persécuté dans son pays d'origine en raison de ses convictions politiques.

Il va de soi qu'aucune information concernant le dossier d'un réfugié ne devrait jamais être communiquée, sous quelque forme que ce soit, aux autorités du pays d'origine. Le gouvernement russe a le devoir de veiller à ce que tous les agents concernés – qui ne sont pas uniquement ceux des services de l'immigration – reçoivent une formation adéquate et sachent identifier les personnes qui disent avoir peur de rentrer dans leur pays. Tous ces responsables doivent avoir des instructions claires sur la manière de traiter ces cas et

---

. La Russie est partie au Traité type d'extradition adopté sans vote, le 14 décembre 1990, dans le cadre de la résolution 45/116 de l'Assemblée générale des Nations unies. On peut notamment lire dans ce texte que l'extradition sera pas accordée : « *si l'individu dont l'extradition est demandée a été ou serait soumis dans l'État requérant à des tortures et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ou s'il n'a pas bénéficié ou ne bénéficierait pas des garanties minimales prévues, au cours des procédures pénales, par l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.* »

. Cf., par exemple, à propos du cas de Khochali Garaïev et de Moukhatmetkouli Aïmouradov, renvoyés de force d'Ouzbékistan au Turkménistan, le document d'Amnesty International *Turkménistan. "Mesures de persuasion"*, publié en mars 1996 (index AI : EUR 61/03/96).

notamment savoir qu'ils doivent les faire connaître sans tarder à l'organisme chargé de la détermination du statut de réfugié.

#### 4. Législation et procédure d'appel

Il semble que les atteintes aux droits des demandeurs d'asile évoquées ci-dessus soient appelées à se répéter, si les autorités ne prennent pas un certain nombre de mesures concrètes susceptibles de limiter la gravité et le nombre des abus.

En de rares occasions, des demandeurs d'asile venant de pays autres que la CEI et les États baltes ont contesté devant les tribunaux le rejet de leur requête. Toutefois, pour qu'une telle démarche soit possible, il faut déjà que l'intéressé ait réussi à déposer une demande et que cette dernière ait été rejetée par écrit. Or, comme nous l'avons indiqué, il est exceptionnel en Russie que les demandeurs d'asile qui ne viennent ni d'États de la CEI ni des pays baltes soient parvenus à franchir ces étapes.

En octobre 1995, le tribunal municipal de Saint-Petersbourg a examiné le premier des 14 appels interjetés par des demandeurs d'asile déboutés par l'Office d'immigration de la ville. Cet appel avait été formé par un demandeur d'asile afghan, dont la requête avait été rejetée au titre de l'article 1 de la loi sur les réfugiés. Après quatre jours d'audience, au cours desquels le requérant a expliqué qu'il était membre du Parti démocratique du peuple afghan (PDPA)<sup>31</sup>, qu'il avait occupé des fonctions importantes au sein du ministère afghan de la Sécurité et qu'il avait collaboré avec l'ancien Comité de sûreté de l'État soviétique (KGB), un compromis a été proposé, aux termes duquel le demandeur d'asile acceptait de retirer sa plainte contre l'Office d'immigration, qui s'engageait en contrepartie à examiner une nouvelle fois sa requête. Les dossiers de tous les autres demandeurs ayant fait appel ont également été soumis pour réexamen à l'Office d'immigration. En janvier 1997, aucune décision n'avait été prise concernant ces personnes.

À l'audience, le tribunal a demandé au requérant pourquoi il n'avait pas demandé l'asile en vertu du décret présidentiel pris à cet effet. Or, en octobre 1995, la procédure permettant de se prévaloir de ce texte n'avait pas été définie. Une autre question a été posée au cours de l'audience : pourquoi le demandeur d'asile ne s'était-il pas adressé aux services russes chargés de l'immigration dès son arrivée en Russie, alors qu'il s'était déclaré auprès du HCR ? Cette question montre bien que les demandeurs d'asile, en Russie, se trouvent pris dans un cercle vicieux. À leur arrivée, ils sont dans l'incapacité d'accéder à la procédure d'asile, et se voient accusés plus tard de n'avoir pas fait d'efforts sérieux pour bénéficier du droit d'asile.

Un autre Afghan, Alam, a fait appel de la décision de l'Office d'immigration du territoire de Krasnodar (en date du 4 février 1995), qui refusait de lui accorder le statut de réfugié. Le 18 avril de l'année suivante, le tribunal populaire du district de Pervomaïski, estimant injuste la décision de l'Office d'immigration, a annulé celle-ci. Ce jugement a à son tour été contesté par l'Office d'immigration du territoire de Krasnodar, au motif qu'Alam n'avait pas occupé un poste haut placé sous le régime du Président Najibullah et qu'il ne pouvait certainement pas se prétendre victime de persécutions dans son pays, car, à la connaissance de l'Office, ni les anciens officiers ni les ex-membres du PDPA n'étaient persécutés en Afghanistan. Alam faisait valoir pour sa part qu'en tant qu'officier supérieur, membre du PDPA depuis 1974, il avait au contraire d'excellentes raisons de craindre les persécutions. Le 27 juin 1996, la chambre civile du tribunal municipal de Krasnodar a annulé la décision du tribunal du district de Pervomaïski, renvoyant l'affaire devant cette instance, au motif que le demandeur d'asile avait traversé l'Ouzbékistan pour venir en Russie et que ce fait n'avait pas été pris en compte, comme il aurait dû l'être. En juillet 1996, Alam a fait appel auprès du président du tribunal municipal de Krasnodar, demandant la révision de la décision de la chambre civile. À l'heure où nous rédigeons ces lignes, l'affaire était toujours en cours.

Le cas de M. Kakouliya, demandeur d'origine géorgienne, a été évoqué plus haut (cf. p.00). À

---

. Le parti communiste, qui détenait alors le pouvoir en Afghanistan, s'est appelé PDPA jusqu'à la démission du président Babrak Karmal, en 1986. Il a pris le nom de Parti *Watan* (Parti de la patrie) avec l'arrivée au pouvoir du Président Najibullah.

la connaissance d'Amnesty International, l'Office d'immigration de Krasnodar ne s'est toujours pas conformé à l'arrêt rendu en sa faveur par la chambre civile de la Cour suprême. Il apparaît donc que, même si les décisions de l'OFI, et notamment les rejets de demandes d'asile, peuvent parfois être contestées avec succès devant les tribunaux, la situation reste problématique, car les décisions de justice ne sont pas toujours appliquées par les autorités locales.

## 5. Le projet de loi sur les réfugiés aggrave encore la situation

Le gouvernement russe envisage actuellement de présenter une nouvelle loi sur les réfugiés, destinée à remplacer le texte de 1993. Amnesty International ne peut que se féliciter de la volonté des autorités russes de prendre en compte la question de la protection des réfugiés et de définir de nouvelles normes.

Toutefois, l'Organisation a pu se procurer la traduction en anglais (non officielle) du projet de loi actuellement en discussion, et la lecture de ce projet soulève chez elle de vives inquiétudes. Amnesty International craint en effet, si cette loi était adoptée sous sa forme actuelle, de voir le système de protection des réfugiés se dégrader encore davantage, bien loin de s'améliorer. Elle estime que, si la Fédération de Russie veut se conformer à ses obligations internationales, il est absolument nécessaire de revoir en profondeur le projet actuel, en s'appuyant sur les normes internationales, et notamment sur les Normes fondamentales qui font l'objet de l'annexe I du présent rapport.

Le projet prévoit que les demandeurs d'asile résidant légalement sur le territoire de la Fédération de Russie devront déposer leur requête auprès de l'Office d'immigration dont dépend leur domicile. Les demandeurs d'asile se présentant aux frontières devront, quant à eux, faire part de leur intention aux « organes de contrôle de l'immigration » ou, à défaut, aux gardes-frontières. Dans le cas où un demandeur d'asile serait entré clandestinement en Russie, il aurait vingt-quatre heures pour se présenter à un garde-frontières ou à « l'organe des affaires intérieures » (article 4.1).

Comme cela est déjà le cas actuellement, le projet prévoit (article 4.3) qu'une « entrevue préliminaire » aura lieu avant que la demande d'asile ne soit enregistrée. Les raisons du refus à ce stade sont énumérées dans l'article 5, qui ne précise pas, toutefois, si celles-ci disqualifient automatiquement le demandeur ou si le responsable chargé de l'entrevue dispose d'une certaine latitude d'appréciation. Les demandeurs d'asile déjà présents sur le sol russe et dont la requête a été rejetée dès cette entrevue préliminaire seraient expulsés dans le mois qui suit. Les demandeurs d'asile déboutés à la frontière seraient expulsés sans délai (article 5.3.1). L'un des seuls aspects positifs du projet est de garantir (article 9.1) que les demandeurs d'asile dûment enregistrés ne seraient pas refoulés : aucune « personne demandant le statut de réfugié [...] ne peut être renvoyée contre son gré sur le territoire du pays dont elle détient la nationalité ». À l'article 10.2, il est prévu que toutes les décisions et tous les actes des administrations fédérales ou locales « peuvent être contestés en appel devant une instance supérieure ou devant les tribunaux ».

Amnesty International se félicite de la décision du gouvernement de clarifier les critères sur lesquels doit se fonder toute décision concernant l'enregistrement d'une demande. Elle craint néanmoins que l'article 5, en l'état actuel, loin de garantir un examen satisfaisant de la demande sur le fond, n'exclue au contraire toute prise en considération de sa valeur intrinsèque.

Cet article indique, par exemple, que l'enregistrement de la demande peut être refusé si « la personne arrive d'un autre État où elle aurait pu obtenir le statut de réfugié ». Amnesty International redoute que cette disposition n'ait pour conséquence le renvoi sommaire de nombreux demandeurs d'asile vers des pays qu'ils auraient effectivement traversés avant d'arriver en Russie, sans aucune garantie que ces pays ne vont pas les refouler. Or, depuis quelques années, Amnesty International, comme d'autres ONG et comme le HCR, a pu se rendre compte que ce genre de politique, dite du "pays tiers sûr" se traduit souvent, pour les demandeurs d'asile, par des "refoulements en chaîne", aboutissant, dans bien des cas, à un renvoi forcé dans leur pays d'origine. Amnesty International prie instamment la Russie de ne pas adopter une telle politique et rappelle à son attention la Conclusion 15 (XXX) du Comité exécutif du HCR, qui affirme notamment : « Il convient de tenir compte du principe que l'asile ne doit pas être refusé uniquement pour le motif qu'il aurait pu être demandé à un autre État. » En outre, d'après le projet de loi russe, les demandeurs d'asile faisant « un usage abusif de leur droit à solliciter le statut de réfugié » peuvent voir leur demande rejetée d'office, dès

l'entrevue préliminaire. Cette disposition est formulée en termes trop flous. Amnesty International admet qu'un État peut légitimement se doter d'un mécanisme lui permettant de procéder à un traitement expéditif des demandes d'asile manifestement frauduleuses ou sans rapport avec les critères définis dans la Convention des Nations unies sur les réfugiés. Toutefois, l'Organisation estime qu'une telle procédure, à caractère exceptionnel, doit uniquement permettre de simplifier la phase d'appel, à la suite d'une première décision négative. La Conclusion 30 (XXXIV) du Comité exécutif précise en outre que, même pour ce type de demande, « il faudrait qu'en cas de refus de sa demande, l'intéressé ait la possibilité de faire revoir la décision négative avant d'être rejeté à la frontière ou expulsé du territoire. » Quoi qu'il en soit, les normes internationales exigent que toute décision concernant l'opportunité du renvoi d'un demandeur d'asile dans un pays déjà traversé, ou concernant le caractère "abusif" de telle ou telle demande, soit prise exclusivement par un représentant qualifié de l'organisme chargé de la détermination du statut de réfugié. En aucun cas un garde-frontières ne devrait être appelé à prendre ce type de décision. Or, c'est précisément ce que prévoit le projet de loi russe. Soulignons en outre que, même si ce projet garantit un droit d'appel, ce droit serait purement théorique dans le cas d'un demandeur d'asile débouté à la frontière, dans la mesure où il est prévu que celui-ci sera expulsé « sans délai ». Amnesty International craint fort, si ce projet de loi est adopté en l'état, que de nombreuses personnes menacées de graves violations de leurs droits fondamentaux ne voient leur requête sommairement rejetée par les gardes-frontières et ne soient immédiatement refoulées. Amnesty International est également préoccupée par le contenu de l'article 5.1.9, qui indique que l'enregistrement peut être refusé lorsque le demandeur d'asile « refuse de donner des informations sur lui-même et sur les circonstances de son arrivée [en Russie], ou fournit des informations manifestement fausses. » Un demandeur d'asile qui refuserait avec persistance de fournir des renseignements sur son cas manquerait assurément de crédibilité, mais Amnesty International estime cependant que cette disposition, interprétée trop strictement, peut conduire au rejet de la demande de personnes vraiment en danger et à leur refoulement. Il ne faut pas oublier que les réfugiés se trouvent dans une position particulièrement vulnérable et qu'ils souffrent souvent de traumatismes plus ou moins graves. C'est notamment ce que rappelle le Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié (publié par le HCR) : « Une personne qui, par expérience, a appris à craindre les autorités de son propre pays peut continuer à éprouver de la défiance à l'égard de toute autre autorité. Elle peut donc craindre de parler librement et d'exposer pleinement et complètement tous les éléments de sa situation [...] En elles-mêmes, des déclarations inexactes ne constituent pas une raison pour refuser le statut de réfugié et l'examineur a la responsabilité d'évaluer de telles déclarations à la lumière des diverses circonstances du cas. » Amnesty International est enfin préoccupée par le délai de vingt-quatre heures dont disposeraient, pour déposer leur requête, les demandeurs d'asile entrés clandestinement dans le pays (l'article 10.1.3 prévoit une exception à ce délai, pour cas de « force majeure »). L'Organisation estime qu'en matière de demande d'asile, la notion de délai limite doit être supprimée, car elle ne se justifie pas. Rappelons à cet égard la Conclusion 15 (XXX) du Comité exécutif du HCR : « Un délai limite peut être imposé aux personnes en quête d'asile pour soumettre leur demande, mais l'inobservation de cette condition ou de toute autre formalité ne doit pas avoir pour conséquence le refus de l'examen de la demande. »

Nombre des restrictions envisagées par le projet de loi russe apparaissent calquées sur les pratiques les plus répressives de divers États européens. Amnesty International réitère ses appels aux autorités russes, pour qu'elles respectent les garanties minima de procédure figurant dans l'annexe I du présent rapport. Elle recommande au gouvernement d'intégrer sans attendre toutes ces suggestions dans la législation russe. Reste cependant qu'une loi ne vaut que par la manière dont elle est appliquée. Et les pages qui précèdent montrent bien que même les droits garantis par la législation russe aux demandeurs d'asile sont quotidiennement bafoués.



## Recommandations

Amnesty International prie instamment le gouvernement russe d'appliquer sans attendre les recommandations figurant en annexe I, sous le titre Normes fondamentales pour la protection des réfugiés, ainsi que les recommandations spécifiques qui suivent.

### Recommandations au gouvernement russe

1. Le gouvernement russe doit se conformer scrupuleusement au principe internationalement reconnu du non-refoulement, et notamment du non-refoulement à la frontière. Il doit prendre des mesures afin de garantir que nul ne sera renvoyé dans un pays où il risque d'être victime de graves violations des droits de l'homme.
2. Le gouvernement russe doit prendre dans les plus brefs délais des mesures concrètes visant à mettre en place une procédure de détermination du statut de réfugié équitable et satisfaisante. Ce faisant, il doit se conformer aux éléments minima de procédure définis à l'annexe I.
3. Le gouvernement russe doit prendre sans délai des mesures garantissant que tous les demandeurs d'asile se présentant à l'aéroport de Cheremetievo-Il, ainsi qu'aux autres points d'entrée sur le territoire de la Fédération de Russie, puissent avoir accès à la procédure d'asile. Les demandeurs d'asile doivent être informés, dans une langue qu'ils comprennent, de tous leurs droits aux termes de ladite procédure, et notamment de leur droit de contacter le HCR. Le gouvernement doit en outre veiller à ce que le HCR ait librement accès à la zone de transit de l'aéroport, ainsi qu'à tout endroit où pourraient être retenus des passagers sans papiers.
4. Le gouvernement russe doit donner des instructions claires et sans équivoque à toutes les personnes concernées (gardes-frontières, agents des offices régionaux d'immigration, responsables de l'application des lois et, de manière générale, tout fonctionnaire ayant affaire régulièrement à des ressortissants étrangers) au sujet des droits des demandeurs d'asile. Il doit être clairement spécifié que ces agents et fonctionnaires ont le devoir de diriger tout demandeur d'asile vers l'organisme chargé de la détermination du statut de réfugié et qu'ils ne doivent communiquer aucune indication concernant les dossiers des demandeurs aux autorités des pays d'origine de ces derniers.
5. Le gouvernement russe doit veiller à ce que toute personne ayant demandé une protection puisse faire enregistrer officiellement sa demande d'asile. Tout demandeur d'asile doit recevoir un document officiel précisant sa qualité et le protégeant de tout risque de refoulement ou d'expulsion.
6. Le gouvernement fédéral a la responsabilité de veiller à ce que les législations et les pratiques locales ou régionales soient conformes aux normes internationales et aux obligations contractées par la Russie aux termes des traités auxquels elle est partie. À cet égard, le gouvernement russe doit faire en sorte que toute loi locale restreignant l'accès à la procédure d'asile soit abrogée, et que des mesures concrètes et pratiques soient prises pour que la législation fédérale relative aux réfugiés soit respectée au niveau local (formation des responsables locaux par le HCR, par exemple).
7. Le gouvernement russe doit prendre sans tarder des mesures visant à mettre un terme aux mauvais traitements, aux brutalités, aux manœuvres de harcèlement et aux arrestations arbitraires dont sont victimes, de la part de la police, de nombreux demandeurs d'asile. L'ensemble des agents de la force publique doit recevoir des instructions claires et précises concernant le traitement des demandeurs d'asile et le respect des documents délivrés par le HCR. Les fonctionnaires ne respectant pas ces instructions doivent faire l'objet de mesures disciplinaires appropriées et/ou être poursuivis en justice.

8. Le gouvernement russe doit veiller à ce que toute nouvelle loi concernant les réfugiés soit conforme aux normes internationales de protection des réfugiés. Le projet de loi actuellement en discussion doit en particulier être complètement revu, de manière à intégrer les Normes fondamentales figurant en annexe I de ce rapport.

Recommandations à la communauté internationale

9. Les États doivent s'abstenir de renvoyer des demandeurs d'asile vers la Fédération de Russie tant qu'elle ne pourra être considérée comme un "pays tiers sûr", ce qui sera le cas lorsque tous les demandeurs d'asile auront la garantie de pouvoir accéder à une procédure équitable et satisfaisante de détermination du statut de réfugié.
10. La communauté internationale doit rappeler au gouvernement russe ses responsabilités envers les réfugiés, ainsi que les obligations contractées en vertu de la législation internationale relative aux réfugiés et aux droits de l'homme.

## Annexe 1

### Normes fondamentales pour la protection des réfugiés <sup>32</sup>

Amnesty International fait appel à tous les gouvernements pour que leurs procédures d'asile soient conformes à certains principes fondamentaux. Ces principes sont essentiels pour contribuer à empêcher que les demandeurs d'asile risquant de graves violations des droits de l'homme soient renvoyés de force. Ils se fondent sur des normes internationales comme celles qui sont énoncées dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, dans les conclusions pertinentes sur la protection internationale des réfugiés adoptées par le Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), organe intergouvernemental, et dans la Recommandation n° R(81)16 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe relative à l'harmonisation des procédures nationales en matière d'asile. Ils comprennent des mesures pratiques spécifiques qui sont nécessaires à l'application effective des normes internationales. Ils comprennent les principes suivants :

1. Le principe fondamental de non-refoulement exige que les procédures nationales d'asile soient de nature à permettre d'identifier tous ceux qui ont besoin de protection.
2. Tous les demandeurs d'asile de quelque manière qu'ils pénètrent dans la juridiction d'un Etat doivent être référés à l'organe chargé de se prononcer sur les demandes d'asile.
3. L'organe chargé de se prononcer sur les demandes d'asile doit être un organisme indépendant et spécialisé ayant pour responsabilité unique et exclusive d'examiner les demandes d'asile et de se prononcer à leur égard.
4. Les membres de cet organe indépendant doivent être experts en matière de droit international des réfugiés et de législation internationale des droits de l'homme. Leur statut et la durée de leur mandat doivent offrir les garanties les plus solides possible de compétence, d'impartialité et d'indépendance.
5. Les membres de cet organe indépendant doivent bénéficier des services d'un bureau de documentation qui doit être chargé de rassembler de façon impartiale, pour les leur fournir, des renseignements objectifs et indépendants sur la situation des droits de l'homme dans les pays d'origine des demandeurs d'asile ou dans tout pays où ils pourraient être envoyés.
6. Tous les demandeurs d'asile, à tous les échelons de la procédure, doivent pouvoir bénéficier d'un conseil juridique et de services d'interprètes ainsi que du droit d'entrer en rapport avec le HCR.
7. Les demandes d'asile doivent être examinées en première instance au moyen d'une audience personnelle de chacun des demandeurs d'asile par les membres de l'organe indépendant chargé de se prononcer sur les demandes d'asile, au cours de laquelle les circonstances de chaque cas sont examinées à fond.
8. En cas de rejet de la demande, tous les demandeurs d'asile doivent en recevoir les raisons par écrit et ont le droit de faire appel d'une décision négative. L'appel doit normalement être de nature judiciaire et doit dans tous les cas avoir un effet suspensif sur l'expulsion.
9. Des circonstances spéciales peuvent justifier un traitement exceptionnel d'une demande d'asile ou d'un groupe de demandes émanant de personnes se trouvant dans une situation analogue. (Ces circonstances peuvent comprendre, par exemple, le jugement établi qu'une demande d'asile est "manifestement infondée" au sens qu'elle est clairement frauduleuse ou ne se rattache aucunement aux critères prévus pour l'octroi du statut de réfugié à l'Article 1.A de la Convention de 1951 ou aux critères définissant d'autres

---

Pour de plus amples informations, voir le document paru en 1993, sous le même titre (index AI : POL 33/03/9

catégories de personnes protégées contre le renvoi forcé). Ce traitement exceptionnel ne peut que permettre que l'appel contre la décision prise en première instance soit accéléré, mais cet appel accéléré doit dans tous les cas avoir un effet suspensif sur l'expulsion.

En dehors de ces principes essentiels, certaines mesures pratiques sont nécessaires pour garantir le plein respect des principes dans la pratique. Les mesures qu'Amnesty International estime essentielles sont notamment les suivantes :

N Les fonctionnaires postés aux frontières doivent avoir la formation voulue pour identifier toute personne qui peut être en danger si elle est refoulée, et la référer à l'organe indépendant.

N Tous les demandeurs d'asile doivent recevoir, dans une langue qu'ils comprennent pleinement, les renseignements voulus sur la procédure à suivre et tous les renseignements concernant leurs droits de procédure.

N Tous les demandeurs d'asile doivent pouvoir accéder aux entités non gouvernementales appropriées qui assurent des conseils et une assistance aux demandeurs d'asile.

N Tous les fonctionnaires chargés de questionner les demandeurs d'asile ou de s'entretenir avec eux et de se prononcer sur leurs demandes doivent avoir pour instruction de se conformer aux conseils formulés dans les paragraphes 195 à 219 du Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié, publié par le HCR. Tous ces fonctionnaires, y compris les préposés aux frontières, doivent tenir compte de la situation spéciale dans laquelle se trouvent les demandeurs d'asile qui peuvent éprouver des difficultés de langue ou d'autre nature pour présenter leur demande d'asile, qui peuvent avoir dû fuir sans leurs papiers d'identité et qui peuvent, en raison de leurs antécédents, craindre les autorités, craindre de s'exprimer librement, et avoir des difficultés à exposer pleinement et exactement leur situation.

Amnesty International insiste pour que ces principes et garanties soient pris pour base de la mise au point d'un accord international sur les normes minimales de procédures pour le traitement des demandes d'asile. Si un tel accord est conclu, un comité d'experts devrait être constitué pour surveiller son application et le HCR devrait être représenté à ce comité ; de même, les Etats devraient être tenus de rendre compte régulièrement au comité de leurs procédures nationales en matière d'asile.

La version originale en langue anglaise de ce document a été publiée par Amnesty International, Secrétariat international, 1 Easton Street, Londres WC1X 8DJ, Royaume-Uni, sous le titre Russian Federation: Failure to protect asylum seekers. Seule la version anglaise fait foi.

La version française a été traduite et diffusée aux sections francophones et au Secrétariat international par LES ÉDITIONS FRANCOPHONES D'AMNESTY INTERNATIONAL - ÉFAI - juin 1997.

Pour toute information complémentaire veuillez vous adresser à :