

AMNESTY INTERNATIONAL ÉFAI
Index AI : EUR 65/03/99

DOCUMENT PUBLIC
Londres, 19 mai 1999

EX-RÉPUBLIQUE YOUGOSLAVE DE MACÉDOINE
La protection des réfugiés albanais du Kosovo

SOMMAIRE

Introduction	page 2
La Macédoine ne respecte pas ses obligations internationales	page 2
La sécurité dans les camps	page 8
Les camps de réfugiés et le rôle du HCR	page 9
L'évacuation humanitaire : une nouvelle solution ?	page 11
Recommandations	page 20
Annexe	page 21

Introduction

Un grand nombre d'Albanais du Kosovo, province de la République fédérale de Yougoslavie, ont fui vers l'Ex-République yougoslave de Macédoine, État limitrophe. Le 10 mai 1999, le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) estimait à 241 000 le nombre de Kosovars réfugiés en Macédoine¹ ; cependant, de nouveaux réfugiés arrivent tous les jours dans ce pays, souvent par milliers. Le présent document porte sur une série de questions de principe soulevées par l'attitude des autorités macédoniennes et de la communauté internationale face à ce mouvement de réfugiés, attitude qui a présenté à plusieurs égards un caractère original.

Tout d'abord, les troupes de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), laquelle est partie au conflit en République fédérale de Yougoslavie (Yougoslavie), ont joué un rôle important et spécifique dans l'ensemble de mesures prises face au déplacement massif de population. Elles ont créé et administré des camps de réfugiés, ce qui constitue un événement sans précédent dans l'histoire de la protection des réfugiés et du HCR. Par ailleurs, le « programme d'évacuation humanitaire » mis en place et coordonné par le HCR, dans le cadre duquel les Kosovars réfugiés en Macédoine sont évacués temporairement vers d'autres pays, est également sans précédent ; il en va de même pour le « programme de transfert humanitaire », mis sur pied pour transporter les réfugiés vers l'Albanie. S'il est indéniable que les événements du Kosovo constituent un véritable défi en matière de protection des réfugiés, les mesures prises face à ce défi inspirent à Amnesty International une série de préoccupations qui sont décrites dans le présent document.

Amnesty International s'inquiète depuis de nombreuses années des violations des droits de la personne humaine qui sont perpétrées au Kosovo. Elle a exposé ses motifs de préoccupation dans un grand nombre de documents externes et n'a cessé d'exhorter le gouvernement de la République fédérale de Yougoslavie et la communauté internationale à adopter des mesures concrètes pour améliorer la situation des droits humains dans cette province. Dès le début de la crise des réfugiés, l'Organisation a envoyé en Macédoine et en Albanie des chercheurs chargés de recueillir des informations auprès des Kosovars qui ont fui la province et auprès des représentants des organisations tant locales qu'internationales. Le présent document se fonde en grande partie sur les conclusions des recherches menées dans la région ainsi que sur celles des sections nationales d'Amnesty International. Il expose les motifs d'inquiétude qui persistent concernant le refoulement des réfugiés, le statut accordé aux Kosovars évacués dans des pays d'accueil et le partage des responsabilités au sein de la communauté internationale.

La Macédoine ne respecte pas ses obligations internationales

Dans la soirée du 5 mai, les autorités macédoniennes ont fermé tous les postes frontières avec le Kosovo et ont ainsi refoulé environ un millier de réfugiés, en les contraignant à franchir de nouveau la frontière vers le territoire yougoslave. Elles ont déclaré à ce moment-là : « La frontière demeurera ouverte, mais les gouvernements disposés à assumer une partie de la charge devront venir y chercher les réfugiés directement. Si la communauté internationale ne montre pas un minimum de compréhension et n'accélère pas le transfert des réfugiés, le gouvernement adoptera de nouvelles mesures pour protéger le pays d'une déstabilisation accrue² ». Le 6 mai, les autorités macédoniennes ont assuré le HCR que la frontière resterait ouverte, et celui-ci a « accueilli avec satisfaction les assurances verbales fournies par le gouvernement, en espérant qu'elles seraient rapidement traduites dans les faits sur le terrain³ ». Le 10 mai, le HCR a signalé que les réfugiés n'arrivaient plus qu'au

¹. UNHCR Kosovo Emergency Update [Communiqué d'urgence du HCR sur le Kosovo], 10 mai 1999.

². Dnevnik, 6 mai.

³. Communiqué de presse du HCR, 6 mai.

compte-goutte en Macédoine, malgré les assurances du gouvernement macédonien selon lesquelles les frontières leur resteraient ouvertes⁴.

L'incident du 5 mai ne constituait assurément pas le premier manquement de la Macédoine aux obligations qui lui incombent en vertu du droit international relatif aux réfugiés (voir ci-après). Comme tous les États, la Macédoine est tenue de respecter le principe de non-refoulement, qui relève du droit international coutumier. Ce principe interdit à tout État de renvoyer de force – de quelque manière que ce soit – une personne dans un pays où elle risque d'être victime de graves violations de ses droits fondamentaux. En prohibant le refoulement à la frontière, il impose aux pays l'obligation de maintenir leurs frontières ouvertes et d'accorder leur protection aux réfugiés. Cette protection ne doit pas nécessairement être permanente ni de longue durée ; elle doit seulement durer aussi longtemps que l'exige la situation des droits humains dans le pays d'origine des réfugiés. Dans les situations caractérisées par un afflux soudain et massif de réfugiés dans un pays particulier, cet État est manifestement tenu de leur offrir sa protection, du moins en attendant qu'une solution durable soit trouvée à leur situation. C'est à la communauté internationale qu'il incombe de fournir les efforts nécessaires pour trouver une telle solution, dont les trois variantes traditionnelles sont le rapatriement volontaire, l'intégration dans le pays d'accueil et la réinstallation dans un pays tiers⁵. En tant que partie à la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés (Convention sur les réfugiés)⁶, la Macédoine est également tenue de s'acquitter d'autres obligations, notamment celle de coopérer avec le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, qui est l'organisme international chargé de la protection des réfugiés.

Néanmoins, la Macédoine s'est montrée peu disposée à respecter pleinement les obligations qui lui incombent en vertu du droit international relatif aux réfugiés. En fermant sa frontière en de nombreuses occasions, elle a exposé les réfugiés au refoulement. Elle a déclaré à maintes reprises que toutes ces personnes devraient être réinstallées le plus tôt possible dans d'autres pays. Par ailleurs, des policiers armés se sont livrés à des exactions et à des manœuvres d'intimidation dans les camps de réfugiés⁷.

Comme principale justification de leur attitude, les autorités macédoniennes ont invariablement invoqué la nécessité de préserver la stabilité de leur propre pays. Il n'appartient pas à Amnesty International de tenter d'apprécier si les inquiétudes de la Macédoine sont justifiées ou non. Certes, les relations en Macédoine même entre la majorité slave et la minorité albanaise demeurent une question délicate. Le maintien de la sécurité dans l'ensemble de la région des Balkans constitue par ailleurs un sérieux motif de préoccupation pour de nombreux pays qui ont accepté d'accueillir des évacués.

Comme dans toutes les situations caractérisées par des mouvements massifs de réfugiés, Amnesty International n'a cessé d'appeler la communauté internationale à se répartir équitablement les responsabilités quant à l'accueil de ces populations. Aucun pays, y compris la Macédoine, ne doit avoir à assumer une part disproportionnée de cette responsabilité du simple fait de sa situation géographique. Toutefois, il convient de souligner que la Macédoine n'est pas appelée à offrir un asile

4. UNHCR Kosovo Emergency Update, 10 mai 1999.

5. Dans sa conclusion 22, le Comité exécutif du HCR s'exprime en ces termes : « En cas d'arrivées nombreuses, les personnes en quête d'asile doivent être admises dans les États où elles cherchent refuge d'abord et si l'État concerné n'est pas en mesure de les admettre à titre durable, il doit toujours les admettre au moins à titre temporaire et leur offrir sa protection [...] Dans tous les cas, le principe fondamental du non-refoulement – y compris le non-refus d'admission à la frontière - doit être scrupuleusement respecté. » Les conclusions du Comité exécutif n'ont pas, en tant que telles, force obligatoire, mais elles reflètent un consensus international et sont dotées d'une autorité convaincante.

6. Le principe de non-refoulement est énoncé à l'article 33 de la Convention sur les réfugiés.

7. Cf. Chapitre "La sécurité dans les camps", où se trouve décrit un épisode de mauvais traitements infligés par la police.

permanent aux réfugiés du Kosovo. Elle est seulement tenue de leur accorder sa protection en attendant qu'une solution durable soit trouvée pour régler leur situation. Il n'appartient pas à Amnesty International de spéculer sur la solution durable la plus réalisable ou la plus appropriée dans la situation actuelle ; néanmoins, si la communauté internationale devait engager une opération de réinstallation de grande envergure, elle devrait le faire en respectant les droits des réfugiés à tous les stades de la procédure. Comme nous le montrerons, le programme d'évacuation humanitaire ne constitue pas une opération de réinstallation et de graves problèmes subsistent quant à la manière dont il est mis en œuvre.

Une proportion importante des personnes réfugiées en Macédoine ne résident pas dans les camps de réfugiés installés dans le pays, mais sont pris en charge par des familles d'accueil appartenant le plus souvent à la communauté albanaise. Les ressortissants de la République fédérale de Yougoslavie sont normalement autorisés à pénétrer en Macédoine et à y résider pendant une période de soixante jours. En vertu d'une décision adoptée par le gouvernement macédonien le 2 mars 1999, les réfugiés du Kosovo qui obtiennent une proposition d'hébergement dans une famille d'accueil et qui se font ensuite enregistrer auprès de la police locale ont droit à un « statut d'assisté humanitaire »⁸ leur conférant une protection contre le refoulement. Ils reçoivent alors un titre d'identité qui leur donne également droit à une aide humanitaire de la Croix-Rouge macédonienne, et en particulier à des denrées alimentaires. Selon cette organisation, 114 900 réfugiés bénéficiaient de ce statut et étaient hébergés dans des familles d'accueil à la date du 10 mai⁹. À cette même date, le HCR estimait qu'environ 91 400 personnes vivaient dans des camps de réfugiés¹⁰.

Ce statut soulève plusieurs questions concernant la protection des réfugiés. En particulier, tous les titres d'identité qu'Amnesty International a pu voir indiquent que le « statut d'assisté humanitaire » est en vigueur jusqu'au 28 juin 1999 ; or, les réfugiés avec lesquels l'Organisation s'est entretenue n'ont pas été informés du statut qui leur serait réservé en Macédoine après cette date. Par ailleurs, on ignore pour quelles raisons certains réfugiés sont autorisés à entrer dans le pays, à obtenir ce statut et à vivre dans la communauté macédonienne alors que d'autres se voient maintenus à la frontière en attendant l'organisation d'un transport pour les conduire dans l'un des camps. Les réfugiés bénéficiant de ce statut ont la possibilité d'en accueillir d'autres et de faire en sorte que certains Kosovars vivant dans les camps soient admis dans la communauté macédonienne. Il n'était pas prévu, du moins initialement, que les réfugiés accueillis dans cette communauté soient envoyés dans un pays tiers au titre du « programme d'évacuation humanitaire », bien qu'un certain nombre d'États aient organisé leur évacuation.

Il conviendra de surveiller les conditions de toute prolongation de séjour pour les réfugiés bénéficiant de ce statut, en particulier quand il s'agira de décider du moment où leur retour au Kosovo sera possible. Toutefois, le présent document s'intéressera essentiellement à la situation dans les camps de réfugiés, en particulier dans ceux qui ont été mis en place puis administrés par l'OTAN, et au programme d'évacuation humanitaire coordonné par le HCR. En effet, Amnesty International considère que ces aspects posent les questions de principe les plus pressantes en matière de protection des réfugiés.

La frontière et la réinstallation des réfugiés

Le 30 mars 1999, devant l'afflux de dizaines de milliers de réfugiés qui tentaient d'entrer dans le pays, les autorités macédoniennes ont fermé la frontière avec le Kosovo, en violation flagrante des obligations qui leur incombent en vertu du principe de non-refoulement. De nombreux observateurs ont

⁸. Humanitarno zgrizeno lice (littéralement, « personne relevant de l'aide humanitaire » en macédonien).

⁹. UNHCR Kosovo Emergency Update, 10 mai.

¹⁰. Ibid. Il est difficile d'obtenir des données chiffrées précises lorsqu'une crise liée à l'afflux de réfugiés en est encore à ses premiers stades.

indiqué que la frontière à proprement parler n'avait jamais été réellement fermée, mais que la procédure d'admission des réfugiés avait été considérablement ralentie, du fait que le personnel frontalier contrôlait tous les bagages et se livrait à des fouilles poussées dans les véhicules. Dans les pays confrontés à une arrivée massive de réfugiés, il paraîtrait normal de prendre des mesures d'urgence permettant de mettre ces personnes en sécurité, par exemple en augmentant le nombre de fonctionnaires (ou de membres du personnel d'organisations internationales) chargés de la procédure d'admission à la frontière ; par ailleurs, le gouvernement du pays d'accueil devrait, pour que cela soit possible, autoriser les organisations internationales à accéder à son territoire. Or, bien que de telles mesures aient été à l'évidence nécessaires, le gouvernement macédonien n'en a pris aucune.

À Blace, principal poste frontière entre la Macédoine et le Kosovo, les autorités macédoniennes ont fermé la frontière et interdit l'accès de leur territoire aux réfugiés qui avaient déjà passé le poste frontière yougoslave. Des policiers en tenue antiémeutes les ont empêchés de pénétrer dans le pays, en ayant souvent recours, semble-t-il, à une force excessive. Au moins 65 000 Kosovars¹¹ ont ainsi échoué dans une zone généralement désignée sous le nom de « no man's land », à savoir une petite parcelle de terrain boueux à proximité du poste frontière macédonien.

Les autorités macédoniennes pensaient apparemment qu'en empêchant les réfugiés de passer physiquement leur poste frontière, elles pourraient se soustraire à l'obligation qui leur incombe de leur accorder une protection, dans la mesure où ils n'avaient pas, techniquement parlant, pénétré sur leur territoire. Cependant, il convient de souligner que ce raisonnement ne constitue rien de plus qu'une fiction juridique, comparable aux « zones internationales » dont certains gouvernements d'Europe occidentale ont affirmé l'existence dans leurs aéroports. Le fait qu'un réfugié ait ou non franchi le poste frontière et qu'un coup de tampon apposé sur son passeport atteste qu'il a pénétré sur le territoire de Macédoine n'a aucune espèce d'importance. Dès lors qu'il s'est présenté à la frontière en annonçant clairement son intention de demander l'asile, les obligations internationales du gouvernement macédonien sont engagées. Les autorités exerçaient un contrôle réel sur les réfugiés, ce qui était d'ailleurs confirmé par le fait qu'elles les empêchaient physiquement de traverser le poste frontière. Le gouvernement macédonien ne saurait exercer un tel contrôle et, en même temps, affirmer que les réfugiés ne relèvent ni de sa compétence ni de sa responsabilité.

Le HCR et la plupart des organisations humanitaires se sont vu interdire l'accès à ces réfugiés et, selon l'opinion générale, la situation humanitaire dans la zone séparant les postes frontières macédonien et yougoslave était désastreuse : cette petite parcelle de terrain était surpeuplée et les réfugiés ne disposaient pas d'abri, d'installations sanitaires ni même d'eau propre. Pendant la majeure partie de cette période, les seules organisations autorisées à accéder à cette zone étaient la Croix-Rouge macédonienne et El Hilal, une organisation humanitaire locale, dont le personnel juché sur des tracteurs a littéralement lancé de la nourriture aux réfugiés¹². Il ne sera peut-être jamais possible de dénombrer avec précision les Kosovars qui sont décédés durant cette semaine, mais la plupart des organisations d'aide humanitaire estiment ce chiffre à une trentaine ou une quarantaine de personnes. Malgré une pression internationale de plus en plus forte sur les autorités macédoniennes, le gouvernement a maintenu de façon inflexible qu'il ne pouvait accueillir les réfugiés dans le pays et qu'il fallait les réinstaller ailleurs. Le 2 avril, l'OTAN, qui avait alors plus de 10 000 soldats stationnés en Macédoine, a offert son assistance au HCR¹³. Cette proposition a été immédiatement acceptée par

¹¹. UNHCR Kosovo Emergency Update, 5 avril 1999.

¹². L'International Medical Corps, organisation humanitaire internationale, a été autorisée à monter une petite tente médicale devant le poste frontière ; ainsi, elle a pu fournir des soins médicaux d'urgence à certains réfugiés.

¹³. La lettre de l'OTAN et la réponse de la Haut Commissaire des Nations unies pour les réfugiés sont reproduites dans le document S/1999/391.

le HCR et par les autorités macédoniennes, et en l'espace d'une journée environ, trois camps ont été érigés par les troupes de l'OTAN à Brazda (rebaptisé par la suite Stenkovec 1), à Stenkovec (désigné par la suite sous le nom de Stenkovec 2) et à Neprosteno. Les sites de ces trois camps avaient, semble-t-il, été désignés par les autorités macédoniennes. Le 3 avril, après avoir encore une fois fermé la frontière pendant une courte période, le gouvernement a annoncé qu'il était prêt à accueillir de nouveaux réfugiés, à condition qu'ils soient réinstallés par la suite dans d'autres pays.

Au petit matin du 3 avril, les autorités macédoniennes ont commencé à embarquer dans des cars les réfugiés qui se trouvaient dans la zone située autour du poste frontière. Il semble que le HCR n'ait même pas été informé de cette opération ; de nombreux réfugiés ont ensuite été transportés (parfois sous la contrainte, voire par la force) vers la Turquie et l'Albanie. Rien n'a apparemment été entrepris pour les enregistrer ni pour s'assurer que les familles ne seraient pas séparées, si bien que pendant plusieurs jours, on a ignoré le sort d'environ 10 000 réfugiés, jusqu'à ce que le HCR découvre qu'ils avaient été conduits en Albanie. Le 4 avril, le Haut Commissariat a fait une déclaration exhortant les États du monde à offrir un abri sûr aux réfugiés du Kosovo. La zone située entre les postes frontières a finalement été complètement évacuée dans la nuit du 5 avril ; la plupart des réfugiés qui s'y trouvaient encore ont été transportés dans les camps construits par l'OTAN.

Dans l'intervalle, une série de pays avaient annoncé qu'ils étaient prêts à accorder leur protection à un nombre déterminé de réfugiés. Le « programme d'évacuation humanitaire » a commencé peu après. Il convient de noter que les deux grands camps de l'OTAN sont des camps de transit, mis en place uniquement pour abriter les réfugiés en attendant qu'ils soient évacués. Amnesty International a des raisons de penser, d'après les recherches qu'elle a menées, qu'il était entendu dès le départ entre le HCR et les autorités macédoniennes que tous les réfugiés se trouvant dans ces deux camps seraient évacués ; par ailleurs, il semble que la mise en place de ces camps n'ait été autorisée par les autorités que sur la base de cet accord¹⁴. En fait, ce n'est pas que les réfugiés qui avaient été maintenus pendant des jours dans un vide juridique aient été autorisés à quitter la zone située entre les postes frontières pour pénétrer dans le pays, mais plutôt que ce vide juridique a tout simplement été déplacé ; cette démarche témoigne de l'insistance des autorités macédoniennes à subordonner l'ouverture de leur frontière à la réinstallation des réfugiés dans d'autres pays le plus rapidement possible.

La situation à la frontière demeure extrêmement problématique au moment même où nous rédigeons ce document ; ainsi, il arrive fréquemment que les autorités macédoniennes refusent l'accès de leur territoire à des groupes de réfugiés pour n'avoir pas obtenu l'assurance que le rythme des évacuations va s'accélérer et que toutes les personnes hébergées dans les camps finiront par quitter le pays. De fait, il semble que l'unique raison d'être du camp d'accueil récemment créé à Blace consiste à offrir de meilleures conditions de séjour aux réfugiés bloqués autour du poste frontière par les autorités macédoniennes qui les empêchent de pénétrer sur le territoire et les maintiennent ainsi dans un vide juridique.

La sécurité dans les camps

Les camps de réfugiés en Macédoine sont des camps fermés. Ils sont ceints de hautes grilles et de clôtures en barbelés. Des policiers macédoniens, portant généralement des tenues de camouflage, en gardent les accès et contrôlent les papiers d'identité de toute personne qui souhaite y pénétrer¹⁵. Le camp de Brazda, par exemple, est doté d'un portail métallique et renferme un poste de police ; des policiers armés patrouillent à l'intérieur de ces camps.

¹⁴. Quelques évacuations ont également eu lieu à partir d'autres camps récemment, mais Brazda et Stenkovec demeurent apparemment prioritaires dans ce domaine. De même, on ne sait toujours pas précisément selon quels critères certains réfugiés sont transférés dans tels ou tels camps, et d'autres non.

¹⁵. Au moment où nous écrivons ce rapport, le camp de Cegrane, qui est le plus récent, ne comporte pas encore de clôture d'enceinte ; cependant, il est apparemment prévu d'ériger une prochainement.

Dès l'installation initiale des camps, il avait été convenu entre le HCR, l'OTAN et les autorités macédoniennes qu'il appartiendrait à ces dernières d'en assurer la sécurité, à l'intérieur comme aux alentours. Si les autorités macédoniennes sont tenues de garantir la sécurité dans les camps, elles doivent néanmoins s'acquitter de cette tâche en veillant à ne pas intimider les réfugiés et en tenant compte de leur situation vulnérable. Or, non seulement la police macédonienne patrouille autour des camps, mais elle effectue également des rondes dans l'enceinte de ceux-ci. Les policiers étaient initialement équipés de gilets pare-balles et de fusils d'assaut mais, après que le HCR et l'OTAN eurent protesté auprès des autorités contre une présence aussi fortement armée, ils ne sont plus munis désormais que de pistolets et de matraques.

Presque tous les réfugiés avec lesquels Amnesty International s'est entretenue ont déclaré que la présence de la police les intimidait. L'Organisation a reçu plusieurs allégations faisant état de mesures de harcèlement, d'injures et de brutalités physiques. La plupart de ces allégations n'ont pas été confirmées ; toutefois, Amnesty International considère que le simple fait qu'elles soient si fréquentes montre l'existence d'un sentiment général d'intimidation au sein de la population des réfugiés.

Amnesty International a interrogé plusieurs victimes d'exactions présumées dans le camp de Brazda. M. A, un réfugié âgé de quarante-et-un ans, a ainsi affirmé qu'il avait vu un policier (accompagné de deux collègues) écartier un jeune enfant avec rudesse, un soir vers 22 h 30, au début du mois d'avril. Il l'aurait abordé en lui demandant de ne pas se montrer aussi brutal, après quoi le policier l'aurait insulté et frappé à la nuque avec ce qui semblait être la crosse d'un fusil. M. A s'est écroulé à terre en perdant connaissance. Découvert par son frère, il a été emmené dans un hôpital de campagne administré par l'armée israélienne, où il a été soigné pendant deux jours et a reçu au total 15 points de suture. Lors de son entretien avec Amnesty International, environ deux semaines plus tard, M. A a affirmé qu'il avait peur de sortir depuis qu'il avait été frappé, si bien qu'il ne quittait plus sa tente que très rarement et uniquement en cas d'absolue nécessité. Par ailleurs, M. A semblait ignorer qu'il avait la possibilité de porter plainte auprès d'un responsable du HCR chargé de la protection. Il a été évacué par la suite avec sa famille vers un autre pays d'Europe.

De nombreux réfugiés affirment que des policiers macédoniens les ont abordés dans les camps et les ont questionnés de manière intimidante sur leur lieu d'origine et sur les raisons de leur départ du Kosovo. L'un d'eux se serait entendu dire : « Tu vivais en Serbie, alors tu devrais parler serbe ». Un autre a déclaré que pendant que la police l'interrogeait, des membres du personnel d'une organisation humanitaire internationale s'étaient approchés. Comme les policiers s'en allaient, l'un d'eux l'aurait montré du doigt en lançant d'un ton menaçant : « Nous ne t'oublierons pas ».

Un autre réfugié, qui travaille en tant que salarié d'une organisation humanitaire internationale, a affirmé qu'il avait été harcelé par la police comme il pénétrait dans le camp, en dépit du fait qu'il conduisait un véhicule indiquant clairement son appartenance à cette organisation et portant des plaques minéralogiques du HCR. Selon ses déclarations, des policiers l'ont arrêté à l'entrée du camp et lui ont dit que sa carte d'accès du HCR et sa carte d'identité délivrée par l'organisation humanitaire (qui portaient toutes deux des photographies) ne signifiaient « rien ». Après qu'il eut présenté son passeport yougoslave, les policiers ont fouillé son véhicule de fond en comble, en soutenant qu'il cachait certainement quelque chose.

Amnesty International craint que ces incidents ne soient significatifs de l'attitude adoptée par les autorités macédoniennes à l'égard des réfugiés du Kosovo. Il semble que le problème de la sécurité ait été abordé lors des discussions relatives au transfert par l'OTAN de l'administration des camps entre les mains du HCR. Le Haut Commissariat a demandé à l'OTAN de laisser quelques soldats dans chaque camp, la raison de cette présence étant, semble-t-il, de « rassurer » les réfugiés ; un petit contingent d'une trentaine d'hommes est donc resté dans chaque camp et continue d'y effectuer des patrouilles. La plupart des pays de l'OTAN ont donné à leurs troupes pour instruction de ne pas porter d'armes dans les camps, du moins dans la journée.

Les camps de réfugiés et le rôle du HCR

Jusqu'à une période récente, il y avait six camps de réfugiés en Macédoine. Comme nous l'avons indiqué précédemment, trois d'entre eux ont été dressés par les troupes de l'OTAN durant la nuit du 2 avril et étaient initialement administrés par des brigades de cette organisation¹⁶. Parmi les camps de l'OTAN, tels qu'ils sont souvent appelés, figurent les deux plus grands camps de réfugiés : Brazda (avec une capacité initiale de 27 000 personnes, récemment rebaptisé Stenkovec 1) et Stenkovec (avec une capacité initiale de 12 000 personnes, récemment rebaptisé Stenkovec 2). Le troisième camp de l'OTAN, Neprosteno, a une capacité d'accueil de 3 000 personnes. Les autres camps de réfugiés, à savoir Bojane, Radusa et Senokos, qui ont des capacités d'accueil respectives de 3 000, 1 000 et 700 personnes, étaient initialement administrés par les autorités macédoniennes. L'administration de tous les camps a été transférée au HCR à la mi-avril. Un nouveau camp a été établi récemment à Cegrane, avec l'assistance des troupes de l'OTAN. Par ailleurs, un camp de réception a été mis en place au poste frontière de Blace, dans le but d'abriter les réfugiés pendant une ou deux nuits à la frontière.

Le projet initial prévoyait qu'une fois achevés, les camps de l'OTAN seraient administrés par le HCR et que l'OTAN fournirait uniquement un soutien logistique en cas de besoin. En effet, en réponse à la proposition d'aide de cette organisation, le Haut Commissaire pour les réfugiés a défini, le 3 avril, quatre domaines distincts dans lesquels le HCR nécessitait une assistance : la gestion de l'opération de pont aérien, le déchargement et le stockage immédiat de l'aide dans les ports et dans les aéroports, le soutien logistique dans la mise en place des camps et l'évacuation par avion des réfugiés¹⁷.

Néanmoins, aux dires de tous, les camps de l'OTAN ont été totalement pris en charge par les différentes brigades de cette organisation, dont le rôle ne s'est pas limité aux quatre domaines dans lesquels le HCR avait demandé leur assistance. Les soldats de l'OTAN ont non seulement construit les camps, mais ils les ont également administrés et ont pris en charge la répartition de l'aide. De fait, un grand nombre d'organisations humanitaires ont indiqué que pour mettre en place leurs activités dans les camps de l'OTAN, c'est avec les brigades intéressées de cette organisation qu'elles avaient négocié, et non avec le HCR.

De nombreux observateurs ont indiqué que le HCR était mal préparé à l'afflux de réfugiés et qu'il n'avait pas la capacité d'administrer les camps à ce moment-là. En effet, deux membres seulement de son personnel international étaient stationnés en Macédoine lorsque la crise a éclaté, ce qui constituait à l'évidence un effectif insuffisant. Selon certaines sources, l'OTAN a établi qu'il y avait une tâche aussi urgente que vitale à accomplir et s'en est acquittée. De toute évidence, l'assistance logistique des troupes de l'OTAN a été inestimable dans une situation d'extrême nécessité. Toutefois, le rôle de cette organisation en ce qui concerne la protection des réfugiés du Kosovo met sérieusement en question le caractère civil et la nature apolitique des camps - et, par conséquent, de la protection même des réfugiés.

Bien que l'OTAN soutienne que le rôle de ses troupes en Macédoine consiste à appliquer un éventuel accord de paix au Kosovo, et non à participer à la campagne de bombardements contre la Yougoslavie, il n'en demeure pas moins que cette organisation est partie au conflit. La présence de soldats et de campements de l'OTAN pourrait, dans certaines circonstances, faire d'un camp de réfugiés la cible d'une attaque militaire lancée par la République fédérale de Yougoslavie¹⁸. De plus,

¹⁶ Les différentes brigades de la force de l'OTAN sont placées sous la direction de cette organisation uniquement lorsque ses troupes sont en situation de « protection de la force ». Dans tous les autres cas, elles relèvent du commandement de leurs gouvernements respectifs. Par conséquent, l'administration des camps variait légèrement de l'un à l'autre, selon les instructions des gouvernements commandant les différentes brigades. Les principaux pays chargés de l'administration du camp de Brazda étaient le Royaume-Uni et l'Italie, tandis que la France administrait celui de Stenkovec, et l'Allemagne celui de Neprosteno.

¹⁷ Communication de la Haut Commissaire au Conseil de sécurité des Nations unies, 5 mai.

¹⁸ Dans sa réponse à la proposition d'aide de l'OTAN, le Haut Commissaire a souligné « l'importance de préserver le caractère civil et humanitaire de l'opération d'aide, afin de ne pas exposer à des risques inutiles les

la participation de l'OTAN pose un problème de principe. En effet, la protection des réfugiés constitue un acte apolitique et humanitaire, et bien que le HCR ait assuré que « le principe fondamental de la non-militarisation des activités concernant les réfugiés a été et sera maintenu »¹⁹, l'OTAN n'est pas un acteur neutre. La Déclaration des Nations unies sur l'asile territorial réaffirme clairement, dans son préambule, le principe selon lequel la protection des réfugiés constitue « un acte pacifique et humanitaire [...] qui [...] ne saurait être considéré comme inamicale à l'égard d'un autre État ». Or, la participation d'un acteur du conflit dans les opérations de protection des réfugiés pourrait entrer en conflit avec à ce principe.

Les nombreux obstacles opposés par les autorités macédoniennes à l'action du HCR posent également un problème. Comme nous l'avons déjà indiqué, ces dernières ont refusé au Haut Commissariat la possibilité d'entrer en contact avec les réfugiés qui étaient bloqués à Blace et ont conclu des accords bilatéraux avec des pays tiers sur leur évacuation forcée, sans l'intervention du HCR. Même à l'heure actuelle, les autorités macédoniennes entreprennent de fermer leur frontière en dépit des protestations répétées du HCR. Des problèmes se posent également dans les camps : ainsi, le HCR n'a pas été autorisé à accéder à Radusa avant le 10 avril²⁰. Non seulement ces mesures constituent une violation des droits des réfugiés, mais elles nuisent également au rôle du HCR en tant qu'institution spécialisée, chargée par les pays du monde de la protection des réfugiés. En tant que partie à la Convention sur les réfugiés, la Macédoine a l'obligation de coopérer avec le HCR « dans l'exercice de ses fonctions », et en particulier dans son rôle de surveillance de l'application de cette convention²¹.

Lors de la réunion d'urgence du Groupe de travail sur les questions humanitaires, le 6 avril 1999, la Haut Commissaire pour les réfugiés a fait la déclaration suivante : « même si le caractère extraordinaire de l'urgence au Kosovo implique que, pour certaines activités spécifiques, nous avons besoin du type de soutien que seules les forces armées sont en mesure de fournir, je tiens à insister sur le fait que l'opération humanitaire doit préserver son caractère civil [...] Je voudrais donc demander à tous les gouvernements et les organisations participant à des activités humanitaires de reconnaître que le rôle de coordination du HCR constitue une importante garantie du caractère civil et humanitaire de l'opération, et de respecter ce rôle » (traduction non officielle). Toutefois, il paraît clair que le HCR n'a pas été en mesure de jouer ce rôle de coordination, en partie peut-être à cause de l'insuffisance de ses ressources, mais aussi du fait des circonstances politiques entourant la situation des réfugiés.

L'évacuation humanitaire : une nouvelle solution ?

Au cours des dernières décennies, le monde a assisté à plusieurs mouvements massifs de réfugiés qui se voyaient contraints de fuir leur pays. La communauté internationale s'est entendue sur la façon de réagir à ces déplacements de grande envergure en des termes énoncés dans la conclusion 22 du Comité exécutif du HCR²². Celle-ci requiert, d'une manière générale, que les demandeurs d'asile soient admis dans le premier État où ils viennent chercher refuge ; si celui-ci ne peut les accueillir dans la durée, du moins doit-il toujours les recueillir à titre temporaire. Les États sont tombés d'accord

États de première ligne, les équipes de secours qui travaillent sur le terrain et les réfugiés eux-mêmes ». S/1999/391, 7 avril (traduction non officielle).

¹⁹. Communication de la Haut Commissaire, cf. ci-dessus (traduction non officielle).

²⁰. UNHCR Kosovo Emergency Update, 13 avril.

²¹. Article 35.1.

²². Le Comité exécutif du HCR est la principale instance intergouvernementale chargée des questions relatives à la protection des réfugiés. Ses conclusions, bien que n'étant pas juridiquement contraignantes par elles-mêmes, constituent cependant des normes faisant autorité en matière de protection des réfugiés.

sur le fait que l'accès au premier pays dans lequel les réfugiés viennent chercher asile est primordial, même dans les situations caractérisées par des afflux considérables de populations ; pour répondre à cette exigence, ils ont prévu que la communauté internationale apporte une assistance aux pays qui pourraient avoir à assumer une charge excessive du fait de l'arrivée massive de réfugiés²³. Les obligations des pays de premier accueil sont donc contrebalancées par celles qui incombent à la communauté internationale. Ainsi, la protection des réfugiés et la recherche d'une solution durable à leur situation ne relève pas de la seule responsabilité du pays d'asile, mais de celle de la communauté internationale tout entière.

Dans la réponse actuelle aux déplacements forcés et massifs de Kosovars, une nouvelle « solution » a été proposée ; il s'agit de l'« évacuation humanitaire » vers d'autres pays des personnes réfugiées en Macédoine.

Depuis le tout début de la crise, les autorités macédoniennes ont indiqué qu'elles ne pourraient autoriser qu'un nombre limité de réfugiés kosovars à demeurer dans leur pays. Le 23 février, c'est-à-dire un jour avant que l'OTAN ne commence ses bombardements, elles ont fermé la frontière avec le Kosovo. Elles l'ont rouverte le lendemain à la suite, semble-t-il, d'une intervention internationale. Selon les informations dont dispose Amnesty International, le gouvernement macédonien aurait ensuite pris contact avec les États-Unis d'Amérique, les Nations unies, l'OTAN et l'Union européenne, pour leur faire savoir qu'il avait un extrême besoin d'aide et que les capacités d'accueil de la Macédoine ne pouvaient en aucun cas dépasser un effectif de 20 000 réfugiés.

L'évacuation humanitaire a été préconisée par le HCR (initialement à l'échelle régionale) comme mesure d'urgence destinée à répondre au mouvement massif de réfugiés du Kosovo et aux inquiétudes exprimées par les autorités macédoniennes, qui craignaient que l'afflux d'un nombre considérable de réfugiés ne risque de déstabiliser leur pays. Le programme d'évacuation se fonde largement sur l'idée que la solidarité internationale et le partage des responsabilités entraînent pour les États l'obligation d'accueillir les réfugiés sur leur territoire, et de leur accorder au moins un asile temporaire, en attendant une solution durable.

Le programme d'évacuation humanitaire constituait probablement une mesure nécessaire face à la situation sur place, sachant qu'au début de la crise, lorsque la zone frontalière de Blace a été évacuée et que les réfugiés ont été embarqués de force dans des avions, les réinstallations semblent avoir été organisées sur la base d'accords individuels et bilatéraux entre la Macédoine et les pays concernés. Le HCR n'a pas coordonné cette opération et n'en était apparemment même pas informé ; il a protesté en soulignant que les évacuations devaient être volontaires et qu'il convenait de veiller à ce que les familles ne soient pas séparées. À l'heure actuelle, le Haut Commissariat assume, dans une certaine mesure, la coordination des opérations d'évacuation et définit les normes à respecter. Le 30 avril, soit seulement quelques semaines après que les réfugiés eurent commencé à affluer en Macédoine, l'idée de limiter l'évacuation aux pays de la région a été abandonnée et le HCR a exhorté les autres États du monde à accueillir un contingent de Kosovars dans le cadre du programme d'évacuation humanitaire. Par ailleurs, certains pays ont déploré que d'autres États n'aient pas accepté de permettre l'évacuation d'un contingent de réfugiés. Ainsi, l'Allemagne a arrêté les évacuations après avoir accueilli environ 10 000 réfugiés, alors que ce pays s'était engagé pour un contingent de 20 000 personnes. Le gouvernement allemand a regretté que d'autres pays n'assument pas leur part de responsabilité en accueillant des réfugiés kosovars dans le cadre du programme d'évacuation.

Le programme d'évacuation humanitaire se fonde sur le principe selon lequel toute évacuation doit être absolument volontaire ; il implique que la décision soit prise en connaissance de cause, en ce sens que les personnes qui se portent volontaires doivent être informées de leur pays de destination et des conditions de leur séjour dans celui-ci (droit à la réunion des familles, travail, éducation et assistance sociale), et ne subissent aucune pression. L'évacuation ne doit intervenir que lorsque les volontaires

²³ Amnesty International maintient quant à elle que cette assistance doit être non seulement financière et logistique, mais doit aussi comprendre la mise en œuvre de programmes de réinstallation appropriés.

ont été enregistrés et ont accepté en toute connaissance de cause d'être envoyés dans le pays proposé. Enfin, les familles ne sauraient en aucun cas être séparées et les réfugiés évacués doivent être médicalement aptes à voyager.

Avec l'arrivée en Macédoine de réfugiés en nombre toujours croissant, l'ouverture des frontières de ce pays repose désormais sur ce que l'on pourrait désigner comme une comptabilisation des « entrées-sorties » ; en effet, les autorités macédoniennes subordonnent clairement le nombre de réfugiés autorisés à franchir les postes frontières aux progrès de l'évacuation des réfugiés déjà présents. Le gouvernement semble utiliser les fréquentes fermetures de la frontière pour inciter à une accélération des mesures d'évacuation. Il est difficile de savoir si les États concernés et les organisations internationales procèdent aussi rapidement que possible pour évacuer les réfugiés. Quoiqu'il en soit, le chantage de fait qu'exerce ainsi le gouvernement, en empêchant les personnes massées aux frontières de la Macédoine de pénétrer sur son territoire, constitue une violation flagrante des normes admises au niveau international. En outre, d'un point de vue pratique, il pose une condition qui est difficile à satisfaire et qui favorise de nouvelles atteintes aux droits des réfugiés, tels qu'ils sont énoncés dans les conditions du programme d'évacuation humanitaire. Il convient de noter que pour enregistrer les réfugiés, pour les informer sur les options qui leur sont offertes et pour leur permettre de prendre une décision éclairée quant à leur évacuation éventuelle, il faut du temps. Or, l'attitude adoptée par les autorités macédoniennes, en fermant aussi fréquemment leurs frontières, suscitent de sérieux doutes quant à leur volonté de permettre la mise en œuvre du programme d'évacuation humanitaire dans le respect des droits des réfugiés, sans parler de la mise en place de l'une des trois solutions durables.

En réponse aux appels lancés à la communauté internationale pour qu'elle se répartisse la responsabilité quant à l'assistance et à la protection des réfugiés de cette région, non seulement de nombreux pays ont fourni des aides financières substantielles mais, à ce jour, environ 39 États se sont aussi engagés à évacuer des réfugiés de Macédoine. Néanmoins, un certain nombre de pays de la région et d'autres parties du monde n'ont encore proposé d'accueillir aucun des Kosovars qui doivent être évacués ; il convient donc de les encourager à partager la responsabilité internationale en venant en aide aux réfugiés et en leur accordant leur protection.

De l'évacuation humanitaire au transfert humanitaire

Comme la Macédoine continuait d'ouvrir et de fermer sa frontière en alternance, il est devenu évident que des mesures plus immédiates s'avéraient nécessaires. Dans sa communication au Conseil de sécurité des Nations unies, le 5 mai, la Haut Commissaire pour les réfugiés a indiqué qu'à côté du programme d'évacuation humanitaire, un programme de « transfert humanitaire » de réfugiés volontaires vers l'Albanie constituerait un élément de réponse qui contribuerait à réduire la pression exercée sur la Macédoine. Notant que ces transferts auraient des conséquences opérationnelles en Albanie, elle a en outre exhorté le gouvernement de ce pays à mettre à disposition plus rapidement un grand nombre de sites appropriés pour l'établissement de camps de réfugiés.

Il importe de rappeler que l'Albanie, qui est le pays le plus pauvre d'Europe, se montre toujours disposée à accueillir des réfugiés, alors que d'autres États n'ont pas proposé d'en recueillir un seul ou se sont engagés à n'en accepter qu'un nombre très restreint en comparaison avec la Macédoine, le Monténégro et l'Albanie. Toutefois, il existe une grave pénurie de logements dans ce pays. Par ailleurs, selon des informations de plus en plus nombreuses, l'ordre n'y est pas maintenu et les réfugiés se font voler et exploiter. Dans ces circonstances, il convient de se demander sérieusement s'il est prudent de transférer un grand nombre de réfugiés de Macédoine en Albanie, alors que d'autres pays ont accepté d'accueillir des Kosovars et que tout ce dont ils ont besoin est d'un peu de temps pour procéder à l'enregistrement nécessaire de ces personnes et à leur évacuation selon les directives du programme. De plus, sachant que les réfugiés transférés de Macédoine en Albanie ne feront pas l'objet de mesures d'évacuation vers d'autres pays, il est à prévoir qu'ils se montrent extrêmement réticents, voire qu'ils refusent leur transfert.

Le manque de clarté caractérisant le statut juridique

Le statut juridique qui sera accordé aux réfugiés évacués vers d'autres pays est caractérisé par un manque de clarté considérable. Le HCR a insisté sur le fait que les personnes évacuées devaient être volontaires et avoir souscrit en toute connaissance de cause aux conditions proposées. Toutefois, durant les premières semaines où le programme a été mis en œuvre, même le HCR était incapable de dire quel statut juridique serait accordé aux réfugiés dans les pays d'accueil ; il y a donc lieu de se demander dans quelle mesure la décision des Kosovars se portant volontaires pour être évacués vers un pays tiers a pu être prise en connaissance de cause.

Le HCR n'a cessé d'affirmer que les membres de la communauté albanaise fuyant la situation actuelle au Kosovo auraient normalement droit au statut de réfugié aux termes de la convention de 1951²⁴. Cela impliquerait qu'ils bénéficient des droits énoncés dans cette convention et, par

²⁴. Dans le document intitulé UNHCR Position Paper on the Treatment of Refugees and Asylum-seekers from Kosovo [Note d'information du HCR concernant le traitement des réfugiés et des demandeurs d'asile du Kosovo] (MIWG/98/6), en date du 11 novembre 1998, le HCR affirme que « dans les circonstances [actuelles], on peut raisonnablement penser qu'un grand nombre des personnes déplacées par le conflit pourraient craindre à juste titre la persécution pour des raisons recensées par la convention de 1951 » (traduction non officielle). Dans ses remarques en conclusion de la réunion du 6 avril 1999 du Groupe de travail sur les questions humanitaires, la Haut Commissaire a appuyé cette position, en déclarant : « Il doit être clair que ceux qui fuient actuellement le Kosovo sont des réfugiés au sens de la convention de 1951. La législation en vigueur dans de nombreux pays garantira que les personnes évacuées soient traitées avec tous les droits afférents » (traduction non officielle).

conséquent, que leur évacuation de Macédoine soit véritablement organisée comme une réinstallation de réfugiés au sens de celle-ci. Toutefois, le HCR n'a pas proposé que les Kosovars évacués se voient accorder le statut de réfugié défini par la convention, ni insisté pour que les pays d'accueil leur accordent tous les droits que leur confère normalement la législation internationale. Il s'est contenté d'affirmer que le programme visait à garantir la « sécurité temporaire »²⁵ des réfugiés, mais on ignore ce que cette « sécurité temporaire » implique précisément. Comme nous l'exposerons ci-après, cela pose un problème, dans la mesure où il n'existe aucune norme internationale relative aux droits des réfugiés qui bénéficient d'un statut de protection temporaire.

Le HCR a également affirmé que le programme « n'est pas un programme de réinstallation », dans la mesure où, « contrairement à la réinstallation, il ne vise pas à répondre aux besoins individuels en matière de protection, mais s'attache plutôt aux exigences de protection du groupe. Il déplace des groupes de réfugiés de sorte que tous ceux qui ont besoin d'être protégés puissent accéder à la sécurité »²⁶. Toutefois, on a déjà assisté à des opérations de réinstallation à grande échelle où des groupes entiers de réfugiés étaient réinstallés après un filtrage individuel, et il n'existe aucune raison fondamentale pour que cela ne soit pas également possible dans le cas présent.

Préoccupations concernant le filtrage dans les camps

Au départ, il semble que la procédure d'évacuation ait été conduite pratiquement selon le principe « premier arrivé, premier servi », les réfugiés étant transférés vers les pays d'accueil en fonction non de leur liens familiaux ou de leur vulnérabilité, mais tout simplement de leur position dans la file d'attente. Cependant, cette opération est désormais coordonnée selon plusieurs critères définis par le HCR, à savoir le volontariat, la vulnérabilité et les liens – notamment familiaux – avec le pays d'accueil. L'inscription des candidats à l'évacuation intervient en même temps que l'enregistrement des réfugiés dans les camps, un seul formulaire servant pour ces deux opérations.

Ce formulaire existe uniquement en anglais. Il est rempli soit par le personnel de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), soit par des volontaires parmi les réfugiés, qui exécutent la procédure d'enregistrement sous le contrôle du HCR²⁷. Les personnes chargées de l'enregistrement demandent aux réfugiés s'ils ont de la famille à l'étranger et indiquent sur le formulaire, le cas échéant, le pays vers lequel ils souhaitent être évacués. Il semble que le HCR tente d'obtenir des informations sur les éventuels parents vivant à l'étranger, afin de répondre dans la mesure du possible aux vœux des réfugiés²⁸. Après la compilation de toutes les informations

Amnesty International partage cette position.

²⁵. UNHCR Guidelines for the Humanitarian Evacuation Programme of Kosovar Refugees in the Former Yugoslav Republic of Macedonia [Lignes directrices du HCR pour le programme d'évacuation humanitaire des réfugiés kosovars dans l'Ex-République yougoslave de Macédoine], 14 avril.

²⁶. Revised UNHCR Guidelines for the Humanitarian Evacuation Programme of Kosovar Refugees in the Former Yugoslav Republic of Macedonia [Révision des lignes directrices du HCR pour le programme d'évacuation humanitaire des réfugiés kosovars dans l'Ex-République yougoslave de Macédoine], 26 avril (traduction non officielle). Le gouvernement australien aurait invoqué cette position du HCR pour rejeter les propositions visant à accorder aux réfugiés évacués un statut de résident permanent, arguant que cette mesure serait contraire aux lignes directrices du Haut Commissariat. The Australian, 14 mai.

²⁷. La Mission de vérification au Kosovo de l'OSCE, qui a quitté la province peu avant le début des bombardements de l'OTAN, a fourni au HCR un soutien logistique en Macédoine, notamment en l'aidant à enregistrer les réfugiés et à surveiller la frontière.

²⁸. Durant les quelques semaines qui ont suivi l'annonce du programme d'évacuation humanitaire, le nombre de pays proposant d'accueillir des Kosovars est passé à 39, avec au total environ 115 000 offres d'accueil de réfugiés.

nécessaires et la sélection des réfugiés à évacuer en fonction des critères établis par le HCR, une liste est soumise pour examen au gouvernement du pays d'accueil concerné.

Si les réfugiés sont apparemment informés par le Haut Commissariat qu'ils ne bénéficieront que d'un statut temporaire dans le pays d'accueil, il semble qu'il ne reçoivent aucun document écrit, que ce soit du HCR ou des États intéressés, du moins avant leur arrivée dans ce pays.

Les conditions offertes dans les pays d'accueil

Compte tenu du manque de clarté évoqué précédemment, de la part du HCR mais encore davantage de la part des pays d'accueil, une variété de formules ont été adoptées par ces États en ce qui concerne le statut accordé aux personnes évacuées et, par conséquent, les droits conférés à ces dernières (par exemple le droit au travail ou à bénéficier d'une aide sociale, le droit à la réunification familiale, l'accès à l'éducation et la liberté de déplacement). Mais surtout, aucun accord n'a été conclu pour déterminer comment et à quel moment les gouvernements décideront que les réfugiés n'ont plus besoin d'une protection internationale et peuvent être renvoyés au Kosovo.

À partir d'un échantillon de 20 gouvernements offrant un accueil aux réfugiés évacués, il apparaît clairement qu'il existe une grande diversité quant au statut juridique et aux autres droits qui leur seront accordés. Certains pays ont dû amender leur législation afin de créer un statut pour les personnes qu'ils allaient accueillir après évacuation, tandis que d'autres se sont fondés sur les lois existantes pour leur accorder un statut de protection temporaire. D'autres encore (quoiqu'en nombre très limité) font appel à leurs critères de réinstallation, ce qui signifie que les Kosovars seront évacués en fonction d'une combinaison de critères de sélection dans lesquels la question de l'immigration joue un rôle aussi grand que les préoccupations en matière de protection des réfugiés.

D'une manière générale, cinq catégories de traitement sont réservées aux réfugiés : 1) statut de protection temporaire accordé pour des périodes initiales allant de seulement trois mois à un an ; ces statuts seront dénoncés à la discrétion des autorités du pays d'accueil, selon leur appréciation quant à la sécurité du retour au Kosovo ; 2) statut de protection temporaire donnant accès avec le temps à une procédure d'asile, en vue de l'obtention du statut de réfugié au sens de la convention de 1951 ou de l'octroi d'une autre forme de droit à demeurer dans le pays d'accueil ; 3) accès immédiat à la procédure d'asile ; cependant, toute décision concernant les demandes d'asile déposées dans le cadre de cette procédure est suspendue jusqu'à nouvel ordre ; 4) accès à la procédure d'asile ou octroi d'un autre droit à demeurer dans le pays d'accueil ; 5) statut équivalent à celui des réfugiés qui bénéficient de la réinstallation dans le cadre des programmes de sélection habituels.

La grande majorité des gouvernements examinés offrent, sous une forme ou une autre, un statut de protection temporaire aux réfugiés. Les droits associés à ce statut sont également très variables. Certains réfugiés seront autorisés à travailler et bénéficieront de la réunification familiale, de la scolarisation ainsi que d'une aide sociale. Dans d'autres pays d'accueil, la liberté de déplacement des réfugiés sera limitée aux camps ou aux centres qui leur sont réservés et aucun autre droit fondamental, tel que le droit au travail, ne leur sera accordé.

Rares sont les pays qui ont mis en place un programme conforme aux exigences de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés. Citons le Canada et les États-Unis, où les personnes évacuées bénéficieront à terme d'un droit de résidence permanent et se verront accorder immédiatement tous les droits octroyés aux autres réfugiés. Au Canada, ils auront en outre accès au système de demande d'asile.

La plupart des pays d'accueil ont mis en place un régime de protection temporaire. Ainsi, les Kosovars évacués en Allemagne bénéficieront d'une protection temporaire, en tant que « réfugiés de guerre », d'une durée initiale de trois mois périodiquement renouvelable (toutefois, on ne sait pas encore précisément pendant combien de temps). La France, quant à elle, a décidé que les personnes évacuées recevraient tout d'abord une autorisation de résidence de trois mois puis, à l'expiration de ce délai, un permis de séjour renouvelable d'une durée d'un an leur conférant le droit de travailler et divers autres droits sociaux. Dans ce pays, les Albanais du Kosovo auront également le droit de

demander le statut de réfugié. Cependant, la France n'a pas encore annoncé à ce jour le nombre de réfugiés qu'elle accueillera dans le cadre du programme d'évacuation.

La Suède accordera initialement aux personnes évacuées une autorisation de résidence temporaire d'une durée de onze mois pouvant être prolongée jusqu'à deux ans. Les réfugiés auront le droit de travailler, de recevoir des soins médicaux et de bénéficier de la réunification familiale. En Belgique, les personnes évacuées obtiendront un permis de séjour d'une période de six mois, qui pourra être prolongé tous les six mois selon l'appréciation du gouvernement belge sur la situation au Kosovo. L'Australie a décidé d'octroyer un statut temporaire à 4 000 personnes évacuées, qui ne pourront pas demander le statut de réfugié. Si elles quittent le logement qui leur est assigné (il s'agit de casernes), elles ne pourront pas bénéficier des prestations de l'aide sociale, des soins médicaux ni du droit au travail.

Le Royaume-Uni accordera aux réfugiés évacués un permis de séjour exceptionnel d'une durée d'un an, assorti de droits aux prestations sociales et au travail ; ce pays a également assuré qu'ils bénéficieraient du droit à la réunification familiale. La Norvège a décidé que les réfugiés recevraient une protection collective, ce qui signifie qu'ils se verront octroyer des permis de séjour sans qu'il soit procédé à un examen individuel de leur cas. Cela implique également que si la nécessité de les protéger prend fin au cours d'une période de quatre ans, ils devront rentrer dans leur pays. Toutefois, s'il y a toujours lieu de leur accorder une protection à l'issue de ce délai de quatre ans, ils recevront un permis de séjour après examen individuel de leur dossier.

En somme, il apparaît clairement que les gouvernements des pays d'accueil ont choisi de n'accorder qu'un statut de « protection temporaire » aux personnes qui fuient le Kosovo. Il n'y a pratiquement aucune discussion quant aux critères qui permettront de déterminer que ces réfugiés n'ont plus besoin de la protection internationale et qu'ils peuvent donc être invités, voire contraints, à rentrer au Kosovo. Or, il s'agit d'une question importante, dans la mesure où il n'existe aucune norme internationale relative à la « protection temporaire » et où il appartient donc exclusivement au pays d'accueil de décider des droits qu'il va accorder aux réfugiés bénéficiant d'une telle protection et de déterminer le moment approprié pour les renvoyer au Kosovo. Si, comme nous l'avons indiqué, le programme entend garantir que les réfugiés soient évacués de leur plein gré et qu'ils fassent ce choix en toute connaissance de cause, les informations dont ils disposent lorsqu'ils prennent leur décision sont particulièrement importantes.

Comme nous l'avons précédemment mentionné, le programme d'évacuation humanitaire visait essentiellement, au départ, la prise en charge des réfugiés dans la région, en partant du principe que cela encouragerait et faciliterait à la fois un rapatriement rapide. Toutefois, il devient de plus en plus évident que la qualité de la protection offerte aux réfugiés n'est pas réellement liée à la proximité géographique. La seule manière de garantir l'efficacité d'un mécanisme de répartition des responsabilités en matière d'accueil des réfugiés serait d'impliquer tous les gouvernements, et non pas uniquement ceux des pays de la région, conformément au principe du partage équitable des responsabilités²⁹. Le HCR a agi de façon opportune en commençant, le 30 avril, à demander aux pays des autres régions du monde d'accueillir un contingent de réfugiés dans le cadre du programme d'évacuation humanitaire³⁰.

L'évacuation précipitée des réfugiés

²⁹. Les gouvernements des États-Unis, de l'Allemagne et de la Turquie ont chacun accepté d'assurer l'évacuation de 20 000 réfugiés ; par contre, d'autres pays dont on pouvait escompter qu'ils accueilleraient des Kosovars, compte tenu du rôle qu'ils jouent sur le plan international dans les questions relatives aux réfugiés et de leur relative puissance économique, ont décidé qu'ils accepteraient les réfugiés uniquement au cas par cas ou ne se sont engagés sur aucun contingent.

³⁰. Communication de la Haut Commissaire, cf. ci-dessus.

Comme nous l'avons noté plus haut, de nombreux problèmes subsistent en ce qui concerne le programme d'évacuation humanitaire. Néanmoins, de toute évidence, le principal souci a consisté à hâter cette opération pour faire en sorte que les réfugiés soient évacués de Macédoine le plus rapidement possible. Le HCR a récemment lancé de nombreux appels pour accélérer le rythme des évacuations et a même fixé pour « objectif » d'évacuer au moins 2 000 personnes par jour³¹. Arguant de la surpopulation et de la détérioration constante des conditions de vie dans les camps, il a indiqué que, compte tenu du grand nombre de nouveaux réfugiés arrivant chaque jour, la seule solution consistait à accélérer les évacuations. Cependant, un autre problème contribue à hâter l'exécution du programme, à savoir que les autorités macédoniennes restent inflexibles sur le fait qu'elles n'autoriseront pas les réfugiés à demeurer sur leur territoire et qu'elles ne maintiendront leur frontière ouverte qu'à la condition qu'ils soient réinstallés dans un autre pays.

Dans sa hâte à évacuer les réfugiés, la communauté internationale entérine tacitement la position de la Macédoine. De fait, le HCR lui-même a affirmé que le programme d'évacuation humanitaire avait pour objectif de « réduire la pression sur le pays d'accueil en s'assurant ainsi que les réfugiés continuent d'avoir accès à [la Macédoine] » (traduction non officielle)³². Cependant, il semble que l'on ne mène pas la réflexion nécessaire pour savoir si le fait d'autoriser les réfugiés à demeurer en Macédoine pendant une période suffisante pour mettre en œuvre le programme d'évacuation de manière à respecter leurs droits aurait effectivement pour conséquence de déstabiliser ce pays. En outre, un point important a été négligé dans cette précipitation à évacuer les réfugiés, à savoir que la Macédoine est dans l'obligation, en vertu du droit international relatif aux droits humains et aux réfugiés, d'accorder sa protection, du moins à titre temporaire, aux personnes qui fuient les atteintes aux droits fondamentaux perpétrées au Kosovo.

Amnesty International reconnaît qu'il incombe à la communauté internationale tout entière de garantir la protection des réfugiés et qu'aucun pays, pas plus la Macédoine que les autres, ne doit avoir à assumer une part disproportionnée de cette responsabilité du simple fait de sa situation géographique. Comme lors des précédentes crises caractérisées par des mouvements massifs et soudains de réfugiés, l'Organisation a appelé la communauté internationale à se fixer immédiatement pour priorité la mise en place d'un mécanisme permettant de répartir équitablement les responsabilités en matière de protection des réfugiés. Toutefois, il convient de souligner que le respect par la Macédoine de ses obligations au titre du principe de non-refoulement ne saurait en aucun cas être subordonné à la mise en œuvre d'un programme de partage de ces responsabilités.

Le Comité exécutif du HCR a réaffirmé à maintes reprises la nécessité pour les États de se partager la responsabilité en matière d'accueil des réfugiés. Toutefois, il a aussi été indiqué sans ambiguïté que les États doivent respecter les obligations qui leur incombent en vertu du droit international relatif aux réfugiés, que ce partage des responsabilités convienne ou non au pays d'accueil. Ce principe est énoncé clairement dans la Conclusion 85 du Comité exécutif, adoptée lors de sa réunion de 1998, où celui-ci a reconnu que la solidarité internationale et le partage de la charge contribuent directement à l'application satisfaisante des principes relatifs à la protection des réfugiés ; cependant, le Comité exécutif a également souligné, à cet égard, que l'accès aux procédures d'asile et le fait que les États s'acquittent de leurs obligations en matière de protection ne doivent pas être subordonnés à la conclusion préalable d'accords en matière de partage de la charge, notamment parce que le respect des droits fondamentaux de la personne humaine et des principes humanitaires est une obligation pour

³¹. Cf. par exemple le document UNHCR Kosovo Emergency Update du 30 avril 1999, où le HCR regrette que la veille, le nombre de réfugiés évacués ait été « bien en deçà de l'objectif immédiat du HCR de 2 000 personnes par jour » et « demande à tous les gouvernements [...] d'accélérer le rythme des évacuations avec un effet immédiat » (traductions non officielles).

³². Revised UNHCR Guidelines for the Humanitarian Evacuation Programme of Kosovar Refugees in the Former Yugoslav Republic of Macedonia [Révision des lignes directrices du HCR pour le programme d'évacuation humanitaire des réfugiés kosovars dans l'Ex-République yougoslave de Macédoine], 26 avril.

tous les membres de la communauté internationale. Les obligations de la Macédoine, tout comme celles de la communauté internationale, ne constituent pas une monnaie d'échange négociable en contrepartie d'un dispositif d'évacuation. Il s'agit d'obligations incontournables qui doivent être respectées dans tous les cas, qu'un programme de partage des responsabilités soit mis en place ou non.

Recommandations

Aux autorités macédoniennes

- N** La Macédoine est exhortée à respecter ses obligations internationales et à protéger les réfugiés du Kosovo contre le refoulement, du moins en attendant qu'une solution durable soit trouvée à leur situation. Ce pays ne doit en aucune circonstance fermer sa frontière avec le Kosovo ni adopter des mesures contraires au principe de non-refoulement.
- N** La Macédoine est invitée à coopérer pleinement avec le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés et à veiller au respect du rôle de surveillance du HCR en matière de protection des réfugiés.
- N** La police macédonienne opérant dans les camps de réfugiés doit s'abstenir de toute manœuvre d'intimidation et respecter intégralement les normes internationales relatives au recours à la force et à l'interdiction de toute forme de mauvais traitements. En outre, tous les fonctionnaires macédoniens chargés de s'occuper des réfugiés, notamment les membres du personnel des frontières et les policiers, doivent recevoir une formation sur les normes internationales concernant le traitement des réfugiés.

À la communauté internationale

- N** Afin de préserver le caractère civil et apolitique de la protection des réfugiés, le rôle joué par l'OTAN dans la protection des réfugiés du Kosovo devrait être examiné par les instances internationales, notamment par le Comité exécutif du HCR.
- N** La communauté internationale, et en particulier le Comité exécutif du HCR, sont invités à réaffirmer les principes de la protection internationale des réfugiés qui sont applicables aux situations caractérisées par des mouvements massifs de populations, notamment le caractère fondamental du principe de non-refoulement et l'importance du partage des responsabilités.
- N** Les pays d'accueil des réfugiés évacués de Macédoine doivent veiller à ce qu'ils bénéficient des droits découlant de leur statut aux termes de la Convention sur les réfugiés et s'assurer en particulier qu'ils reçoivent une protection réelle et durable contre le refoulement et l'expulsion.
- N** Les pays d'accueil sont invités à fournir aux réfugiés des informations appropriées concernant leur statut et le traitement qui leur sera réservé, afin qu'ils puissent décider en toute connaissance de cause s'ils souhaitent être évacués vers le pays en question.
- N** Il convient d'envisager immédiatement la mise en place d'un mécanisme permettant de répartir équitablement les responsabilités quant à la protection des réfugiés. Ce mécanisme devrait comprendre la définition de critères permettant de juger à partir de quel moment un pays de premier asile confronté à un afflux important de réfugiés risque d'être déstabilisé.
- N** Une assistance financière suffisante doit être fournie à la Macédoine afin d'aider ce pays à faire face à l'afflux des réfugiés.
- N** La communauté internationale est appelée à respecter en toute circonstance le rôle de surveillance du HCR et à faire en sorte que cette organisation reçoive les ressources nécessaires pour remplir efficacement son mandat.

Annexe

Programme d'évacuation humanitaire – Tableaux du HCR au 5 mai 1999

Tableaux du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés récapitulant les offres d'accueil par pays et les mouvements correspondants dans le cadre du programme d'évacuation humanitaire de l'Ex-République yougoslave de Macédoine.

Pays (EUROPE)	Offre	Mouvements (cumulés)	Date de confirmation de l'offre
Allemagne	10 000	9 937	5 avril 99
Andorre	6 à 10 personnes		15 avril 99
Autriche	jusqu'à 5 000	1 299	5 avril 99
Belgique	jusqu'à 1 200	1 202	19 avril 99
Bulgarie	non précisé		16 avril 99
Croatie	5 000	100	14 avril 99
Danemark	1 500 (initialement)	324	8 avril 99
Espagne	1 200 (initialement)	207	8 avril 99
Estonie	15		8 avril 99
Finlande	1 000	481	12 avril 99
France	pas de quota au cas par cas	2 344	7 avril 99
Grèce	5 000		8 avril 99
Irlande	1 000		7 avril 99
Islande	100	23	6 avril 99
Israël	non précisé	106	11 avril 99
Italie	10 000		4 mai 99
Lettonie	en examen		8 avril 99
Lituanie	100		16 avril 99
Malte	100		7 avril 99
Norvège	jusqu'à 6 000	2 325	5 avril 99
Pays-Bas	2 000	1 619	19 avril 99
Pologne	1 000	638	
Portugal	2 000		8 avril 99
République tchèque	plusieurs centaines	336	16 avril 99
Roumanie	6 000	41	12 avril 99
Royaume-Uni	plusieurs milliers	330	5 avril 99
Slovaquie	500		9 avril 99
Slovénie	1 600	115	15 avril 99
Suède	5 000	758	8/19 avril 99
Suisse	2 500 (initialement)	33	8/23 avril 99
Turquie	20 000	6 035	5 avril 99
Total	environ 85 000	28 253	
(valeur indicative)			

Pays (MONDE)	Offre	Mouvements (cumulés)	Date de confirmation de l'offre
Argentine	500		21 avril 99
Australie	4 000		7 avril 99
Brésil	100		21 avril 99
Canada	5 000	248	7 avril 99
Chili	400 à 500		8 avril 99
États-Unis	jusqu'à 20 000		5 avril 99
Nouvelle-Zélande	200 familles		12 avril 99
Uruguay	non précisé		26 avril 99
Total (valeur indicative)	environ 30 000	248	

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 Former Yugoslav Republic of Macedonia: The Protection of Kosovo Albanian Refugees. Seule la version anglaise fait foi.

La version française a été traduite et diffusée aux sections francophones et au Secrétariat international par LES ÉDITIONS FRANCOPHONES D'AMNESTY INTERNATIONAL - ÉFAI - juin 1999.

Vous pouvez également consulter le site ÉFAI sur internet : <http://efai.i-france.com>

Pour toute information complémentaire veuillez vous adresser à :