

RÉFUGIÉS. *Moyen-Orient*

MDE 01/01/97 - ÉFAI -

AMNESTY INTERNATIONAL ÉFAI
Index AI : MDE 01/01/97

DOCUMENT EXTERNE
Londres, 3 septembre 1997

EMBARGO
3 septembre 1997

LES RÉFUGIÉS AU MOYEN-ORIENT
La peur, la fuite et l'exil forcé

SOMMAIRE

Préface	page 3
Introduction	page 5
1. Les obligations et la réalité	page 7
Le droit international	page 7
La violation des procédures équitables de demande d'asile	page 8
Les accords bilatéraux et multilatéraux	page 12
2. La fuite des réfugiés	page 16
L'Irak	page 16
L'attitude de la communauté internationale face aux réfugiés irakiens	page 18
L'Iran	page 22
L'Iran, pays hôte des réfugiés	page 24
3. Chassés de leur foyer	page 27
Le droit international	page 27
Les Palestiniens	page 27
Comment les Palestiniens sont devenus des réfugiés	page 28
Le statut spécial au regard du droit international	page 30
Les réfugiés et le processus de paix	page 33
Les exilés de Bahreïn	page 35
4. Recommandations	page 38

Préface

Les membres d'Amnesty International – un million dans le monde – pensent que les droits de l'homme s'appliquent à tous les individus. Ils interviennent auprès des gouvernements du monde entier en les exhortant à améliorer la situation des droits fondamentaux et à user de leur influence sur les autres États pour renforcer la protection de ces droits. Ils œuvrent en collaboration avec les médias pour dénoncer les atteintes aux droits de l'homme et mobiliser l'opinion publique. Ils s'organisent aux niveaux local, national et international pour renforcer la dynamique du changement, et ils collaborent avec d'autres organisations, notamment des groupes de réfugiés, dans leur combat pour un monde plus juste et plus sûr.

Dans le cadre de cette action, Amnesty International s'oppose au refoulement de toute personne vers un pays où elle risque d'être incarcérée comme prisonnier d'opinion¹, d'être torturée, de "disparaître", d'être victime d'exécution extrajudiciaire ou condamnée à mort. Le fait d'agir en vue d'empêcher les atteintes aux droits de l'homme plutôt que de n'intervenir qu'une fois celles-ci commises est un élément important du travail dans ce domaine. Les normes de l'action d'Amnesty International en faveur des réfugiés sont fondées sur le mandat de l'Organisation, qui se concentre délibérément sur certaines formes particulières de violations des droits de l'homme. Ce qui ne signifie pas que les seuls réfugiés risquent d'être victimes de ces atteintes aux droits fondamentaux. Le terme de "persécution" englobe toute une série de préoccupations définissant les caractéristiques des personnes qui ont besoin d'une protection au niveau international. Dans le présent rapport, le terme de réfugié inclut tous les demandeurs d'asile qui ont fui les persécutions et les violations des droits fondamentaux, y compris ceux qui ne sont pas officiellement considérés comme des réfugiés au regard du droit international.

Amnesty International appelle tous les gouvernements à mettre en œuvre des procédures de demande d'asile qui soient équitables et satisfaisantes. L'Organisation demande qu'aucun demandeur d'asile ne soit refoulé sans avoir eu la possibilité de faire examiner convenablement sa demande. Elle invite tous les États à veiller à ce qu'aucun individu ne soit renvoyé dans un pays qui pourrait lui-même le refouler vers un autre pays, où il serait en danger.

La plus grande partie de l'action d'Amnesty International en faveur des réfugiés est menée par les sections nationales du Mouvement basées dans les pays où des personnes viennent chercher asile. Les membres de l'Organisation fournissent aux gouvernements – ainsi qu'aux organismes qui statuent sur les demandes d'asile, aux avocats et aux autres personnes qui aident les demandeurs d'asile – des informations à propos des violations des droits de l'homme dans les pays d'origine des demandeurs d'asile. Les sections d'Amnesty International surveillent la politique et les pratiques des gouvernements en matière d'asile, afin de s'assurer que celles-ci permettent de repérer les personnes en danger et de les protéger. Les membres de l'Organisation interviennent parfois directement auprès des autorités pour empêcher un refoulement.

Le présent rapport, qui est l'un des cinq rapports régionaux sur les réfugiés, s'inscrit dans la campagne mondiale lancée en mars 1997 par Amnesty International en faveur des droits fondamentaux des réfugiés. Cette campagne se concentre sur trois points principaux, qui sont de plus en plus menacés, méconnus ou négligés par les gouvernements dans le monde entier :

N la protection des droits fondamentaux dans les pays d'origine : une action en vue d'empêcher les violations de ces droits afin que quiconque ne soit pas contraint de quitter son pays pour se mettre en sécurité ;

N la protection des droits fondamentaux dans les pays d'asile : une action afin que les personnes qui fuient les violations des droits fondamentaux puissent rejoindre un lieu sûr, qu'elles soient véritablement protégées contre le refoulement et que leurs droits fondamentaux soient respectés dans le pays d'accueil ;

¹ Amnesty International considère comme prisonniers d'opinion les personnes emprisonnées du fait de leurs convictions ou de leur origine ethnique, de leur sexe, de leur couleur, de leur langue, de leur nationalité ou de leur origine sociale, leur situation économique, de leur naissance ou de toute autre situation, à condition qu'elles n'aient pas usé de violence préconisée son usage.

N la protection des droits fondamentaux au niveau international : une action pour que les questions concernant les droits de l'homme soient au centre des décisions relatives à la protection des réfugiés, notamment la nécessité de protéger les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, l'évolution du droit international en matière de réfugiés et des pratiques dans ce domaine, ainsi que les programmes prévoyant le retour des réfugiés dans leur pays d'origine.

Les militants des droits de l'homme qui œuvrent en faveur des réfugiés sont confrontés à un double enjeu au niveau international. Ils doivent défendre la protection prévue par le droit international face aux gouvernements, qui tentent de plus en plus souvent d'éviter d'assumer leurs obligations ou de s'y soustraire. Ils doivent par ailleurs s'évertuer pour que le système de protection internationale se développe de façon à prendre en compte les nouveaux défis en matière de droits de l'homme auxquels la communauté internationale est confrontée.

Amnesty International exhorte toutes les personnes concernées par les droits de l'homme à se joindre à cette campagne pour rappeler à l'ensemble des gouvernements que chaque réfugié est un être humain dont les droits doivent être respectés.

Introduction

La radio a annoncé : « Quittez vos villages si vous ne voulez pas mourir. » Peu après, les avions sont descendus en piqué et des bombes sont tombées sur les maisons, dans les rues ou sur des voitures. En quelques jours, des centaines de milliers de civils libanais, n'emportant que quelques objets personnels, ont fui vers le Nord pour échapper à l'intervention militaire israélienne "Raisins de la colère", déclenchée en 1996 au sud du Liban².

Les réfugiés ne quittent pas leur foyer par caprice. Certains partent pour échapper à une menace imminente et terrible, d'autres ont pris la décision douloureuse de quitter leur pays à l'issue d'une longue période de pénible incertitude, après avoir épuisé toutes les autres possibilités. Tous sont contraints d'abandonner leurs maisons, leurs amis et leur travail. Tous voient leur vie bouleversée par des forces qui échappent à leur contrôle. Tous seraient en danger s'ils rentraient chez eux ; ils ont le droit de solliciter la protection de la communauté internationale.

Le Moyen-Orient³ accueille quelque 5 600 000 réfugiés, y compris les Palestiniens⁴. La plupart d'entre eux ont quitté des pays de la région pour échapper aux atteintes aux droits de l'homme qui y sont perpétrées. En effet, certains gouvernements, par opportunité politique et par intérêt, ordonnent des violations des droits fondamentaux ou les tolèrent. Ils autorisent les policiers et les gardiens de prison à torturer les détenus. Ils encouragent les membres des forces de sécurité à tuer des opposants politiques ou des personnes jugées « indésirables ». Ils organisent des campagnes de violence, de discrimination et d'intimidation contre des groupes ethniques qu'ils considèrent comme une menace ou s'abstiennent de mettre un terme à de tels agissements. Quant aux groupes armés d'opposition, ils se rendent coupables d'exactions, notamment d'homicides délibérés et arbitraires. Des individus, des familles, voire des communautés entières, sont contraints de chercher refuge à l'étranger, que ce soit au Moyen-Orient ou dans des régions plus lointaines.

Les conflits de la région, toujours accompagnés d'atteintes aux droits de l'homme, ont entraîné des déplacements massifs d'hommes, de femmes et d'enfants. C'est ainsi que le Haut-Commissaire des Nations unies pour les réfugiés a décrit en mai 1991 la crise des réfugiés liée à la guerre du Golfe au début des années 90 comme « une tragédie humaine [...] qui se déroulait sous [ses] yeux ». Entre l'invasion du Koweït par l'Irak en août 1990 et la fin de l'année, des centaines de milliers de Koweïtiens, d'Irakiens et de ressortissants d'autres pays ont fui le Koweït et l'Irak. Plus de deux millions d'Irakiens, Kurdes et Arabes, se sont par ailleurs enfuis après la fin de la guerre lorsque les forces gouvernementales irakiennes ont sauvagement réprimé des soulèvements dans le nord et le sud du pays.

De telles crises ne sont pas nouvelles au Moyen-Orient. En 1948 et en 1949, quelque 750 000 Palestiniens ont dû quitter leur foyer après la création de l'État d'Israël. En 1956, plus de 200 000 Algériens se sont réfugiés au Maroc ou en Tunisie. Des milliers de personnes ont fui la guerre entre l'Iran et l'Irak dans les années 80. De très nombreuses personnes se sont également réfugiées au Moyen-Orient à cause de la guerre civile qui se poursuit en Afghanistan : environ deux millions sont entrées en Iran avant 1989, faisant de ce pays celui qui accueillait le plus grand nombre de réfugiés au monde. Il reste actuellement en Iran près de 1 400 000 réfugiés afghans et quelque 600 000 réfugiés irakiens.

Il est rare qu'une année s'écoule sans voir un nouvel afflux de réfugiés dans la région. À la fin d'août 1996, les forces gouvernementales irakiennes et celles du Parti démocratique du Kurdistan (PDK) ont lancé une attaque conjointe contre la ville kurde d'Arbil, tenue par l'Union patriotique du Kurdistan (UPK). Au moins 70 000 réfugiés kurdes sont entrés en Iran lorsque

. Presque toutes les personnes qui avaient fui sont rentrées chez elles dans les jours qui ont suivi la fin de l'opération militaire israélienne.

. Dans le présent rapport, le Moyen-Orient englobe les pays du Maghreb.

. World Refugee Survey 1996 (Comité américain pour les réfugiés).

les affrontements entre le PDK et l'UPK se sont étendus à Sulaymaniyah⁵. Il existe par ailleurs un flot régulier de réfugiés originaires essentiellement d'Iran, d'Irak et de Syrie et qui, victimes de violations graves de leurs droits fondamentaux, vont individuellement chercher asile à l'étranger.

Le grand nombre de réfugiés ne doit pas masquer les tragédies personnelles. Chaque réfugié a une histoire unique, faite de peur et de fuite. Si les gouvernements et les groupes armés d'opposition respectaient les droits de l'homme en toutes circonstances, il n'y aurait plus d'hommes, de femmes et d'enfants contraints de parier sur un avenir incertain dans un pays étranger, et les exilés pourraient rentrer chez eux en toute sécurité.

Le présent rapport expose le système de droit international relatif aux réfugiés et son application au Moyen-Orient. Il explique pourquoi beaucoup de ceux qui ont été forcés d'abandonner leur maison n'ont pas pu en bénéficier. Ce document met en lumière les raisons pour lesquelles des personnes sont contraintes de chercher refuge à l'étranger. Il traite des demandeurs d'asile, des personnes reconnues comme réfugiés par le droit international ainsi que de celles qui ont été chassées de leur pays d'origine ou qui ont fui des conflits s'accompagnant de violences généralisées.

Le chapitre 1 rappelle brièvement les droits des réfugiés et montre les défaillances du système international censé protéger les droits des réfugiés, tant au Moyen-Orient que dans le reste du monde. Le chapitre 2, à travers la description de la situation en Irak et en Iran, souligne les raisons pour lesquelles les réfugiés fuient leur pays – à savoir la peur d'être victimes de violations de leurs droits fondamentaux – et il expose ce qui leur arrive lorsqu'ils partent. Le chapitre 3 aborde le problème spécifique du droit au retour, particulièrement pertinent au Moyen-Orient du fait de l'existence de millions de réfugiés palestiniens et de plusieurs centaines de Bahreïnites exilés contre leur gré.

Ce rapport conclut par une série de recommandations adressées aux gouvernements du Moyen-Orient et à la communauté internationale. Amnesty International estime que ces mesures devraient être mises en œuvre sans délai afin que les personnes qui ont déjà suffisamment souffert bénéficient de la protection internationale qui leur est due et dont elles ont un besoin crucial.

. La plupart de ces réfugiés kurdes ont regagné par la suite les régions qu'ils avaient quittées.

1. Les obligations et la réalité

Le droit international

Les réfugiés sont des personnes qui ont été contraintes de s'exiler du fait de circonstances échappant à leur contrôle. Ils sont victimes de violations de leurs droits fondamentaux ou ils risquent de subir des traitements dont la communauté internationale tout entière convient qu'ils ne doivent être infligés à aucun être humain. Leur pays d'origine refuse de les protéger contre ce danger ou n'est pas en mesure de le faire. Certains sont visés individuellement, d'autres font partie de communautés prises pour cible par les persécutions. Quelles que soient les circonstances, ils ont besoin de la protection de la communauté internationale, et ils y ont droit.

Les bases de cette protection sont énoncées dans la Convention relative au statut des réfugiés adoptée en 1951 par les Nations unies, traité contraignant, et dans le Protocole de 1967, qui étend la protection aux réfugiés dans le monde entier et supprime la restriction prévue par la convention aux « événements survenus avant le premier janvier 1951⁶ ». L'organe international qui est officiellement responsable des réfugiés est le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR). Son mandat est essentiellement de protéger et d'aider les réfugiés et les « personnes relevant de la compétence du HCR », et de chercher à résoudre leurs problèmes de manière définitive.

La protection des réfugiés est fondée sur un principe simple si largement accepté qu'il est considéré comme contraignant pour tous les États, qu'ils aient ou non signé les traités relatifs au statut des réfugiés. Il s'agit du principe fondamental de non-refoulement, qui oblige les États à ne renvoyer aucun individu contre son gré dans un pays où il risquerait d'être victime de violations graves de ses droits fondamentaux.

Les réfugiés originaires du Moyen-Orient paient très cher la violation par les gouvernements du principe de non-refoulement. Bouasria Ben Othman, demandeur d'asile algérien et partisan présumé du Front islamique du salut (FIS), a payé le prix ultime. Les autorités belges, qui avaient rejeté sa demande d'asile, l'ont renvoyé en Algérie le 15 juillet 1996, et ce malgré les risques évidents qu'il encourait dans son pays. Bouasria Ben Othman a immédiatement "disparu". Les autorités belges ont indiqué à Amnesty International, quatre mois plus tard et après des demandes répétées, qu'il avait été arrêté dès son arrivée en Algérie, puis remis en liberté et arrêté de nouveau à la mi-novembre, alors qu'il tentait de franchir la frontière libyenne. Il est apparu le 26 novembre à la télévision algérienne, où il a déclaré qu'il allait bien et qu'il fallait cesser de s'enquérir de son sort. Une semaine plus tard, la police algérienne a informé la famille de Bouasria Ben Othman qu'il était mort après s'être défenestré pendant sa détention. Il était âgé de trente et un ans. Selon certaines sources, il serait mort des suites de torture. Aucune enquête indépendante ne semble avoir été effectuée.

Beaucoup d'autres demandeurs d'asile ont été victimes de violations de leurs droits fondamentaux lorsqu'ils ont cherché refuge dans d'autres pays du Moyen-Orient. La plupart des États de la région ne sont pas officiellement adhérents aux traités internationaux relatifs au statut des réfugiés. Seuls sept des 18 pays du Moyen-Orient – l'Algérie, l'Égypte, l'Iran, Israël, le Maroc, la Tunisie et le Yémen – ont ratifié la Convention relative au statut des réfugiés et le Protocole de 1967. Les 11 autres – l'Arabie saoudite, Bahreïn, les Émirats arabes unis, l'Irak, la Jordanie, le Koweït, le Liban, la Libye, Oman, le Qatar et la Syrie – ne l'ont pas fait. Une initiative pourtant bienvenue de la Ligue arabe en vue de renforcer la protection des réfugiés n'a guère été soutenue : l'adoption, en 1994, de la Convention arabe en vue de réglementer le statut des réfugiés dans les pays arabes. Seule l'Égypte a ratifié cette convention à ce jour et peu d'efforts ont été faits pour la promouvoir.

Ce chapitre expose les violations des droits des réfugiés dans la région, perpétrées notamment par des États qui se sont engagés à respecter les principes du droit international relatif aux réfugiés. Il souligne les conséquences sur le plan humain de l'attitude des gouvernements qui,

. Pour la définition du terme de réfugié au sens de la Convention des Nations unies relative au statut des réfugiés, cf. après, chapitre 3, "Le statut spécial au regard du droit international".

tant au Moyen-Orient que dans le reste du monde, ne respectent pas leurs obligations envers les demandeurs d'asile originaires du Moyen-Orient.

La violation des procédures équitables de demande d'asile

Les Koweïtiens fêtaient la fin de la guerre du Golfe. Le monde condamnait quasi unanimement les violations des droits de l'homme commises chaque jour en Irak. Pendant ce temps, le Koweït expulsait sommairement vers l'Irak des centaines de personnes terrifiées.

La plupart des expulsés étaient des Irakiens et des Palestiniens, privés du droit à une assistance juridique et de celui de solliciter l'asile ou d'interjeter appel contre le rejet de leur demande. Des milliers de membres de la communauté bidun (apatrides) qui se sont trouvés du côté irakien de la frontière après le cessez-le-feu n'ont pas été autorisés à rentrer au Koweït. Après la première vague d'expulsions dans les deux mois qui ont suivi le cessez-le-feu, les autorités koweïtiennes ont conclu un accord avec le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), qui prévoyait que les Irakiens ne pouvaient être rapatriés sous la contrainte. Cet accord a été respecté d'une manière générale. On a toutefois appris en 1995 que 150 à 200 Irakiens avaient été arrêtés et expulsés sommairement, probablement vers l'Iran. Leurs demandes d'asile ne semblent pas avoir été examinées, et ils n'ont pas été autorisés à rencontrer les représentants du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR). Les demandes d'éclaircissements adressées par Amnesty International aux autorités koweïtiennes sont restées sans réponse.

Les procédures universellement reconnues de protection des demandeurs d'asile sont fréquemment bafouées dans la région. Il arrive même que des personnes identifiées comme des réfugiés par le HCR soient victimes de refoulement. Ce fut le cas en 1995, lorsque plusieurs centaines de réfugiés somaliens ont été expulsés du Yémen.

Une pratique plus courante au Moyen-Orient consiste à renvoyer contre leur gré des personnes qui n'ont pas eu accès à la procédure de détermination du statut de réfugié, ou qui ont été soumises à des procédures inéquitables. C'est ainsi qu'en 1995 quelque 100 000 Afghans ont été contraints de quitter l'Iran et environ 1 000 Égyptiens et ressortissants d'autres pays ont été renvoyés par la Libye⁷. Il est souvent difficile dans de tels cas d'établir si les expulsés étaient de véritables réfugiés ; tous ont été expulsés ou renvoyés dans leur pays d'origine aux termes de procédures contestables.

Les personnes originaires du Moyen-Orient qui ont cherché refuge en Turquie se sont retrouvées face à de multiples problèmes et dangers. En 1994, les autorités turques ont introduit de nouveaux règlements exigeant des demandeurs d'asile qu'ils formulent leur demande dans les cinq jours suivant leur arrivée dans le pays, sous peine d'être immédiatement expulsés sans même que leur requête soit examinée. Beaucoup de réfugiés ont connu ce sort. Le fait de ne pas respecter les règles de procédure ne justifie toutefois pas le renvoi forcé d'une personne dans un pays où ses droits fondamentaux risquent d'être gravement bafoués. Les règles du HCR disposent :

« Il peut être exigé des demandeurs d'asile qu'ils formulent leur requête dans un certain délai, mais le non-respect de cette disposition ou d'autres conditions formelles ne doit pas empêcher l'examen d'une demande d'asile. »

Le ministre turc de l'Intérieur a également introduit une obligation administrative : les demandeurs d'asile n'ayant pas de papiers en règle devaient présenter une pièce d'identité en cours de validité lorsqu'ils soumettaient leur requête. Un certain nombre de demandeurs d'asile ne pouvant pas répondre à cette obligation ont été expulsés. Le HCR s'est opposé à cette pratique, arguant qu'il n'était pas réaliste de s'attendre à ce que tous les demandeurs d'asile aient des papiers d'identité en règle étant donné les circonstances de leur départ et l'impossibilité dans laquelle ils se trouvent de faire une demande de papiers d'identité auprès de leurs autorités.

. World Refugee Survey 1996.

Bien que la Turquie ait adhéré à la Convention des Nations unies relative au statut des réfugiés, elle a introduit une limite géographique, en acceptant uniquement les demandeurs d'asile venus d'Europe. Le gouvernement turc ne reconnaît donc pas comme réfugiés les personnes appartenant aux deux groupes de demandeurs d'asile les plus représentés dans le pays, à savoir les Irakiens et les Iraniens.

De nombreux réfugiés sont expulsés de Turquie parce qu'ils se sont fait enregistrer auprès du HCR plutôt que de se présenter immédiatement aux autorités turques ; d'autres parce qu'ils n'avaient pas connaissance du délai de cinq jours, ou qu'ils craignaient les autorités turques. Le HCR est soumis à rude épreuve en Turquie. Il s'est parfois trouvé dans l'impossibilité d'empêcher le refoulement de réfugiés qu'il avait reconnus comme tels vers des pays où ils risquaient d'être victimes de violations graves de leurs droits fondamentaux. À la date de juillet 1996, le HCR avait ouvert des bureaux aux principaux postes de frontière turcs afin de pouvoir s'entretenir avec les demandeurs d'asile sans papiers et les informer de ce qu'ils encouraient s'ils ne se conformaient pas à la législation turque, de façon à ce qu'il y ait le moins possible de personnes qui ne respectent pas le délai de cinq jours.

Ces dernières années, de nombreux réfugiés ont participé aux programmes de rapatriement volontaire mis en place par le HCR au Moyen-Orient ou sont rentrés spontanément dans leur pays d'origine. En 1995, plus de 195 000 Afghans et 8 000 Irakiens ont quitté l'Iran et quelque 500 Irakiens sont rentrés d'Arabie saoudite⁸. Certains d'entre eux ont toutefois fait l'objet de fortes pressions ce qui remet en cause le caractère volontaire de leur retour.

Beaucoup de pays n'acceptent pas les réfugiés en provenance du Moyen-Orient. Certains leur refusent l'entrée sur leur territoire. D'autres ne reconnaissent pas les craintes légitimes de persécution comme motif valable pour l'obtention du statut de réfugié, ce qu'ils sont pourtant tenus de le faire aux termes de la Convention relative au statut des réfugiés.

Une militante politique iranienne, Assam Edalatjow, a réalisé que sa vie était en danger lorsqu'elle a été convoquée pour un interrogatoire en 1987. Cette infirmière, qui s'est réfugiée en Suède, a décrit dans les termes suivants le climat de terreur qu'elle avait fui :

« Ils arrêtaient beaucoup de gens sans faire de distinction entre les différentes sortes d'activités. On pouvait être arrêté simplement pour avoir vendu un livre. Des adolescents de quatorze ou quinze ans étaient arrêtés et exécutés. La situation était particulièrement critique pour les femmes parce qu'elles n'étaient pas considérées comme « très intelligentes », et il était donc inopportun pour elles d'avoir des activités politiques. »

Les autorités suédoises ont considéré que cette femme n'avait pas été personnellement persécutée et ils l'ont renvoyée en Turquie, pays par lequel elle s'était enfuie, et d'où elle risquait d'être refoulée vers l'Iran. Assam a réussi à revenir en Suède mais sa demande d'asile a de nouveau été rejetée. Elle était sur le point d'être expulsée quand est arrivée une lettre émanant d'un procureur iranien qui indiquait qu'elle avait été inculpée et devait être jugée. L'asile lui a alors été accordé. Assam Adalatjow déclare : « Ce fut horrible d'avoir à attendre la décision si longtemps. C'était comme une torture, chaque jour paraissait aussi long qu'une année. »

Si tant de réfugiés originaires du Moyen-Orient n'obtiennent pas une protection internationale, notamment en Europe occidentale, c'est entre autres pour des raisons d'opportunité politique et économique. Les gouvernements européens font depuis quelques années une interprétation de plus en plus restrictive de la définition du terme "réfugié" donnée dans la convention. Le taux des demandes d'asile qui sont rejetées est donc en augmentation. Les hommes politiques se fondent sur ce taux élevé de rejets pour affirmer que la plupart des demandeurs d'asile ne sont pas de véritables réfugiés, mais plutôt des immigrants économiques qui tentent de détourner les lois sur l'immigration pour améliorer leurs conditions de vie. Cette politique signifie que de nombreuses personnes sont renvoyées dans leur pays d'origine où elles risquent d'être torturées, voire exécutées.

C'est notamment le cas des Algériens qui fuient les violences politiques auxquelles leur pays

. World Refugee Survey 1996.

est en proie depuis 1992. Après que plus d'une centaine d'étrangers eurent été tués en Algérie, les gouvernements européens ont prié leurs ressortissants de quitter le pays ou de ne pas s'y rendre, parce que c'était trop dangereux et que les autorités algériennes n'étaient pas en mesure d'assurer leur protection. Or ces mêmes gouvernements refusent de reconnaître que les demandeurs d'asile algériens seraient également en danger s'ils retournaient dans leur pays. Pourtant, plus de 50 000 personnes ont été tuées par les forces de sécurité et par les groupes armés d'opposition au cours des cinq dernières années. Amnesty International a reçu de nombreuses copies de décisions de rejet de demandes d'asile au motif que les réfugiés algériens pouvaient obtenir la protection des autorités de leur pays.

Plusieurs ambassades occidentales en Algérie, notamment celles de France et du Royaume-Uni, ne délivrent plus de visas aux Algériens. Beaucoup d'autres exigent la garantie que le demandeur rentrera en Algérie. Ceux qui réussissent à quitter le pays se voient de plus en plus souvent refuser le statut de réfugié. Les Algériens qui fuient les persécutions des groupes armés s'entendent répondre qu'« aucun élément ne prouve que les persécutions, si elles étaient confirmées, sont encouragées ou tolérées par les autorités », et qu'en conséquence leur cas ne relève pas de la Convention relative au statut des réfugiés. Il a toutefois été amplement démontré que les autorités algériennes sont incapables, et dans certains cas refusent, de protéger ces personnes. Les demandeurs d'asile qui fuient les persécutions des forces de sécurité voient également leurs demandes rejetées.

Des Algériens, notamment les membres de l'appareil judiciaire, relèvent des deux catégories. S'ils remplissent leurs fonctions, ils risquent d'être tués par les membres des groupes armés et s'ils refusent de travailler, ils peuvent être sanctionnés par les autorités. Citons à titre d'exemple le cas d'Ali (un pseudonyme), un magistrat amené dans le cadre de ses fonctions à juger des individus accusés de « terrorisme ». Il avait eu le courage d'ordonner un examen médical de détenus qui se plaignaient d'avoir été torturés avec une telle violence qu'ils n'étaient pas en état de parler. Les autorités l'ont muté dans une cour spéciale siégeant dans une région connue pour être un fief de groupes armés qui se définissent comme des groupes « islamiques ». Il savait que sa vie était en danger, d'autant plus que son épouse était originaire de cette région et que les groupes armés connaissaient sa famille. Ses craintes ont été confirmées après qu'un magistrat eut été assassiné et plusieurs autres menacés de mort. Considérant que les risques étaient devenus trop importants, il s'est réfugié en France. Loin de l'accueillir, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et la Commission de recours des réfugiés ont rejeté sa demande d'asile. On lui a enjoint de quitter le territoire français dans un délai de un mois. Après de nombreuses interventions de groupes de défense des droits de l'homme, les autorités françaises lui ont accordé en mai 1996, plutôt que le statut de réfugié, l'« asile territorial » – une autorisation provisoire de séjour – pour un an. Ce qui implique qu'il est pratiquement impossible à sa femme et à son enfant de le rejoindre en France⁹. Selon la procédure française, le permis de séjour de cet homme devrait être renouvelé jusqu'à ce qu'il puisse rentrer dans son pays en toute sécurité. Ali n'a toutefois aucune garantie, il continue de vivre dans l'incertitude et dans la crainte, victime d'une interprétation insoutenable de la Convention relative au statut des réfugiés, qui a brisé la vie de milliers d'Algériens et de ressortissants d'autres pays venus chercher asile en France.

. Dans la plupart des pays, le regroupement familial n'est possible que si le statut de réfugié a été accordé conformément à la Convention relative au statut des réfugiés.

Les demandeurs d'asile originaires de plusieurs autres pays du Moyen-Orient sont confrontés à des problèmes similaires, voire pires, lorsqu'ils arrivent aux frontières de l'Europe. Et cela, en dépit de l'existence d'éléments accablants sur les violations systématiques des droits de l'homme commises dans les pays qu'ils ont fuis.

En 1996, Ahmad (un pseudonyme), réfugié syrien, a été mis à bord d'un avion en Roumanie et renvoyé dans son pays. Il avait quitté la Syrie en 1995, peu après sa sortie de prison.

Soupçonné d'appartenance au Parti d'action communiste, il avait été arrêté en 1987, alors qu'il avait vingt-cinq ans, et détenu pendant sept ans comme prisonnier d'opinion. Il avait sollicité l'asile dès son arrivée à Bucarest et le HCR avait commencé l'examen de sa requête.

Toutefois, il a été renvoyé en Syrie dans la nuit du 5 mars 1996 ; les autorités roumaines ont affirmé qu'il s'agissait d'« un départ volontaire », mais, selon des témoins, il aurait été contraint de monter à bord de l'avion. Quelques semaines après son refoulement présumé de Roumanie, sa femme s'est entretenue avec lui depuis un pays européen où elle a obtenu l'asile. Comme on pouvait s'y attendre, il a été arrêté dès son arrivée dans son pays. Il a été remis en liberté un mois plus tard, mais il n'est pas autorisé à quitter la Syrie pour rejoindre sa famille.

Lorsque des personnes terrifiées se présentent à une frontière pour solliciter l'asile, elles ne demandent pas la charité, mais le simple respect de leurs droits fondamentaux. Les gouvernements qui refusent de respecter ces droits ne violent pas seulement la législation internationale humanitaire relative aux réfugiés, ils condamnent bien souvent des individus à être torturés, voire exécutés.

Les accords bilatéraux et multilatéraux

Lotfi Amami aurait dû être en sécurité : il avait quitté la Tunisie pour la Turquie, où il avait sollicité l'asile et avait été reconnu comme réfugié par le HCR. Toutefois, en 1993, les autorités turques l'ont renvoyé en Tunisie alors qu'il était évident qu'il risquait d'y être victime de violations graves de ses droits fondamentaux. En 1991, à l'issue d'un procès des plus inéquitables, un tribunal tunisien l'avait condamné par contumace à une peine de douze ans d'emprisonnement pour, entre autres, appartenance à l'organisation interdite Ennahda (Renaissance). Lotfi Amami a, bien entendu, été arrêté à son arrivée en Tunisie et il est toujours incarcéré. Il aurait été torturé pendant sa détention secrète.

Cet homme est l'une des nombreuses victimes des accords bilatéraux et multilatéraux de sécurité ou « antiterroristes » conclus par des gouvernements du Moyen-Orient, et qui permettent le refoulement des militants politiques. Lotfi Amami a été sacrifié aux termes d'un accord de sécurité signé en avril 1993 par la Tunisie et la Turquie. Celui-ci prévoyait l'« échange » d'opposants, sans tenir compte du fait que ces derniers risquaient d'être victimes dans les deux pays de violations graves de leurs droits fondamentaux. Au moment de la signature de cet accord, on recensait plusieurs dizaines de demandeurs d'asile tunisiens en Turquie. Certains avaient été condamnés dans leur pays à la détention à perpétuité pour leurs activités politiques non violentes. Un grand nombre d'entre eux n'ont eu d'autre alternative que de quitter la Turquie pour éviter d'être renvoyés en Tunisie.

D'autres accords intergouvernementaux ont eu des conséquences similaires. Ainsi, en mars 1994, 14 Kurdes de Turquie ont été remis par l'Iran aux autorités turques. Cette affaire a fait l'objet d'une publicité massive destinée à démontrer que l'accord bilatéral de sécurité conclu quelques mois auparavant serait appliqué. Le ministre iranien de l'Intérieur avait alors affirmé que cet accord s'inscrivait dans une initiative conjointe pour éliminer les mouvements séparatistes. Il semblerait qu'il ait été prorogé. En septembre 1996, un responsable du ministère iranien de l'Intérieur a affirmé que 35 Turcs, tous membres présumés du Partiya Karkeren Kurdistan (PKK, Parti des travailleurs du Kurdistan) basé en Turquie, avaient été livrés aux autorités turques¹⁰.

Le traité créant l'Union du Maghreb arabe (UMA), signé en 1989 par l'Algérie, la Libye, la Mauritanie, le Maroc et la Tunisie, a lui aussi des conséquences négatives pour les réfugiés. Il

. Anatolia News Agency, 20 septembre 1996.

prévoit que les ressortissants des États parties peuvent résider dans un autre pays signataire de l'UMA. Les autorités ont interprété cette disposition comme signifiant que les personnes persécutées dans l'un des États parties et qui se réfugient dans un autre État de l'UMA ne peuvent y être reconnues comme réfugiés ni bénéficier d'une protection¹¹. Elles peuvent être expulsées à tout moment. Or, les pays membres de l'UMA sont voisins, et la plupart des réfugiés fuient vers la frontière la plus proche. Les conséquences de ce traité sont donc extrêmement graves, d'autant plus que les atteintes aux droits de l'homme perpétrées par les gouvernements et les groupes d'opposition sont monnaie courante dans certains pays du Maghreb.

Ce traité a eu effectivement des conséquences tragiques. Au moins 20 demandeurs d'asile tunisiens, pour la plupart sympathisants d'Ennahda, ont été expulsés d'Algérie ces dernières années. Beaucoup d'entre eux avaient été reconnus comme réfugiés par le HCR, sans que le gouvernement algérien ne leur accorde pour autant le statut de réfugié. Ce fut notamment le cas d'Ameur Legraïdi, arrêté par les autorités algériennes en juin 1993, bien que le HCR l'ait enregistré comme réfugié. Cet homme avait été condamné par contumace en Tunisie à onze ans d'emprisonnement, à l'issue d'un procès collectif de militants islamistes que les observateurs d'Amnesty International et d'autres organisations de défense des droits de l'homme avaient dénoncé comme inéquitable. L'Algérie a livré Ameur Legraïdi aux autorités tunisiennes, qui l'ont arrêté. Lorsqu'il a reçu la visite de son père en prison quelques mois plus tard, il pouvait à peine se tenir debout ; il présentait des contusions et des lésions sur le visage et sur le corps.

Plusieurs demandeurs d'asile tunisiens ont également été expulsés de Libye. Citons parmi eux Jamal Rizki et Habib Khmila, arrêtés en Libye en février 1992 et immédiatement expulsés. Placés en détention secrète dans les locaux du ministère de l'Intérieur dès leur arrivée en Tunisie, ils auraient été torturés, notamment suspendus dans des positions contorsionnées et battus. Un certain nombre d'opposants libyens ont été expulsés d'Égypte et de Tunisie et renvoyés contre leur gré en Libye. En septembre 1992, 18 Libyens expulsés d'Égypte ont été remis aux services de sécurité libyens à la frontière. La plupart d'entre eux sont toujours détenus sans inculpation dans la prison d'Abou Salim, à Tripoli. Parmi eux figurent Meftah al Dawwadi, Nouri Mukhtar Nasrat et Mohammad Ashour al Warfalli.

. La seule exception est celle des réfugiés originaires du Sahara occidental qui vivent dans les camps du Polisario au sud de l'Algérie.

Adnan Karam Tuma a également été victime des accords bilatéraux entre pays voisins. Ce membre actif de l'opposition irakienne risquait, en cas d'arrestation, d'être exécuté par les forces de sécurité irakiennes. De nombreux membres de sa famille, notamment son père et plusieurs de ses frères, avaient été exécutés du fait de leurs activités politiques. Adnan Tuma, qui avait sollicité l'asile en Indonésie, a été renvoyé en Jordanie le 13 mars 1995. Dès son arrivée à Amman, les autorités de l'aéroport auraient pris contact avec l'ambassade d'Irak pour organiser son rapatriement. Un arrêté d'expulsion a été pris le 20 mars. Le HCR, qui s'est enquis le 25 mars du sort d'Adnan Tuma auprès des autorités jordaniennes, s'est vu répondre que ses représentants pourraient le rencontrer dans un délai de deux jours. Adnan Tuma a été renvoyé en Irak quelques heures plus tard ; on ignore tout de son sort.

Des membres de groupes islamistes égyptiens interdits ont été renvoyés dans leur pays, où ils risquent d'être torturés, voire exécutés. Ces expulsions sont intervenues aux termes d'accords, rendus publics ou restés secrets, conclus entre l'Égypte et certains pays de la région, et prévoyant le renvoi des militants politiques recherchés par les autorités égyptiennes. Selon certaines sources, de tels accords ont été conclus avec l'Inde, la Libye, le Pakistan et l'Arabie saoudite.

Cinq ressortissants égyptiens – dont Mohammad Fadl Abu Gabal, Mohammad Salah al Din Morsy, Mohammad Abd al Rahim al Sharqawi et Ramadhan Mohammad Abd al Ghaffar – soupçonnés d'activités hostiles au gouvernement de leur pays ont été arrêtés au Pakistan et incarcérés. Ils ont été renvoyés en Égypte contre leur gré en vertu d'un traité d'extradition conclu en juillet 1994 avec le Pakistan. Ce dernier pays, qui n'a pas signé la Convention des Nations unies relative au statut des réfugiés, est membre du Comité exécutif du HCR (EXCOM), organisme qui détermine les normes d'application du droit relatif aux réfugiés. L'EXCOM rappelle régulièrement aux États qu'ils doivent respecter scrupuleusement le principe de non-refoulement.

En octobre 1996, le Yémen aurait renvoyé en Arabie saoudite une vingtaine de ressortissants saoudiens. Tous ont été arrêtés à leur arrivée dans leur pays, apparemment en raison de leurs activités politiques ou religieuses. Ils risquaient d'être torturés. Il semble que le rapatriement forcé de ces Saoudiens résulte d'un accord de sécurité conclu en mars 1996 entre les deux pays.

L'accord de sécurité signé en novembre 1984 entre les pays membres du Conseil de coopération du Golfe (CCG) pour « lutter contre le crime et le terrorisme dans la région » semble également bafouer le droit relatif aux réfugiés. Le Koweït est le seul pays membre du CCG à ne l'avoir pas signé, au motif que la clause concernant l'extradition des délinquants était contraire à sa Constitution. Cette disposition autorise apparemment l'expulsion de militants politiques vers un autre État membre du CCG qui les réclame, et ceci même s'ils risquent d'être victimes de violations graves de leurs droits fondamentaux. Le Koweït, qui a vraisemblablement oublié sa préoccupation à propos de cette clause, a ainsi renvoyé en 1996 Jamil Abd al Ghani Abdullah à Bahreïn pour des « motifs de sécurité ». Les autorités bahreïnitiques avaient réclamé son extradition. Cet homme, arrêté pour « raisons politiques » dès son arrivée à Bahreïn, a été détenu au secret pendant plusieurs jours. Les autorités koweïtienes ont ensuite refusé son retour au Koweït, où il souhaitait rejoindre sa femme et ses proches.

Au moins neuf ressortissants bahreïnitiques, dont certains opposants qui avaient fui leur pays, ont été arrêtés dans les Émirats arabes unis en juin 1996 et renvoyés à Bahreïn. Quatre d'entre eux, parmi lesquels figuraient Jaafar Hassan Sahwan et Ghazi Radi al Abed, ont été détenus au secret sans inculpation ni jugement pendant plus de neuf mois, avant de comparaître en mars 1997 devant la Cour de sûreté de l'État.

Tous ces accords constituent une violation des normes internationales qui protègent les droits des réfugiés. Aucun accord prévoyant l'« échange » ou la « réadmission » ne doit autoriser un pays hôte à renvoyer un demandeur d'asile sans avoir procédé à un examen individuel, équitable et approfondi de sa requête.

2. La fuite des réfugiés

L'Irak

Les corps étaient suspendus à des pylônes. Ces silhouettes et la pauteur sont des souvenirs trop atroces. Quelques heures plus tôt, pourchassées par des soldats irakiens, les victimes avaient fui pour échapper à la mort.

D'autres ont été arrêtées, arrosées d'essence et brûlées vives. D'autres encore, attachées à des chars, ont été traînées jusqu'à ce que mort s'ensuive. Des femmes ont été contraintes de marcher devant des chars, utilisées comme « boucliers humains » pour protéger les troupes qui se livraient au massacre.

Tout ceci s'est passé à Al Samawa en quelques jours, entre le 20 et le 29 mars 1991. Les mêmes scènes se sont reproduites dans tout le sud de l'Irak au cours des semaines qui ont suivi le soulèvement massif contre le gouvernement.

Les massacres se sont poursuivis, et il semblait y avoir des cadavres partout. Des témoins ont affirmé que, le 5 mars, 13 corps avaient été précipités depuis un avion dans le quartier de Jubran, à Al Hilla. D'autres ont déclaré que des soldats avaient jeté dans une rivière les corps de ceux qu'ils avaient abattus. Certains étaient peut-être encore vivants, mais, les mains et les pieds attachés, ils avaient peu de chances de survivre. Des cadavres ont été trouvés sur le bord des routes, ligotés avec du fil de fer, portant des marques de torture et des blessures par balle à la tête. Certains, mutilés, avaient eu la langue, les oreilles et les mains coupés avant d'être exécutés. D'autres avaient eu le visage brûlé par les bombes au phosphore lancées contre des zones habitées par des civils.

Devant une telle horreur, l'instinct des êtres humains leur commande de fuir. Des familles traumatisées et terrifiées partaient dans n'importe quelle direction, loin de ce cauchemar. Sauver ses biens n'avait plus de sens, on avait juste le temps d'échapper à la mort. C'est ainsi que des centaines de milliers d'Irakiens ont formé une chaîne de misère dans le sud du pays et se sont dirigés vers l'Iran, le Koweït ou n'importe quel autre pays dans lequel ils pensaient pouvoir être en sécurité.

Un exode encore plus important se produisait en même temps dans le nord de l'Irak. La population s'était révoltée contre le gouvernement et les troupes avaient, une fois de plus, utilisé les méthodes les plus brutales pour réprimer le soulèvement. À la fin de ces deux mois tragiques de mars et d'avril, au moins un million et demi de Kurdes irakiens étaient entrés en Iran, et des centaines de milliers d'autres avaient rejoint la frontière turque.

Les violations des droits fondamentaux imputables aux forces irakiennes n'étaient pas nouvelles, ce qui avait changé c'était que l'attention de la communauté internationale s'était soudain concentrée sur l'Irak après l'invasion du Koweït en août 1990. Les violations des droits fondamentaux perpétrées en Irak ont été régulièrement dénoncées, tant avant la guerre du Golfe qu'après la fin du conflit, par Amnesty International et d'autres organisations de défense des droits de l'homme. Les atrocités avaient toutefois rarement atteint une telle ampleur. La peur engendrée par de tels agissements a poussé des Irakiens à prendre la fuite ; certains étaient personnellement visés, mais la plupart appartenaient à des communautés prises pour cible et dont la survie était menacée.

Idris (un pseudonyme), un réfugié irakien de trente-sept ans installé aux Pays-Bas, a raconté son histoire à Amnesty International. Jeune conscrit, il avait été envoyé sur le front pendant la guerre Iran-Irak et, tellement choqué par ce qu'il avait vu, il avait déserté. Arrêté peu de temps après, il avait été torturé au siège des services de renseignements, à Bassorah. Le 7 avril 1986, un groupe de déserteurs ont été emmenés dans un stade pour être exécutés. Idris a été le seul survivant : il s'était évanoui et les soldats l'ont cru mort. Quand il a repris connaissance, il était dans un fourgon qui servait à transporter les corps. Il a réussi à s'évader mais a été repris et renvoyé dans son unité. Il a de nouveau déserté. Arrêté en août 1988, il a été torturé pendant sa détention dans différents locaux des services de sécurité et de l'armée. Idris a été libéré en février 1991, et a quitté son pays deux ans plus tard, craignant de nouvelles

persécutions.

Des communautés entières ont été la cible de violations massives des droits de l'homme en Irak. Les gens n'ont pas eu le temps d'envisager une alternative à la fuite. Dans le cadre de l'opération punitive connue sous le nom d'Opération Anfal, qui s'est déroulée entre 1987 et 1989, les autorités ont détruit près de 4 000 villages kurdes, chassant des centaines de milliers de personnes. Au moins 100 000 Kurdes ont "disparu" au cours des quatre premiers mois de 1988. Quelque 5 000 civils kurdes non armés ont trouvé la mort en mars 1988 à Halabja, après avoir été soumis pendant deux jours à des attaques à l'arme chimique. De nombreux Kurdes qui n'ont pas oublié Halabja sont terrorisés par les soldats irakiens. Il suffit parfois de manœuvres militaires dans une région pour que la population effrayée prenne la fuite.

Des Kurdes ont aussi quitté leurs maisons à la suite d'affrontements entre le PDK et l'UPK, les deux principales organisations kurdes, dans les régions du nord du pays qui sont sous contrôle kurde. De nombreux réfugiés dénoncent les atteintes aux droits de l'homme et les menaces d'exactions imputables à ces deux mouvements.

Il est impossible de connaître le nombre exact de personnes qui ont quitté leur domicile en Irak, l'accès à ce pays étant très restreint. Les autorités irakiennes ont tenté d'empêcher les gens de partir : elles ont imposé en 1994 une taxe de départ et promulgué toute une série de lois restrictives visant à empêcher les Irakiens de voyager librement, surtout pour arrêter la fuite des capitaux et de la main d'œuvre. Les personnes qui fuient le pays parce qu'elles sont terrorisées sollicitent rarement un visa de sortie, elles ont recours à des méthodes illégales. Elles sont exposées de ce fait à de graves violations de leurs droits fondamentaux en cas d'arrestation.

Il existe des éléments prouvant de manière irréfutable que des violations ont été commises de longue date par le gouvernement irakien. Or, jusqu'en 1990, date de l'invasion du Koweït, la communauté internationale n'a exercé pratiquement aucune pression pour obtenir une amélioration de la situation des droits de l'homme dans le pays. Face à l'afflux massif des réfugiés, la communauté internationale doit commencer par examiner les causes de leur départ. Aucune solution à long terme ne pourra être apportée au sort tragique des réfugiés aussi longtemps qu'on n'aura pas éliminé la terreur qui pousse les gens à abandonner leurs foyers.

L'attitude de la communauté internationale face aux réfugiés irakiens

Après la guerre du Golfe, en 1991, la situation des réfugiés a atteint un point critique lorsque la Turquie a fermé sa frontière au flot de familles terrifiées et transies de froid qui fuyaient pour sauver leur vie. Le Royaume-Uni, les États-Unis d'Amérique et la France ont décidé de créer une « zone sûre » dans le nord de l'Irak, protégée par un blocus aérien garanti par la coalition militaire dirigée par les États-Unis. Cette initiative avait pour but de protéger plus d'un million et demi de personnes, des Kurdes pour la plupart, qui avaient fui pour échapper à la mort. La réalité fut toute autre.

L'intervention étrangère a amené un certain répit dans les violations des droits fondamentaux et elle a permis aux réfugiés de recevoir une aide humanitaire. L'engagement international n'a toutefois pas été jusqu'à prendre des mesures pour remédier aux causes de l'exode ni pour garantir la sécurité des réfugiés. La « zone sûre » couvrait en réalité un territoire sur lequel seules les autorités irakiennes, à l'origine de l'exode massif, avaient des droits souverains. De plus, l'absence de toute autorité reconnue dans la région a été la cause de problèmes graves pour les réfugiés et pour la population en général.

En mars 1995, des milliers de soldats turcs ont été déployés dans la région voisine de l'Irak, y compris dans la « zone sûre », pour lancer une offensive contre des membres du PKK, groupe armé actif parmi les Kurdes de Turquie. Ces troupes turcs ont commis des violations des droits de l'homme. Les États-Unis et d'autres gouvernements ont suspendu leurs vols de surveillance, les opérations humanitaires ont cessé et des milliers d'Irakiens ont à nouveau dû partir. Le HCR a été contraint de déplacer environ 14 000 réfugiés turcs installés dans la région. Une offensive similaire a été lancée par l'Iran en juillet 1996 contre les groupes armés d'opposition kurdes iraniens basés dans le nord de l'Irak. Deux mille soldats iraniens ont franchi la frontière après avoir bombardé la région « pour tenter de mettre un terme aux attaques menées depuis l'autre côté de la frontière ». Le HCR a déclaré qu'il devait s'occuper d'au moins 2 500 réfugiés, essentiellement des femmes et des enfants, qui avaient fui les bombardements.

Tout en étant favorable à la tendance qui voudrait protéger les gens dans leur propre pays, le HCR insiste sur l'idée que cette solution n'est pas une alternative à l'asile. Le Haut Commissaire des Nations unies pour les réfugiés a déclaré : « Face aux difficultés évidentes qui existent pour assurer la protection à l'intérieur du pays, il est essentiel de sauvegarder le principe de l'asile. »

Ce principe a été mis à mal par le nombre considérable d'Irakiens qui ont sollicité l'asile au Moyen-Orient, et ailleurs. Certains pays ont fait de leur mieux malgré la charge que les réfugiés représentaient pour leur économie. D'autres se sont détournés de personnes qui avaient désespérément besoin de la protection de la communauté internationale.

La plupart des Irakiens qui ont quitté leur pays au fil des années vivent en Iran, dans des camps de réfugiés et dans des villes, où ils ont, de manière générale, trouvé la sécurité et une certaine aide. Aujourd'hui, selon les statistiques officielles, il y a environ 580 000 Irakiens qui sont arrivés en Iran au cours de trois vagues d'immigration, en 1975, dans les années 80 et en 1991. La plupart ont été chassés de chez eux parce qu'ils étaient soupçonnés d'être d'origine iranienne. La majorité d'entre eux sont dispersés dans tout le pays, et beaucoup se sont intégrés dans les communautés locales. Ceux qui ont pu prouver leur origine iranienne ont acquis la nationalité de ce pays. Mais beaucoup d'autres, comme les Kurdes feyli, sont apatrides, aucun des deux pays ne voulant les reconnaître comme ses ressortissants.

Parmi les 580 000 Irakiens en Iran, il y a 521 000 Kurdes irakiens (dont 28 000 dans des camps) et 58 400 Arabes de la région des marais (dont 36 500 dans des camps). Quelque 33 600 chiites irakiens se trouvent dans des camps situés dans les provinces du sud-ouest de l'Iran, notamment au Khuzestan. On distingue deux groupes principaux : ceux arrivés en 1991 et ceux qui ont fui la terreur dans la région des marais entre 1993 et 1995.

La plupart des réfugiés irakiens en Iran détiennent des documents prouvant leur statut de réfugié. Certains ont des livrets de réfugiés et d'autres une carte de réfugié de couleur verte.

Les livrets sont considérés comme plus sûrs car leurs titulaires peuvent, par exemple, solliciter la délivrance de titres de voyage prévus par la convention pour se rendre à l'étranger. Près de 4 000 Kurdes irakiens ont été rapatriés en 1995 sous les auspices du HCR. Le gouvernement iranien a signalé que 13 485 autres étaient rentrés individuellement (la situation des réfugiés en Iran est exposée en détail ci-après).

La situation des Kurdes irakiens réfugiés en Turquie est beaucoup plus tragique. En août et en septembre 1988, 57 000 Kurdes environ sont entrés en Turquie pour échapper aux offensives militaires lancées dans le nord de l'Irak, notamment aux attaques à l'arme chimique. À la suite de cinq amnisties proclamées par le gouvernement irakien, les autorités turques ont contraint de nombreux réfugiés à retourner en Irak. Pourtant, des "disparitions", des assassinats politiques et d'autres violations des droits de l'homme avaient été signalés quotidiennement dans le nord de l'Irak. Citons au nombre des méthodes employées : les mauvais traitements, la diminution des fournitures d'eau et de nourriture et les visites de délégations irakiennes dans les camps pour inciter les réfugiés à rentrer en Irak. Environ 30 000 Kurdes irakiens ont néanmoins été autorisés à rester en Turquie.

Au moins 9 000 réfugiés sont rentrés, en partie à cause de ces pressions. Parmi eux figuraient des Kurdes, des Assyriens, des Arabes et des Turkmènes. Le gouvernement turc n'a pas autorisé le HCR à contrôler le rapatriement. Ceux qui ont changé d'avis après que le HCR eut annoncé qu'il ne pouvait intervenir ont été forcés par des fonctionnaires turcs de monter dans des autobus en partance pour l'Irak. Les autorités turques ont affirmé qu'aucun réfugié n'avait été rapatrié contre son gré, mais elles ont continué à refuser au HCR l'accès régulier aux camps.

Les amnisties semblent avoir eu pour seul objet d'attirer en Irak des opposants présumés ou de les amener à sortir de la clandestinité. Plusieurs centaines de réfugiés ont "disparu" après leur retour, ou ont été torturés, voire exécutés. Trois Kurdes – Arjan Mari Hassan, Mari Mari Hassan et Khaled Khudaïda – renvoyés en Irak sous couvert d'une amnistie proclamée en septembre 1989 ont "disparu". Trente-trois Assyriens chrétiens et leurs proches, originaires de la province de Dahuk et rentrés en Irak à la suite d'amnisties, ont subi le même sort. D'autres ont été exécutés, notamment sept Kurdes rentrés à la faveur d'amnisties concernant expressément les Kurdes. Saber Saadi, Qader Saadi, Abdullah Mala Muhammad, Darwish Mala Muhammad, Abd al Karim Chitto, Saber Hamad et Hatem Hamad ont tous été exécutés en avril 1989 dans la garnison de Dibs, non loin de Kirkouk, en raison, semble-t-il, de leurs liens passés avec les Peshmerga (guérilleros kurdes).

La Turquie refuse parfois de laisser les réfugiés irakiens pénétrer sur son territoire, comme elle l'avait fait au plus fort de la crise de 1991. Cependant, 12 000 demandeurs d'asile irakiens ont été autorisés à rester en Turquie après la guerre du Golfe, bien que la majorité d'entre eux n'ait obtenu qu'une autorisation de séjour provisoire et que le HCR ait dû leur trouver un nouveau pays d'accueil quelques années plus tard. D'autres Kurdes irakiens ont quitté volontairement la Turquie pour rentrer chez eux, dont 10 000 après la guerre (rapatriement organisé par les Nations unies et les forces alliées) et 18 000 fin 1992 et début 1993 (rapatriement organisé par le HCR).

Amnesty International a appris fin 1996 que 28 Kurdes irakiens et Assyriens avaient été tués en octobre 1996, apparemment par des soldats turcs, sur la frontière irano-turque. Ce massacre a été perpétré alors que 30 Irakiens, originaires pour la plupart de Sulaymaniyah et qui fuyaient les combats dans le nord de l'Irak, tentaient de franchir la frontière.

Des milliers d'Irakiens ont tenté de trouver refuge en Arabie saoudite à la fin de mars 1991 à la suite de la guerre du Golfe. Réticentes dans un premier temps, les autorités saoudiennes ont fini par accueillir à titre temporaire quelque 32 000 réfugiés, qu'elles ont hébergés dans deux

camps situés dans le désert. Un grand nombre d'entre eux ont subi des pressions destinées à les inciter à rentrer en Irak : selon le Comité américain pour les réfugiés, au moins 3 387 Irakiens ont été rapatriés en 1991 sans avoir eu un entretien avec le HCR ou le Comité international de la Croix-Rouge (CICR)¹². L'Organisation a eu connaissance de plusieurs dizaines de cas de réfugiés contraints de rentrer en Irak. Quelque 10 000 personnes sont toujours dans le camp de Rafha, en plein désert, attendant une réinstallation. L'Arabie saoudite, qui n'a pas ratifié la Convention relative au statut des réfugiés, a refusé d'accepter des réfugiés irakiens à titre permanent, ne leur laissant d'autre alternative qu'une réinstallation dans un pays tiers¹³.

Les Irakiens se sont réfugiés dans presque tous les pays du Moyen-Orient. Quelques milliers sont toujours dans le camp d'El Hol, dans le nord-est de la Syrie, tandis qu'un nombre indéterminé a cherché asile dans d'autres régions de ce pays. On dénombre plus de 1 000 réfugiés enregistrés au Liban. Beaucoup d'autres sont partis pour le Pakistan, où ils sont acceptés à titre temporaire à condition que le HCR leur trouve un pays d'accueil¹⁴. Cette possibilité a attiré de nombreux Kurdes irakiens qui ont quitté l'Iran pour le Pakistan, ce qui a abouti à la signature d'un accord, en 1989, entre ce dernier pays et le HCR afin de mettre un terme à la réinstallation de nouveaux arrivants kurdes irakiens qui avaient trouvé refuge en Iran, hormis les cas de regroupement familial. Les autorités pakistanaises ont ordonné à tous les Kurdes irakiens de résider à Quetta, dans le sud-ouest du pays,

. World Refugee Survey 1992 et 1993.

. Note sur les réfugiés et demandeurs d'asile irakiens, HCR, 1994.

. Note sur les réfugiés et demandeurs d'asile irakiens, *op. cit.*

non loin de la frontière iranienne, et leur ont interdit de s'intégrer à la population locale. Beaucoup ont été détenus dans des prisons. Ceux qui refusaient de vivre à Quetta ont été privés d'aide financière.

Des centaines de milliers d'Irakiens se sont réfugiés en Jordanie. Toutefois, un nombre relativement peu élevé a sollicité l'asile, en partie parce que la Jordanie n'a pas signé la Convention relative au statut des réfugiés et qu'elle offre généralement un refuge temporaire plutôt que l'asile. La majorité des Irakiens vivant en Jordanie deviennent des « étrangers en situation irrégulière ». Ils reçoivent généralement à leur entrée dans le pays un permis de séjour valable quinze jours et renouvelable pendant six mois au maximum. Ils doivent ensuite verser une amende pour chaque jour « dépassant la durée de séjour autorisée ». La plupart n'ayant pas les moyens de payer ou refusant de le faire entrent dans la clandestinité. Leur absence de statut engendre de nouveaux problèmes : ils risquent d'être arrêtés et incarcérés et il leur devient encore plus difficile d'avoir accès à la procédure de détermination du statut de réfugié.

Le fait que peu d'Irakiens sollicitent l'asile en Jordanie s'explique aussi par la crainte, notamment pour les militants politiques, d'être renvoyés en Irak. Abd al Rahim al Rifaai, homme d'affaires irakien, s'est réfugié en Jordanie avec sa famille en mars 1995. Arrêté le mois précédent en Irak, il avait été accusé de liens avec l'opposition irakienne à l'étranger. Il aurait été torturé pendant quinze jours, et notamment frappé, suspendu par les pieds et soumis à des décharges électriques sur les lèvres et les organes génitaux. Il a réussi à s'évader en payant un responsable de la prison. Un tribunal pénal irakien l'aurait condamné à mort par contumace en août 1995.

En septembre 1996, les autorités jordaniennes auraient ordonné à cet homme de quitter le pays sous peine d'être reconduit à la frontière irakienne et livré aux autorités de ce pays. Cet ordre avait apparemment été pris parce qu'Abd al Rahim al Rifaai avait rédigé des articles, publiés dans la presse jordannienne, contre le gouvernement irakien. Il a déclaré à Amnesty International en septembre 1996 : « Si quelqu'un peut garantir la sécurité de ma femme et de mes enfants, je suis prêt à rentrer en Irak et à subir la peine de mort. » Dépourvu de documents de voyage, Abd al Rahim al Rifaai cherche un autre pays d'asile.

Des milliers d'autres Irakiens ont, au fil des ans, cherché refuge en Europe occidentale, où il leur est cependant de plus en plus difficile d'obtenir l'asile. Quelque 37 000 Irakiens ont sollicité le statut de réfugié en Europe entre 1990 et 1993. Environ 8 000 ont été reconnus comme réfugiés aux termes de la convention, notamment par la Suède (2 200), les Pays-Bas (1 600), l'Autriche et l'Allemagne (1 100 environ chacune)¹⁵.

Lorsqu'un gouvernement bafoue les droits de ses citoyens, il ne s'agit pas simplement d'un problème « interne ». L'afflux de réfugiés qui en découle affecte de nombreux autres pays, notamment les plus proches. Ceux-ci ont le devoir de respecter les droits de tout réfugié se présentant à leur frontière et la communauté internationale est tenue de les aider à remplir ce devoir.

L'Iran

Neina (un pseudonyme), les yeux bandés, a été fouettée au moyen d'un câble électrique. Les individus qui l'interrogeaient continuaient de la frapper en hurlant leurs questions. Elle ne se rappelle pas combien de coups elle a reçus, la douleur était trop forte. Elle a finalement été remise en liberté après s'être engagée par écrit à mettre un terme à ses activités politiques.

. Note sur les réfugiés et demandeurs d'asile irakiens, op. cit.

Cette femme déterminée a toutefois continué à distribuer des tracts et à vendre des journaux pour un mouvement d'opposition iranien. Les hommes en uniforme sont revenus la chercher. Ils ont recommencé à la torturer et à la fouetter. Elle a été déclarée coupable et condamnée à huit années d'emprisonnement pour ses activités politiques entièrement pacifiques.

Neina a été remise en liberté en 1991 après avoir purgé sa peine, mais elle devait se présenter tous les mois à la prison, le lieu de ses pires cauchemars. La dernière fois où elle y est allée, les responsables ont menacé de l'incarcérer à nouveau à moins qu'elle n'enregistre une vidéocassette condamnant le mouvement politique auquel elle avait appartenu. Beaucoup de ses amis avaient été arrêtés peu de temps auparavant et Neina, trop effrayée pour rester dans le pays qu'elle aimait, est partie pour les Pays-Bas. Elle a demandé à Amnesty International de ne donner aucun détail permettant de l'identifier. Elle craint que ses proches restés en Iran ne soient victimes de représailles si les autorités apprenaient qu'elle a dénoncé les violations des droits de l'homme commises dans son pays.

Des milliers d'autres Iraniens fuyant les violations massives des droits fondamentaux ont cherché refuge à l'étranger. On signale régulièrement des actes de torture, des exécutions faisant suite à des procédures sommaires, et des emprisonnements à l'issue de procès inéquitables. Des centaines, voire des milliers de prisonniers politiques seraient incarcérés. Certains d'entre eux sont des prisonniers d'opinion. L'État fait même régner la terreur à l'étranger : plusieurs dizaines de dissidents iraniens, dont des réfugiés reconnus comme tels, vivant en exil ont été assassinés dans des circonstances laissant à penser qu'ils avaient été victimes d'exécutions extrajudiciaires perpétrées par des agents du gouvernement iranien. La Commission des droits de l'homme des Nations unies et la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités ont régulièrement adopté, en 1996 pour les plus récentes, des résolutions condamnant les violations des droits fondamentaux perpétrées en Iran.

Les autorités iraniennes tentent de dissimuler la situation effroyable des droits de l'homme dans le pays, et elles ne cessent de nier le fait que des violations soient commises. Le représentant spécial de la Commission des droits de l'homme des Nations unies chargé d'enquêter sur les violations en Iran n'a pas été autorisé à se rendre dans le pays depuis 1991, sauf en 1996. Amnesty International se voit refuser depuis 1979 l'envoi de missions d'enquête ou de délégations désireuses de s'entretenir avec les autorités.

Le secret n'empêche pas qu'une partie de la vérité soit connue. Les informations parviennent par exemple par des lettres sorties clandestinement des prisons. Amnesty International a reçu en 1994 une lettre rédigée par Abbas Amir Entezam, prisonnier politique et prisonnier d'opinion probable¹⁶.

Il écrivait : « J'ai passé quinze mois en prison avant de savoir pourquoi on m'avait incarcéré [...]. Mon procès s'est déroulé dans la prison d'Evin, j'ai été privé de l'assistance d'un avocat et d'une audience devant un jury [...]. J'ai personnellement subi toutes sortes de tortures [...]. On m'a dit plusieurs fois que mon exécution était imminente et que je devais rédiger mes dernières volontés. »

L'ampleur des violations des droits de l'homme perpétrées en Iran peut être évaluée par le nombre considérable de personnes terrifiées qui se présentent, année après année, aux postes-frontières, dans les ports et dans les aéroports du monde entier pour solliciter l'asile, et qui relatent l'horreur qu'elles ont fui.

Areman ne s'est jamais remis des tortures qui l'ont conduit à prendre des risques pour quitter l'Iran. Partisan enthousiaste de la République islamique en 1979, mais très vite déçu, il avait rejoint un groupe laïc de gauche. Arrêté en 1983 avec de nombreux autres membres de son organisation, il a été sauvagement torturé pendant les cinq mois de sa détention, jusqu'à avoir

. Abbas Amir Entezam, remis en liberté par la suite, est en résidence surveillée dans une maison appartenant au gouvernement.

une crise cardiaque. En outre, la suspension prolongée par les poignets lui a provoqué une fracture de la nuque, et les coups répétés sur la tête lui ont occasionné une déchirure du tympan et la perte d'un œil.

Areman a été transféré en 1984 à la prison d'Evin et placé à l'isolement. Il a été condamné par un tribunal révolutionnaire à une peine de quinze ans d'emprisonnement pour ses activités. Il affirme avoir assisté à l'exécution de milliers de détenus pendant les longues années qui ont suivi.

En novembre 1991, peu avant une visite à Téhéran du représentant spécial des Nations unies pour l'Iran, Areman a bénéficié d'une permission de sortie de quinze jours, sa famille s'étant engagée à le ramener à la prison. Ses proches lui ont fait passer la frontière turque caché dans le coffre d'une voiture. Craignant que les autorités turques ne le livrent à ses tortionnaires, Areman est parti sous couvert d'un faux passeport pour le Royaume-Uni, où il a obtenu l'asile trois mois plus tard.

Beaucoup d'Iraniens ayant des activités politiques pensent qu'ils peuvent être à tout moment arrêtés, torturés et emprisonnés et ils mettent peu d'espoir dans le système judiciaire. Ils savent qu'ils peuvent être condamnés à mort : des dizaines de milliers d'opposants ont été exécutés depuis 1979. La peine de mort continue d'être largement utilisée pour certaines infractions, notamment l'espionnage ou les « activités hostiles à la République islamique d'Iran », souvent formulées en termes très vagues comme la « corruption sur la Terre » ou l'« inimitié envers Dieu ». De telles craintes amènent de nombreuses personnes à chercher refuge à l'étranger.

D'autres Iraniens fuient car ils ont peur que l'on retrouve un jour leur cadavre dans la rue. Des détracteurs notoires du gouvernement ont été tués dans des circonstances laissant à penser qu'ils avaient été victimes d'exécutions extrajudiciaires imputables aux forces gouvernementales. Ainsi, le corps de Molavi Ahmad Sayyad, dignitaire religieux de la minorité sunnite du Baloutchistan, aurait été retrouvé le 2 février 1996 non loin de la ville de Bandar Abbas. Cet homme avait été arrêté en 1990 et détenu pendant près de cinq ans sans inculpation. D'autres détracteurs du gouvernement et dignitaires religieux sont morts en 1995 et en 1996 dans des circonstances non élucidées. Citons entre autres les poètes Ghaffar Hosseini, Ghazaleh Alizadeh et Ahmad Miralai, qui avaient signé une pétition réclamant la levée de la censure, Mohammad Bagher Yusefi, prêtre de l'Église des assemblées de Dieu dans la province du Mazandéran, Abdolaziz Kazemi-Vajd, professeur et membre éminent de la communauté sunnite du Baloutchistan, et Molla Mohammad Rabii. De nombreuses autres personnes qui avaient des activités ou des opinions similaires ont fait le choix très dur de quitter leur famille et leurs amis pour chercher refuge à l'étranger.

Certains ont trouvé la sécurité, d'autres pas. Il est de plus en plus difficile pour les Iraniens d'obtenir l'asile surtout en Europe. Certains paient de leur vie le prix de l'intransigeance de la communauté internationale.

Il est probablement trop tard pour Hassan (un pseudonyme), membre d'un groupe d'opposition iranien. Cet homme, qui s'était réfugié en Turquie en 1987, avait sollicité l'asile auprès du HCR. La police turque l'a emmené dans la région proche de la frontière pour le faire interroger par un autre service de police, qui l'a ensuite remis aux gardes-frontière iraniens. Hassan aurait été transféré à la prison d'Evin à Téhéran et probablement exécuté.

Mehrdad Kavoussi, membre de l'Organisation iranienne des moudjahidin du peuple (OIMP), a eu plus de chance. Après avoir été détenu pendant dix ans et torturé, il s'est enfui en Turquie en août 1995, car il craignait d'être de nouveau arrêté. Le HCR l'a reconnu comme réfugié mais, en avril 1996, les autorités turques l'ont renvoyé en Iran, au motif qu'il n'avait pas déposé sa demande d'asile dans les cinq jours suivant son entrée dans le pays. Il a été arrêté et

interrogé dès son retour en Iran. Les membres d'Amnesty International et d'autres organisations ont adressé du monde entier des appels en sa faveur. Mehrdad Kavoussi a été remis en liberté après avoir accepté de partir pour la Turquie et d'envoyer aux Nations unies et aux organisations de défense des droits de l'homme des lettres dénonçant l'OIMP. Une fois arrivé en Turquie, il a échappé aux fonctionnaires iraniens et de nouveau sollicité l'asile ; il a été accueilli dans un pays européen.

L'Iran, pays hôte des réfugiés

L'Iran accueille plus de réfugiés qu'aucun autre pays au monde. Entouré de toutes parts par des populations qui ont subi des violations de leurs droits fondamentaux, il sert de refuge à ceux qui en ont besoin et accueille actuellement plus de deux millions de réfugiés.

L'Iran accueillait traditionnellement les demandeurs d'asile. Beaucoup de réfugiés se sont totalement intégrés à la société et peu de plaintes émanaient de ceux qui avaient sollicité l'aide de l'Iran. C'est ainsi qu'après l'invasion soviétique de l'Afghanistan en 1979 l'Iran a absorbé quelque deux millions de réfugiés afghans. Pendant les événements qui se sont déroulés en Irak en 1991, un million et demi de réfugiés irakiens ont été autorisés à pénétrer en Iran pendant une période très courte. Au plus fort de la crise, 250 000 Kurdes irakiens ont franchi la frontière en quarante-huit heures. L'Iran a fait de son mieux pour protéger et aider ces réfugiés.

Toutefois, à la suite de la crise des réfugiés en 1991, l'attitude de l'Iran s'est sensiblement modifiée. Le gouvernement a lancé à la mi-1991 une campagne, que certains ont décrite comme une « intimidation subtile », afin d'inciter les réfugiés kurdes à quitter les camps proches de la frontière pour d'autres situés à l'intérieur de l'Iran, ou à retourner dans le nord de l'Irak. Les autorités craignaient, semble-t-il, que les réfugiés n'attisent les sentiments nationalistes dans la population kurde de l'Iran. Les secours ont été retirés des camps proches de la frontière pour être transportés à l'intérieur du pays, et des réfugiés ont affirmé qu'on les avait menacés de les envoyer dans des camps près de la frontière de l'ex-Union soviétique s'ils refusaient de rentrer en Irak¹⁷. Beaucoup sont rentrés.

L'Iran est également devenu moins tolérant envers les réfugiés afghans. En 1995, le gouvernement a annoncé qu'il ne permettrait plus l'afflux massif de réfugiés à ses frontières. Il ajoutait que de nouvelles restrictions devraient être imposées en raison de l'absence de soutien international à sa politique d'hospitalité.

Des réfugiés afghans sont en Iran depuis plus de quinze ans et seule une minorité d'entre eux vivent encore dans des camps. En 1993, en coopération avec le HCR, l'Iran a démarré un programme qui a permis l'enregistrement de 500 000 Afghans et la délivrance de permis de séjour temporaires. L'un des objectifs de ce programme était de rapatrier des centaines de milliers de réfugiés ; beaucoup étaient effectivement rentrés en Afghanistan à la fin de 1995. La nature « volontaire » de certains de ces rapatriements semble, toutefois, sujette à caution. Le gouvernement iranien a annoncé en 1995 que les réfugiés afghans devraient avoir quitté le pays en mars 1997. Ceux qui détenaient des permis de séjour temporaires ou qui étaient dépourvus de permis de séjour devaient quitter l'Iran ou seraient transférés dans des camps situés non loin de la frontière afghane. Les autorités ont ensuite refusé la délivrance de permis de travail aux Afghans et ont suspendu leur aide médicale, rendant les conditions de vie de nombreux réfugiés intolérables. Des centaines, voire des milliers d'Afghans ont été rapatriés à différents moments de l'année 1995. Selon l'Organisation internationale des migrations (OMI), 100 000 autres ont quitté spontanément l'Iran au cours de l'année sans l'aide du HCR.

Amnesty International craint que les réfugiés qui n'ont pas bénéficié de cette assistance n'aient fait l'objet de pressions pour les amener à partir.

L'instabilité et les violations massives des droits fondamentaux perpétrées en Afghanistan depuis 1995 ont amené beaucoup d'autres Afghans à quitter leur pays. L'Iran a réagi en

. Asylum under attack. Comité des juristes pour les droits de l'homme, avril 1992.

fermant sa frontière ; néanmoins, de nombreux réfugiés réussissent à entrer dans le pays. En août 1995, le responsable des étrangers au ministère iranien de l'Intérieur a déclaré que tous les demandeurs d'asile arrivant en Iran seraient logés dans des cités réservées aux réfugiés¹⁸. Les signes précurseurs d'un changement d'attitude de l'Iran envers les réfugiés étaient perceptibles depuis de nombreuses années. Dès le début des années 90, l'Iran avait réclamé un plus grand soutien de la communauté internationale, affirmant que chaque réfugié lui coûtait 15 dollars par jour, et se plaignant de ne recevoir que 1,3 p. 100 du budget des Nations unies pour les réfugiés – lequel s'élevait à 13 millions de dollars en 1991¹⁹ –, alors qu'il accueillait une proportion importante des réfugiés dans le monde.

. Agence de presse IRNA, 13 août 1995.

. Asylum under attack, op. cit.

Les pays comme l'Iran ont besoin du soutien de la communauté internationale pour garantir que chaque réfugié – homme, femme ou enfant – est protégé et correctement traité. Les flux massifs de réfugiés relèvent de la communauté internationale, et les pays qui représentent le refuge le plus proche ne devraient pas être laissés seuls pour assumer cette responsabilité.

3. Chassés de leur foyer

Le droit international

Nasreen Salah peut apercevoir l'autre rive du Jourdain. À quelques kilomètres de là se trouve le village où elle jouait quand elle était enfant. Elle ne sait pas si sa maison existe toujours. Depuis quarante-huit ans, on empêche cette réfugiée palestinienne de franchir la courte distance qui la sépare de son lieu de naissance. Ali Nasser a vingt-trois ans et il est bahreïnite. Le gouvernement de son pays l'a exilé début 1995 à cause de ses opinions politiques ; il vit dans les Émirats arabes unis.

Les droits fondamentaux de Nasreen et d'Ali sont violés. L'article 13-2 de la Déclaration universelle des droits de l'homme dispose : « Toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays. »

Amnesty International fait campagne contre l'exil forcé, c'est-à-dire le fait pour un gouvernement d'obliger des personnes à quitter leur pays en raison de leurs convictions politiques ou religieuses, ou de leur origine ethnique, de leur sexe, de leur couleur, de leur langue, de leur origine nationale ou sociale, de leur statut économique ou de leur naissance, entre autres, et d'empêcher leur retour ou, si ces personnes se trouvent déjà à l'étranger, de les empêcher de rentrer dans leur pays pour les mêmes raisons. Même dans le cas où les individus qui se trouvent à l'étranger ont fui plutôt que d'avoir été expulsés, ils sont considérés comme étant en exil forcé s'ils souhaitent rentrer chez eux et qu'ils en sont empêchés. L'Organisation estime qu'il faut empêcher les gouvernements de contraindre leurs opposants à l'exil tout autant que de les emprisonner. Elle s'oppose à l'exil forcé dans tous les cas, y compris pour les personnes qui ont usé de violence ou en ont préconisé l'usage. Amnesty International demande que les exilés soient autorisés à rentrer dans leur pays et qu'ils bénéficient d'un procès équitable s'ils sont inculpés d'une infraction prévue par la loi.

Les Palestiniens

Miriam préparait le déjeuner quand elle a entendu des coups de feu et des hurlements. Elle savait ce que cela voulait dire : la veille, des habitants d'un village voisin avaient été tués par des membres des forces armées sionistes. Elle a pris la casserole qui était sur le feu, attrapé son plus jeune enfant et elle a rejoint la foule terrifiée qui fuyait le village. Ils ont traversé le Jourdain. Là, ils ont attendu le moment où ils pourraient rentrer chez eux. Miriam a maintenant neuf petits-enfants et elle attend toujours de pouvoir retourner chez elle.

Les quelque 5 400 000 Palestiniens dispersés dans le monde sont les descendants des 1 400 000 Arabes qui vivaient en Palestine avant 1948. Ils se définissent comme palestiniens²⁰. Plus de la moitié d'entre eux sont apatrides. Ils sont depuis près d'un demi-siècle le groupe de réfugiés le plus important au monde.

Par bien des aspects, les réfugiés palestiniens sont différents des autres réfugiés, et cela du fait qu'un nouvel État a été créé sur le territoire de leur patrie. La communauté internationale a reconnu leur droit au retour ou à une compensation, mais peu en ont bénéficié, même depuis la signature en 1993 des accords de paix entre Israël et l'Organisation de libération de la Palestine (OLP). Certains ont été récemment autorisés à rentrer dans les zones placées sous le contrôle de l'Autorité palestinienne, en tant que membres de la nouvelle administration. Au fil des ans, d'autres ont pu revenir en Cisjordanie ou dans la bande de Gaza au titre du

. The displacement of the Palestinians. Janet Lippman Abu Lughod. The Cambridge Survey of World Migration, ed. R. Cohen, 1995.

regroupement familial. Le sort des réfugiés palestiniens qui vivent en dehors des territoires contrôlés par Israël ou par l'Autorité palestinienne doit être négocié dans le cadre de l'accord final entre les deux parties au conflit.

Comment les Palestiniens sont devenus des réfugiés

Le premier exode massif de réfugiés palestiniens coïncide avec la lutte entre les Palestiniens et les sionistes pour prendre le contrôle de la Palestine. Les combats se sont intensifiés à partir de novembre 1947, date à laquelle l'Assemblée générale des Nations unies s'est prononcée en faveur d'un plan de partage de la Palestine en deux États, l'un arabe et l'autre juif²¹. Le mandat britannique sur la Palestine a pris fin et l'État d'Israël a été proclamé le 14 mai 1948. Israël a été admis aux Nations unies l'année suivante ; en 1988, soit quarante ans plus tard, l'Assemblée générale a reconnu « la proclamation de l'État de Palestine par le Conseil national palestinien²² ».

Les protestations arabes contre la partition ont été suivies d'une guerre entre armées arabes et israélienne. Le nouvel État d'Israël en est sorti victorieux, étendant ses frontières de facto bien au-delà de celles prévues dans le plan de partition. Entre 600 000 et 780 000 Arabes ont quitté les territoires contrôlés par Israël pour se réfugier dans les pays voisins. Cent vingt mille autres, qui vivaient dans des régions frontalières, ont été considérés par la suite comme des réfugiés par les Nations unies, au motif qu'ils avaient perdu leurs terres et leurs moyens de subsistance bien que n'ayant pas été chassés de leurs maisons²³. À la fin de 1948, l'Assemblée générale des Nations unies a décidé qu'« il y a[vait] lieu de permettre aux réfugiés qui le désirent de rentrer dans leurs foyers le plus tôt possible et de vivre en paix avec leurs voisins²⁴. »

La plupart des réfugiés ont fui vers des régions qui avaient fait partie de la Palestine du mandat britannique, à savoir la Cisjordanie et la bande de Gaza. D'autres se sont installés dans des camps ouverts à la hâte en Syrie et au Liban, ou sont partis pour d'autres pays arabes comme l'Égypte. Les raisons d'un exode aussi important ont fait l'objet de controverses animées entre Palestiniens et Israéliens. Personne ne conteste toutefois qu'Israël a empêché la grande majorité des « réfugiés de 1948 » de rentrer chez eux.

Le nouvel État d'Israël a adopté des lois qui signifiaient que les anciens citoyens palestiniens avaient perdu leur nationalité avec la fin du mandat britannique, sans en avoir acquis une autre. Cette question a été tranchée par la Cour suprême israélienne en 1952 dans l'arrêt Hussein contre le gouverneur de la prison d'Acre, ainsi que par la Loi de 1952 sur la nationalité. Dans l'affaire Hussein, la cour a conclu que la nationalité palestinienne n'existait plus et que les anciens citoyens palestiniens n'étaient pas devenus israéliens. La Loi sur la nationalité a confirmé l'abrogation de la citoyenneté palestinienne avec effet rétroactif à la date de la création de l'État d'Israël en 1948. La Loi sur la nationalité est devenue la seule référence légale en matière de citoyenneté : la nationalité ne pouvait s'acquérir que par le retour (en vertu de la Loi du retour de 1950, qui s'appliquait exclusivement aux juifs), la résidence, la naissance et la naturalisation²⁵. Les conditions strictes imposées aux anciens citoyens palestiniens d'origine arabe eurent pour conséquence que la majorité des personnes

. Résolution 181 (II) A de l'Assemblée générale des Nations unies, 29 novembre 1947.

. Résolution 43-177 de l'Assemblée générale des Nations unies.

. Abu Lughod, op. cit.

. "The Protection of Palestine Refugees in the Territories occupied by Israel", International Journal of Refugee Law, jui 1991.

. "International Protection", Guy S. Goodwin-Gill, The Refugee in International Law, Oxford, 1996.

déplacées à la suite de la guerre de 1948 se sont vu refuser la nationalité israélienne²⁶. Rares sont les Palestiniens réfugiés en 1948 dans des pays arabes qui ont obtenu la nationalité de leur pays d'accueil ; la plupart d'entre eux n'ont d'ailleurs pas envisagé cette solution.

Depuis la création de l'État d'Israël, des centaines de milliers d'autres Palestiniens ont été contraints de quitter leurs maisons. La guerre israélo-arabe de 1967 a entraîné l'occupation de la Cisjordanie (y compris Jérusalem-Est), de la bande de Gaza ainsi que des hauteurs du Golan syrien et du Sinaï, restitué ultérieurement à l'Égypte. De nouveaux réfugiés palestiniens sont apparus. À la fin de l'année, lorsqu'Israël a procédé au recensement de la population désormais sous occupation, il a constaté qu'il y avait entre 350 000 et 400 000 Palestiniens de moins que pendant la période précédant la guerre. Beaucoup de ces « déplacés » étaient des réfugiés contraints une nouvelle fois de prendre la fuite. Certains avaient quitté le sud de la Syrie lors de l'occupation des hauteurs du Golan par les forces israéliennes ; quelque 150 000 réfugiés originaires de Cisjordanie et 38 500 de la bande de Gaza avaient, eux, fui en Jordanie. La résolution 242 du Conseil de sécurité des Nations unies a déclaré inadmissible « l'acquisition de territoire par la guerre » et a affirmé la nécessité de « réaliser un juste règlement du problème des réfugiés ».

Depuis 1967, de nouveaux conflits ont entraîné un exode massif de Palestiniens. La répression jordanaïenne contre les groupes armés palestiniens en septembre 1970 a contraint des milliers de familles à quitter la Jordanie, dans la plupart des cas pour le Liban. De nombreux réfugiés palestiniens ont de nouveau été déplacés à la suite de l'invasion israélienne du Liban, en juin 1982. Des milliers de réfugiés palestiniens ont quitté le Liban à l'issue du siège prolongé de Beyrouth. Les combattants de l'OLP sont partis dans différents pays arabes, en vertu d'un accord négocié pour mettre un terme au siège de la ville. Les centaines de milliers de réfugiés qui sont restés au Liban se sont retrouvés dans une position encore plus vulnérable, confrontés aux attaques, à la pauvreté et aux restrictions de leur liberté de mouvement. Le fait qu'ils étaient dépourvus de toute protection a été tragiquement révélé lorsque les troupes phalangistes libanaises ont massacré des centaines de civils palestiniens dans les camps de Sabra et de Chatila, après que l'armée israélienne les eut autorisés à y pénétrer.

À la suite de l'invasion irakienne du Koweït en 1990, 70 à 80 p. cent des 450 000 Palestiniens qui vivaient au Koweït ont été expulsés, et des milliers d'autres ont été obligés de quitter d'autres pays arabes. Citons à titre d'exemple le cas de Fawaz Hussein el Hanafy. Les parents de cet homme avaient quitté la Palestine en 1948 pour s'installer au Koweït, où il est né en 1966. Après la guerre du Golfe, des civils armés et des militaires ont quadrillé les rues pour pourchasser les non-Koweïtiens, et notamment les jeunes Palestiniens soupçonnés de « collaboration » avec les forces irakiennes. Ils se sont présentés à deux reprises au domicile de Fawaz pour l'arrêter, mais celui-ci a réussi à leur échapper. Il a quitté le Koweït tout en sachant qu'il ne serait plus autorisé à retourner dans ce pays où il est né. Fawaz déclare : « J'étais triste de quitter ma famille, mais [...] je me suis dit que si je restais en vie je pourrais les rencontrer un jour quelque part. » Il a obtenu le statut de réfugié au Japon.

Au moment de la signature des accords de paix israélo-palestiniens, en 1993, plus de la moitié

. Ces conditions étaient les suivantes : il fallait être enregistré aux termes de l'ordonnance du 1^{er} mars 1952 sur l'enregistrement des habitants, avoir résidé en Israël à la date du 14 juillet 1952, avoir résidé en Israël ou dans une zone devenue israélienne à compter de la date de création de l'État d'Israël et jusqu'à la date d'entrée en vigueur de la loi, c'est-à-dire être entré légalement en Israël pendant cette période. Certains Arabes palestiniens ont été autorisés à rentrer en Israël sous le titre de regroupement familial.

des 5 400 000 Palestiniens vivaient en dehors des territoires qui formaient la Palestine en 1948. Seuls les Palestiniens se trouvant sur le territoire de l'ancien mandat et ayant une nationalité sont israéliens²⁷.

Le statut spécial au regard du droit international

Le statut spécial des réfugiés palestiniens au regard du droit international découle du premier exode massif de 1948. L'Assemblée générale des Nations unies a désigné en décembre 1948 une Commission de conciliation pour la Palestine chargée de parvenir à un règlement définitif du problème²⁸. Un an plus tard, l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) a été créé comme organe subsidiaire de l'Assemblée générale, chargé de venir en aide aux réfugiés palestiniens qui avaient quitté leurs maisons en raison du conflit²⁹. L'aide est essentiellement fournie dans le domaine des secours, de la santé et de l'éducation. Peu de temps après, les rédacteurs de la Convention relative au statut des réfugiés ont déterminé quels seraient les réfugiés qui bénéficieraient de la protection de la communauté internationale. À l'issue de longs débats, la convention a inclus une clause excluant tous ceux qui recevaient l'aide ou la protection d'un organe spécialisé des Nations unies³⁰. Cela signifie que les Palestiniens relevant du mandat de l'UNRWA sont exclus du système universel

. "The Palestinian Diaspora", Howard Adelman, *The Cambridge Survey of World Migration*, ed. Robin Cohen, 1995.

. Résolution 194 (III) de l'Assemblée générale des Nations unies, 11 décembre 1948.

. L'UNRWA a été créé par la résolution 302 (IV) adoptée le 8 décembre 1949 par l'Assemblée générale des Nations unies. Il a succédé au Fonds spécial de secours pour les réfugiés de Palestine institué par la résolution 212 (III) adoptée le 19 novembre 1948 par l'Assemblée générale.

. Beaucoup d'autres personnes ont également été exclues : en effet, la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés ne s'appliquait qu'aux personnes devenues des réfugiés à la suite d'événements antérieurs à 1951, et elle contenait des restrictions géographiques.

de protection de la Convention. L'UNRWA, organisme le plus ancien et le plus important dans ce domaine, existe toujours. Son mandat a été prorogé en 1995 jusqu'en juin 1999. Le statut spécial des Palestiniens peut être évalué en comparant la définition du terme de réfugié telle qu'elle est admise dans le monde entier avec celle qui s'applique aux Palestiniens. La Convention des Nations unies relative au statut des réfugiés définit comme tel toute personne qui :

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

En revanche, l'UNRWA définit un réfugié palestinien comme :

« toute personne qui résidait normalement en Palestine depuis deux ans au moins au moment de la guerre de 1948 et qui, du fait du conflit, a perdu sa maison et ses moyens de subsistance et s'est réfugiée en 1948 dans l'un des pays où l'UNRWA accorde des secours. Les réfugiés entrant dans le cadre de cette définition et leurs descendants directs peuvent bénéficier de l'aide de l'agence s'ils sont enregistrés auprès de l'UNRWA, vivent sur un territoire où l'UNRWA intervient et sont dans le besoin » (traduction non officielle).

La définition donnée par la Convention sur le statut des réfugiés est fondée sur le pays dont les réfugiés sont ressortissants, il s'agit donc d'une référence politique. Dans le cas des Palestiniens, la référence est géographique : aux termes du mandat de l'UNRWA, le réfugié palestinien doit avoir résidé en Palestine pendant deux ans avant 1948.

Une autre différence réside dans le fait que la convention définit les réfugiés en termes de privation de leurs droits, liée à la perte de la protection du pays dont ils ont la nationalité : les personnes qui fuient leur pays le font par crainte de persécutions. Les réfugiés palestiniens sont, pour leur part, définis en termes de besoins – à savoir s'ils ont perdu leur maison et quels sont leurs moyens de subsistance.

À la différence du HCR, l'UNRWA a pour objectif essentiel de subvenir aux besoins des réfugiés plutôt que de les protéger. L'importance de cette différence peut être ressentie notamment dans le droit du réfugié au travail, tel qu'il est défini à l'article 17-1 de la Convention relative au statut des réfugiés :

« Les États contractants accorderont à tout réfugié résidant régulièrement sur leur territoire le traitement le plus favorable accordé, dans les mêmes circonstances, aux ressortissants d'un pays étranger en ce qui concerne l'exercice d'une activité professionnelle salariée. »

Les articles 18 et 19-1 énoncent les mêmes conditions pour les professions non salariées et libérales. Quant au droit à l'éducation et aux secours, les États qui accordent l'asile ont le devoir de fournir aux réfugiés le « même traitement qu'aux nationaux ». Ces droits ne sont pas explicitement garantis par l'UNRWA.

Parmi les pays arabes dans lesquels l'UNRWA est présent, seules la Syrie et la Jordanie ont accordé aux Palestiniens des droits liés à la citoyenneté. En Jordanie, ils jouissaient jusqu'en 1988 de l'ensemble de ces droits, et en Syrie le Protocole de Casablanca adopté en 1956 leur accordait tous les droits hormis le droit de vote. Les Palestiniens subissent des restrictions importantes de leurs droits dans tous les autres pays arabes. C'est ainsi qu'au Liban ils ne bénéficient pas des droits civils et sont les seuls qui ne peuvent en aucun cas être naturalisés. Ils sont rarement autorisés à travailler dans le secteur public, y compris dans la fonction publique et l'éducation. Ils peuvent quitter le pays mais ne sont pas autorisés à y revenir. Le traitement particulier des réfugiés palestiniens est illustré par les conséquences de l'accord de paix israélo-palestinien. Les réfugiés enregistrés auprès de l'UNRWA et qui résident dans les zones relevant de l'Autorité palestinienne conservent leur statut de réfugiés à la fois parce qu'ils sont originaires de territoires situés actuellement en Israël et du fait des résolutions de l'Assemblée générale des Nations unies, qui définissent les réfugiés palestiniens et les solutions les concernant (résolutions 194 et 394). Ces résolutions ont été votées avant l'adoption de la Convention relative au statut des réfugiés.

La résolution 194 votée en 1948 ne prévoit que deux solutions pour les réfugiés palestiniens : le rapatriement ou la compensation. Elle décide :

« que il y a lieu de permettre aux réfugiés qui le désirent de rentrer dans leurs foyers le plus tôt possible et de vivre en paix avec leurs voisins, et que des indemnités doivent être payées à titre de compensation pour les biens de ceux qui décident de ne pas rentrer dans leurs foyers et pour tout bien perdu ou endommagé [...] ».

Cette résolution est toujours valable, et elle est confirmée par l'Assemblée générale année après année. La Commission de conciliation avait pour mission de « faciliter le rapatriement, la réinstallation et le relèvement économique et social des réfugiés, ainsi que le versement d'indemnités ». Selon la résolution 394 (V) de décembre 1950, elle devait « poursuivre avec les parties intéressées des consultations relatives à la protection des droits, des biens et des intérêts des réfugiés ». Cette résolution aussi est toujours valable. L'Assemblée générale a de nouveau confirmé en 1973 le droit au retour des Palestiniens en s'appuyant directement sur la résolution 194.

Les réfugiés juifs posent un autre problème. L'afflux massif de juifs en Israël après 1948 ne concernait pas seulement ceux qui avaient fui les persécutions en Europe, mais également plus de 550 000 juifs qui vivaient dans les pays arabes³¹. Certains d'entre eux sont partis à cause des persécutions, notamment les massacres, ou des restrictions croissantes à leurs activités. D'autres ont quitté leur pays après avoir été incités par Israël à émigrer ; ce fut notamment le cas pour les juifs du Maroc, État qui s'efforçait de les protéger³². Dans certains pays comme l'Irak ou le Yémen, des centaines de milliers de juifs ont été contraints, dans les années qui ont suivi la création de l'État d'Israël, de partir en abandonnant tous leurs biens. Les demandes de compensation formulées par des juifs dans ces pays n'ont pas été satisfaites jusqu'à présent.

Les réfugiés et le processus de paix

« Les Palestiniens sont comme des ballons de football, tout le monde se les renvoie. Partout où nous allons, nous sommes traités comme des moins-que-rien. Tous les dirigeants arabes déversent leur colère sur nous et nous punissent³³. »

. Selon les statistiques officielles israéliennes.

. Le Liban est le seul pays dont la population juive ait augmenté après 1948. Une partie des juifs libanais l'ont quitté pendant la guerre de 1967 et après le déclenchement du conflit armé en 1975. Il reste actuellement très peu de juifs à Liban.

. Reuters, 27 octobre 1995.

Ce sont les mots lancés par Zahya, palestinienne, à des journalistes. Cette femme et environ un millier d'autres réfugiés palestiniens ont été bloqués dans un camp en plein désert libyen après que le colonel Mouammar Kadhafi eut ordonné leur expulsion vers les zones autonomes de Cisjordanie et de Gaza.

Les réfugiés désespérés et transis de froid sous de minces couvertures étaient rassemblés à la frontière égyptienne. La scène évoquait les camps de réfugiés de 1948. Environ 30 000 Palestiniens ont été chassés de Libye en 1995, leur expulsion étant, selon le colonel Kadhafi, destinée à dénoncer l'« imposture de l'accord de paix » conclu entre Israël et l'OLP. Quelque 650 de ces Palestiniens, dont la moitié étaient des enfants, ont été embarqués dans un vieux ferry servant au transport de voitures. Celui-ci a été bloqué le long des côtes chypriotes après que la Syrie eut refusé de le recevoir. Les passagers se sont révoltés et la plupart d'entre eux ont finalement été autorisés à débarquer en Syrie.

Si quelques centaines des personnes expulsées de Libye sont parvenues à rejoindre les zones de Jericho et de Gaza relevant de l'Autorité palestinienne, la plupart ont échoué dans leur tentative. L'Égypte et la Jordanie n'acceptent que les personnes munies de permis délivrés par Israël. En octobre 1996, l'organisation Médecins sans frontières a signalé que 271 réfugiés palestiniens, dont 74 enfants, bloqués à la frontière égypto-libyenne vivaient dans des « conditions inhumaines » et ne pourraient supporter un autre hiver³⁴. En janvier 1997, le colonel Kadhafi a annoncé que les Palestiniens pouvaient rentrer en Libye. Le 18 avril 1997, les Palestiniens ont été transportés du poste de frontière de Salloum à Tobruk dans quatre autocars.

Aux termes des accords de paix, l'Autorité palestinienne a le contrôle de l'éducation, de la culture, de la santé, des affaires sociales, du tourisme et de la levée des impôts, dans les zones placées sous sa juridiction. Israël conserve le contrôle de la sécurité extérieure, de la politique étrangère, des contrôles aux frontières et des colonies juives dans les territoires. À l'exception du camp de Choueifat, à Jérusalem, tous les camps de réfugiés de Cisjordanie et de la bande de Gaza se trouvent dans les zones relevant de l'Autorité palestinienne.

Pour beaucoup de réfugiés vivant dans ces zones, les conséquences des changements politiques sur leur vie ne sont pas encore très claires. La majorité des 683 000 réfugiés de la bande de Gaza enregistrés auprès de l'UNRWA vivent dans

. Reuters, 16 octobre 1996.

huit camps. Gaza reste l'un des endroits les plus densément peuplés et les plus pauvres du monde. Un quart des 517 000 réfugiés enregistrés en Cisjordanie vivent dans 19 camps³⁵. Bon nombre d'entre eux ne peuvent pas travailler pendant de longues périodes à cause de la fermeture des frontières par Israël. Selon la Banque mondiale, chaque journée de bouclage des territoires entraîne une perte de trois millions de dollars pour l'économie palestinienne. La vie quotidienne est également perturbée. Adnan Dukhan en a fait l'expérience en juillet 1996. Ce réfugié originaire du camp de Balata, à Naplouse, se serait vu refuser un permis d'une journée sollicité pour aller chercher sa fiancée, Rania Assila, à Jérusalem. Les deux familles et les invités du mariage ont dû aller au poste de contrôle de Ram, où la cérémonie s'est déroulée en présence de soldats israéliens.

L'avenir des Palestiniens vivant en dehors des zones relevant de l'Autorité palestinienne est des plus incertains. Les pourparlers sur le statut final, qui devaient aborder le sort des réfugiés vivant en dehors de la Cisjordanie et de la bande de Gaza, ont été ajournés. Ceux qui ont quitté leur domicile en 1948 et les « déplacés » de 1967 sont au nombre des personnes concernées. Selon des sources palestiniennes, les Palestiniens déplacés en 1967 et leurs enfants représenteraient un million à un million et demi de personnes³⁶. Pour Israël, il y a de 150 000 à 200 000 déplacés³⁷ et « il serait à la fois déraisonnable et injuste de s'attendre qu'Israël accepte unilatéralement l'afflux de centaines de milliers de Palestiniens ».

Compte tenu du changement d'attitude des pays hôtes à leur égard, il est devenu urgent de trouver, dans le cadre des accords de paix, une solution pour les réfugiés palestiniens. Depuis 1988, date à laquelle la Jordanie a coupé tout lien administratif et légal avec la Cisjordanie, les réfugiés palestiniens ont perdu leurs droits à la citoyenneté jordanienne. Ils ont reçu des passeports jordaniens valables deux ans. Il est difficile aux titulaires de ces documents d'obtenir des visas pour se rendre dans d'autres pays du Moyen-Orient, notamment en Syrie, au Liban, en Égypte et dans les pays du Golfe.

Les centaines de milliers de réfugiés palestiniens du Liban sont confrontés à des problèmes de plus en plus importants. L'UNRWA, la seule autorité vers laquelle ils peuvent se tourner, concentre de plus en plus ses efforts sur la bande de Gaza et la Cisjordanie. Privés du droit de chercher un emploi, de se déplacer librement ou de solliciter l'asile dans un autre pays, les réfugiés palestiniens du Liban n'ont que peu de perspectives d'avenir.

Les Palestiniens déplacés de la bande de Gaza et qui sont titulaires de documents égyptiens ont vu leurs droits à la résidence et au travail limités depuis le début des années 80. Cette situation a créé d'énormes problèmes pour beaucoup d'entre eux, notamment certains des 70 000 réfugiés originaires de Gaza vivant en Jordanie. L'entrée en Égypte leur est désormais refusée, à moins qu'ils ne disposent d'un permis de résidence et d'un visa de retour en cours de validité.

De nombreux Palestiniens vivent et travaillent dans les pays du Golfe depuis 1967. Le marché du travail s'étant resserré, ils ont été contraints de partir et se trouvent confrontés à un dilemme : ils ne peuvent rentrer dans leur pays ni, dans bien des cas, retourner dans le pays où ils étaient réfugiés ou dans celui qui avait délivré leurs documents de voyage. Ce dilemme a été mis en lumière pendant la guerre du Golfe lorsque des milliers de Palestiniens ont été expulsés collectivement ou contraints de fuir certains pays du Moyen-Orient. Selon des sources palestiniennes, 250 000 d'entre eux n'ont pas trouvé un endroit où résider en sécurité. La résolution 237 adoptée en juin 1967 par les Nations unies appelait le gouvernement israélien à « faciliter le retour des habitants qui se sont enfuis de ces zones depuis le

. World Refugee Survey, 1996.

. Shamal Newsletter, mars 1996.

. Reuters, 12 septembre 1995.

déclenchement des hostilités ». La résolution 242 adoptée en novembre 1967 invitait à « un juste règlement du problème des réfugiés ». Depuis l'adoption de ces résolutions, Israël s'est engagé à plusieurs reprises à chercher les moyens de résoudre le problème des réfugiés de 1967. Aucun progrès n'a toutefois été accompli dans ce sens.

La processus de paix au Moyen-Orient doit permettre de résoudre le problème fondamental du droit des Palestiniens au retour ou à une compensation. Des millions d'hommes, de femmes et d'enfants continuent de vivre dans l'incertitude dans le monde entier, en tant que réfugiés et apatrides et souvent dans une pauvreté abjecte.

Les exilés de Bahreïn

Enceinte de huit mois, elle était dans son pays et essayait de se protéger, ainsi que son enfant à naître et son bébé de vingt-deux mois. Le gouvernement de son pays a décidé qu'elle était indésirable du fait que son mari était un opposant, et il s'est débarrassé d'elle. Malgré son état qui la rendait vulnérable, elle a été torturée puis embarquée à bord d'un bateau de pêche avec plus de 20 autres familles et anciens prisonniers politiques. Tous portaient des menottes. Leurs passeports bahreïnites et leurs actes de naissance ont été confisqués et on leur a remis des documents sur lesquels il était indiqué qu'ils étaient nés en Iran, ce qui était faux. Ils ont été poussés en haute mer. La traversée jusqu'en Iran a duré quatre jours. Cette femme a accouché peu après. Elle a fait le récit suivant à Amnesty International :

« On m'a fait une piqûre intraveineuse [...] pour retarder l'accouchement [...]. Ils sont venus frapper à ma porte à dix heures du matin [...]. J'étais dans un tel état que [mon frère] ne m'a pas reconnue. Ils m'ont transportée dans une couverture et ils m'ont mise dans une jeep, je saignais [...]. Ils m'ont poussée sur le bateau et je suis retombée sur le ventre. J'avais du sang dans la bouche. »

Des centaines de Bahreïnites ont été chassés de leur pays depuis le début des années 80, époque à laquelle cette femme a été exilée. Comme les réfugiés, ils sont privés de la protection de leur propre pays et doivent chercher asile ailleurs.

L'exil forcé des Bahreïnites a commencé au début des années 80 lorsqu'à la suite d'une tentative présumée de coup d'État des membres de la communauté majoritaire chiite soupçonnés de liens avec l'Iran ont été expulsés vers ce pays. Beaucoup d'anciens prisonniers politiques, parfois avec toute leur famille, ont été rassemblés, privés de leurs passeports ou documents d'identité bahreïnites et embarqués de force sur des petits bateaux en partance pour l'Iran. La plupart ne connaissaient pas du tout ce pays, n'y avaient aucun parent et ne parlaient pas la langue. Un jeune homme a raconté ce qui se passait dans la pratique :

« Nous étions entre 10 et 15 sur un petit bateau qui aurait dû atteindre l'Iran en deux jours mais la traversée a duré cinq jours. Il faisait mauvais temps, le bateau s'est rapidement rempli d'eau et nous avons cru mourir [...]. Ils avaient bien entendu confisqué tous nos passeports. En Iran, on nous a mis dans des camps dépourvus d'eau et d'installations sanitaires. »

Au nombre des victimes figurait Ahmed Hussein Akbar Abbas. Cet homme a été privé de ses documents d'identité bahreïnites en 1982 et expulsé vers l'Iran. Lorsqu'il a tenté de rentrer dans son pays, en septembre 1993, il a été arrêté et interrogé. Il aurait été battu avant d'être expulsé vers le Liban, pays qui l'a renvoyé à Bahreïn. Renvoyé de nouveau au Liban, il a obtenu un permis de séjour temporaire. Une nouvelle tentative de retour à Bahreïn en 1994 s'est soldée par douze jours de détention à l'aéroport de Bahreïn, suivis d'une nouvelle expulsion vers le Liban. Ahmed Hussein Akbar Abbas aurait été prévenu que, s'il essayait à nouveau de rentrer à Bahreïn, il serait embarqué sur un bateau et envoyé en Iran.

L'aéroport international moderne de Manama n'a pas cessé d'être le théâtre de violations des droits fondamentaux des Bahreïnites. À la fin des années 80 et au début des années 90, des

personnes qui avaient quitté Bahreïn plusieurs années auparavant ont tenté de rentrer dans leur pays après de longues périodes d'exil volontaire. Parmi elles figuraient les épouses et les proches de plusieurs prisonniers politiques, ainsi que des personnes qui avaient fui car elles craignaient d'être emprisonnées pour des motifs politiques et torturées, et des étudiants qui avaient eu des activités politiques pendant leur séjour à l'étranger. Beaucoup ont été détenus pendant plusieurs jours à l'aéroport avant d'être expulsés contre leur gré. Certains ont été frappés au cours des interrogatoires. Au début des années 90, plusieurs centaines de Bahreïnites, de confession chiite pour la plupart, avaient été expulsés de leur pays.

En décembre 1994, des manifestations de grande ampleur ont eu lieu à Bahreïn pour réclamer la restauration des droits démocratiques, notamment le rétablissement de l'Assemblée nationale dissoute en 1975 et le respect de la Constitution. Le gouvernement ayant réprimé sévèrement toute opposition, les manifestations parfois violentes se sont multipliées dans les mois qui ont suivi. Plusieurs milliers d'hommes, de femmes et d'enfants ont été arrêtés et détenus sans inculpation ni jugement. Le recours à la torture et aux mauvais traitements à l'encontre des détenus est devenu systématique.

Depuis le début des manifestations, les autorités n'ont pas cessé d'expulser contre leur gré des ressortissants bahreïnites, prenant pour cible ceux qu'elles jugent susceptibles de soutenir les manifestations. Des dignitaires religieux accusés d'avoir préparé des actes de sabotage et incité d'autres personnes à commettre des actes de violence sont au nombre des expulsés. Shaikh Ali Salman, éminent dignitaire religieux, a été expulsé vers les Émirats arabes unis le 15 janvier 1995, après avoir été détenu pendant plus d'un mois dans une prison bahreïnite, la plupart du temps à l'isolement. Au moins 11 autres Bahreïnites qui avaient tenté de rentrer dans leur pays en 1995 ont été arrêtés à l'aéroport et expulsés contre leur gré pour la première fois.

En 1996, au moins 25 Bahreïnites, dont des familles entières, se sont vu refuser l'entrée dans leur pays et ont été exilés contre leur gré. Parmi eux figuraient Yasser Mirza Ahmad et son épouse, tous deux ressortissants bahreïnites, qui ont été renvoyés vers les Émirats arabes unis en février 1996 après avoir été retenus pendant quatre jours à l'aéroport de Bahreïn. Ils ont été privés de literie et interrogés pendant toute la durée de leur détention sans pouvoir entrer en contact avec un avocat, ni avec leur famille ou leurs amis.

Les Bahreïnites qui se voient refuser l'entrée dans leur pays ignorent la raison de cette mesure. Ils ne sont pas autorisés à contester le bien-fondé de cette décision devant un tribunal ni à en connaître le fondement légal. Ce traitement constitue une violation du droit international, et il est expressément prohibé par l'article 17-c de la Constitution bahreïnite, qui dispose : « Aucun citoyen ne sera expulsé de Bahreïn ni empêché d'y revenir. »

Certains Bahreïnites qui rentrent dans leur pays après avoir séjourné longtemps à l'étranger reçoivent un nouveau passeport valable pour une courte période et pour un petit nombre de pays seulement, par exemple la Syrie, les Émirats arabes unis et l'Arabie saoudite. Ces passeports semblent avoir pour seul objet de faciliter leur expulsion de Bahreïn et leur entrée dans un autre pays. Un certain nombre de victimes de cette mesure ont affirmé qu'elles n'avaient pas été informées à l'avance du pays vers lequel elles étaient expulsées et qu'elles n'avaient appris leur destination qu'une fois montées à bord de l'avion. Dans quelques cas portés à la connaissance de l'Organisation, les expulsés n'avaient pas de passeport, ils étaient simplement munis d'un laissez-passer délivré spécialement pour ce voyage par le ministère de l'Intérieur.

Amnesty International exprime régulièrement aux autorités bahreïnites sa préoccupation à propos de l'exil forcé. Celles-ci ont répondu pour certains cas que les personnes concernées n'étaient pas en possession de documents de voyage valables. Elles s'étaient donc vu refuser l'entrée dans le pays « conformément à la pratique internationale normale ». Ceci ne prend pas en compte l'obligation incombant à tous les États d'accepter leurs propres ressortissants. Le fait que les autorités bahreïnites délivrent des nouveaux passeports, bien que pour une durée limitée et avec des restrictions, aux personnes qui rentrent dans leur pays avec un passeport

expiré ou non valable démontre clairement que la nationalité de ces dernières n'est pas contestée.

Les autorités passent sous silence le fait que de nombreux Bahreïnites ont peur de faire renouveler leur passeport à l'étranger, soit qu'on leur ait demandé de rentrer à Bahreïn à un moment où ils craignaient d'être victimes de violations de leurs droits fondamentaux, soit parce que les ambassades ont refusé de leur rendre leur passeport ou de le renouveler.

L'exil forcé de ressortissants bahreïnites et les violations des droits fondamentaux qui y sont liées doivent cesser immédiatement. Aucun individu ne doit se voir refuser l'entrée dans son propre pays. Si des personnes sont soupçonnées d'avoir commis une infraction prévue par la loi, elles doivent bénéficier d'un procès équitable plutôt que d'être exilées contre leur gré.

4. Recommandations

Amnesty International appelle les gouvernements du Moyen-Orient à prendre les mesures suivantes pour faire en sorte que les réfugiés reçoivent la protection internationale à laquelle ils ont droit³⁸ :

- N Promouvoir la sensibilisation et le soutien de l'opinion publique aux droits des réfugiés ;
- N Respecter leurs obligations découlant du droit international de respecter les droits fondamentaux de leurs propres citoyens et de les protéger de façon à ce quiconque ne soit contraint de fuir son propre pays pour chercher refuge à l'étranger ;
- N Tous les États qui ne l'ont pas fait devraient immédiatement ratifier les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme et notamment le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, ainsi que la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et le Protocole de 1967 et les mettre en œuvre ;
- N Tous les États arabes qui ne l'ont pas encore fait devraient ratifier immédiatement la Convention arabe réglementant le statut des réfugiés dans les États arabes et la mettre en œuvre ;
- N Accueillir tous ceux qui fuient la menace de violations de leurs droits fondamentaux. Les mesures qui limitent l'accès comme le contrôle des visas, la fermeture des frontières ou les procédures restrictives devraient être amendées de manière à ce que les réfugiés puissent venir solliciter l'asile ;
- N Respecter le principe fondamental de non-refoulement. Aucun individu ne devrait être renvoyé dans un pays où il risque d'être victime de violations graves de ses droits fondamentaux et notamment d'actes de torture, d'exécution extrajudiciaire ou de "disparition". Il devrait être protégé jusqu'à ce qu'il soit établi de manière définitive et indépendante qu'un tel risque n'existe plus ;
- N Veiller à ce que les demandeurs d'asile se présentant individuellement voient leur requête examinée par un organisme indépendant et spécialisé. Les demandes doivent être étudiées dans le cadre d'une procédure équitable et satisfaisante et tous les demandeurs doivent avoir la possibilité d'interjeter appel. Ils doivent être autorisés à séjourner dans le pays hôte pendant toute la durée de la procédure et jusqu'à ce qu'il ait été statué sur leur appel ;
- N Prendre des mesures pour veiller à ce que les personnes qui ont fui leur pays bénéficient du droit de retour et qu'elles puissent exercer ce droit en toute sécurité ;
- N Mettre un terme à l'exil forcé, qui ne laisse d'autre alternative aux victimes que de solliciter une protection à l'étranger ;

. Des recommandations similaires sont adressées aux gouvernements d'autres régions.

- N Veiller au respect du droit des réfugiés palestiniens au retour ou à une compensation ; ces droits doivent être prioritaires dans le processus de paix au Moyen-Orient ;
 - N Accorder à tous les réfugiés, y compris aux réfugiés palestiniens, l'intégralité de leurs droits prévus par le droit international ;
 - N Veiller à ce que les droits des réfugiés soient protégés dans les situations d'exode massif. Tous les réfugiés devraient notamment avoir la possibilité de faire valoir leurs raisons personnelles de craindre des persécutions s'ils rentrent dans leur pays, notamment dans le cadre des programmes de rapatriement volontaire ;
 - N Tous les accords bilatéraux et multilatéraux conclus entre États, et qui prévoient que les demandeurs d'asile peuvent être renvoyés dans un pays où ils risquent d'être refoulés ou victimes de violations graves de leurs droits fondamentaux, doivent être immédiatement abrogés.
- Amnesty International exhorte par ailleurs la communauté internationale à :
- N Exercer des pressions sur les gouvernements du Moyen-Orient pour qu'ils respectent les droits de l'homme ;
 - N Respecter les droits des réfugiés originaires du Moyen-Orient qui sollicitent l'asile en dehors de la région³⁹ ;
 - N Partager pleinement la responsabilité internationale de protéger les réfugiés et de les accueillir. Les organisations internationales chargées d'accorder aux réfugiés protection et assistance, comme le HCR, devraient pouvoir fonctionner en dehors de toute ingérence politique et bénéficier d'un financement régulier.

. Cf. les recommandations globales énoncées dans le rapport publié par Amnesty International en 1997 et intitulé Réfugiés. les droits de l'homme n'ont pas de frontières (index AI : ACT 34/03/97).

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 Fear, flight and forcible exile: refugees in the middle east. 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 - juillet 1997.

Pour toute information complémentaire veuillez vous adresser à :