
AMNESTY INTERNATIONAL

Index AI : AMR 51/31/93

ÉFAI

DOCUMENT EXTERNE

Londres, avril 1993

ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE

Les réfugiés haïtiens ne sont pas protégés

Des dizaines de milliers de Haïtiens ont fui leur pays depuis octobre 1991, date à laquelle un coup d'État militaire violent a renversé le président élu, Jean-Bertrand Aristide. Les forces de sécurité ont ensuite mené une répression de grande ampleur visant pratiquement toutes les couches de la population. Les principales victimes ont été les partisans du président déchu, les habitants des quartiers pauvres de Port-au-Prince ou des régions rurales, où le soutien au président Aristide était le plus fort, les organisations

populaires, les associations féminines, les groupes de développement rural, les syndicats, les associations religieuses et les mouvements de jeunesse. Plusieurs centaines de personnes ont été sommairement exécutées ou arrêtées sans mandat et torturées ; bon nombre des victimes de tortures ont été grièvement blessées et privées de soins médicaux pendant leur détention. Au moins sept personnes sont mortes en détention des suites de mauvais traitements. On ignore tout du sort de plusieurs des personnes arrêtées, qui sont toujours portées "disparues".

Une délégation d'Amnesty International qui s'est rendue en Haïti en mars et en avril 1992 a recueilli de nombreux éléments prouvant que des violations graves des droits de l'homme continuaient d'être commises par les forces de sécurité ou des individus agissant de concert avec elles. Les représentants de l'Organisation ont notamment constaté que, dans les campagnes, le rétablissement des chefs de section (chefs de la police en zone rurale) avait entraîné de très nombreuses violations des droits fondamentaux (cf. le rapport intitulé *Haïti. Les droits de l'homme contre rançon*, index AI : AMR 36/41/93, publié par Amnesty International au mois d'août 1992).

Les Haïtiens qui ont fui ont été poussés par la situation catastrophique des droits de l'homme dans leur pays, l'espoir déçu de voir le président Aristide revenir au pouvoir, la situation économique désastreuse, aggravée par l'embargo commercial, et enfin l'extorsion d'argent pratiquée par les dirigeants militaires et leurs acolytes sur la population. Plusieurs milliers de personnes ont traversé la frontière pour se réfugier dans l'État voisin, la République dominicaine, tandis que plus de 42 000 autres quittaient Haïti par bateau, apparemment dans l'espoir de parvenir aux États-Unis.

Aux termes d'un accord bilatéral conclu en 1981 entre les États-Unis et Haïti, les gardes-côtes américains peuvent intercepter en dehors des eaux territoriales des États-Unis les Haïtiens qui tentent d'atteindre les États-Unis et les renvoyer dans leur pays. Le 18 novembre 1991, le Département d'État américain a annoncé que, parmi les personnes interceptées, seules celles susceptibles d'obtenir le droit d'asile seraient autorisées à poursuivre leur voyage vers les États-Unis pour y déposer leur demande. Les autres, hormis celles ayant été temporairement accueillies par d'autres pays de la région, seraient renvoyées en Haïti. Dès l'annonce de cette mesure, les autorités américaines ont refoulé vers Haïti plus de 500 demandeurs d'asile, mais, jusqu'à la fin de janvier 1992, une série de décisions de justice les ont empêchées d'en refouler d'autres. Le 31 janvier 1992, la Cour suprême des États-Unis a rendu un arrêt qui autorisait le renvoi forcé en Haïti des

demandeurs d'asile non susceptibles d'obtenir satisfaction aux États-Unis. Les Haïtiens interceptés en mer entre le début de décembre 1991 et la fin de mai 1992 ont été conduits à la base navale américaine de Guantánamo, où ils ont été interrogés par des fonctionnaires de l'*US Immigration and Naturalization Service* (INS, Service d'immigration et de naturalisation des États-Unis) afin d'établir si leur demande d'asile était *? fondée?*. Sur les quelque 35 000 personnes interceptées jusqu'à la fin de mai 1992, 11 000 environ présentaient une demande jugée *? fondée?*. La plupart de ces dernières ont été autorisées à se rendre aux États-Unis pour y effectuer leurs démarches ; 24 000 personnes ont été renvoyées en Haïti depuis la base de Guantánamo.

L'article 33 de la Convention des Nations unies de 1951 relative au statut des réfugiés, contraignante pour les États-Unis, interdit le refoulement, c'est-à-dire le rapatriement forcé de toute personne dans un pays où elle risque d'être victime de violations graves de ses droits fondamentaux. Afin de garantir que ces personnes sont correctement identifiées et dûment protégées contre le refoulement, il est essentiel que les gouvernements fassent bénéficier tous les demandeurs d'asile d'un examen exhaustif et équitable du bien-fondé de leur requête. Les demandeurs d'asile conduits à Guantánamo ont subi un *? filtrage?* afin de déterminer s'ils pouvaient prétendre au droit d'asile et en conséquence être autorisés à se rendre aux États-Unis pour y effectuer les démarches nécessaires. Amnesty International reconnaît qu'un pourcentage important *? allant parfois jusqu'à 39 p. 100?* des demandeurs d'asile soumis à cette procédure à Guantánamo ont été *? retenus?* (leur demande d'asile a été jugée *? fondée?*). L'Organisation est toutefois préoccupée par les carences de la procédure appliquée à Guantánamo et notamment par le fait que, contrairement aux normes internationales, les demandeurs d'asile ne bénéficient pas d'une assistance juridique adéquate ni de la possibilité de faire appel en cas de décision négative. Amnesty International avait demandé à la fin de 1991 aux autorités américaines l'autorisation d'envoyer des délégués à Guantánamo pour observer la procédure de filtrage et s'entretenir avec les demandeurs d'asile haïtiens et les fonctionnaires chargés d'appliquer cette procédure. Elle s'était vu opposer un refus.

Le 24 mai 1992, le président George Bush a promulgué un décret-loi prévoyant le rapatriement en Haïti de toutes les personnes interceptées en mer ; la fermeture du camp de Guantánamo était annoncée peu après. Cette décision prive les demandeurs d'asile de toute possibilité de voir leur

requête examinée. Depuis mai 1992, plus de 7 000 personnes ont été interceptées et renvoyées en Haïti dans ces conditions, sans que les autorités américaines ne procèdent à un examen même superficiel de leur demande d'asile. Peu avant son entrée en fonction, le président Clinton, s'écartant de déclarations antérieures, a fait part de son intention de maintenir en vigueur le décret promulgué par le président Bush. En dépit des protestations continues des organisations de défense des droits de l'homme et d'aide aux réfugiés, les autorités américaines n'ont manifesté aucune intention d'abroger ce décret.

Le gouvernement américain soutient que les demandeurs d'asile haïtiens sont pour la plupart des *réfugiés économiques* ? et que rien n'indique que les personnes refoulées par les États-Unis sont emprisonnées ou sanctionnées. Il soutient également que les mesures prises fin mai 1992 étaient nécessaires pour protéger les Haïtiens qui, sinon, auraient risqué leur vie en fuyant leur pays sur des embarcations de fortune. Amnesty International est toutefois préoccupée par le fait que cette politique a abouti au rapatriement forcé de nombreux demandeurs d'asile dans un pays où beaucoup d'entre eux risquent de voir leurs droits sérieusement bafoués.

Cela constitue une violation flagrante du principe internationalement reconnu du non-refoulement et des obligations des États-Unis en tant qu'État partie au Protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés, en vertu duquel les États-Unis sont tenus de respecter les dispositions de l'article 33 de la Convention de 1951 qui dispose :

? Aucun des États contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques. ?

La politique du gouvernement des États-Unis prive également les Haïtiens de la possibilité de faire valoir leurs droits aux termes de l'article 14-1 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui dispose :

? Devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays. ?

Le principe du non-refoulement a été souligné dans la Déclaration de Carthagène sur les réfugiés, adoptée en 1984 par plusieurs États d'Amérique centrale et ratifiée en 1985 par l'Assemblée générale de l'Organisation des États américains (OEA). Cette dernière a exhorté tous

ses États membres, dont les États-Unis, à en respecter les dispositions. La déclaration réaffirme notamment dans sa conclusion n° 5 *l'importance et la signification du principe du non-refoulement (y compris l'interdiction du refoulement à la frontière) comme pierre angulaire de la protection internationale des réfugiés. Ce principe impératif à l'égard des réfugiés doit être reconnu et respecté, dans l'état actuel du droit international, en tant que principe de jus cogens* ?.

La conclusion n° 8 dispose que : *les pays de la région [devraient] déterminer un traitement minimal des réfugiés sur la base des préceptes de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 et de la Convention américaine relative aux droits de l'homme, en prenant également en considération les conclusions formulées par le Comité exécutif du HCR [Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés], en particulier la conclusion n° 22 sur la protection des personnes en quête d'asile en cas d'arrivées massives* ?.

La Convention américaine relative aux droits de l'homme dispose dans son article 22-8 : *En aucun cas l'étranger ne peut être refoulé ou renvoyé dans un autre pays [...] lorsque son droit à la vie ou à la liberté individuelle risque de faire l'objet de violation en raison de sa race, de sa nationalité, de sa religion, de sa condition sociale ou en raison de ses opinions politiques*. ?

La conclusion n° 22 du Comité exécutif du HCR sur la protection des personnes en quête d'asile en cas d'arrivées massives a été adoptée en 1981 par une quarantaine de gouvernements membres de ce comité, dont celui des États-Unis. Elle prévoit entre autres :

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 autorités américaines affirment que l'interdiction du refoulement énoncée à l'article 33 de la Convention de 1951 n'est pas contraignante pour les États-Unis en dehors de leur zone de compétence territoriale et que les gardes-côtes américains peuvent renvoyer directement en Haïti les demandeurs d'asile interceptés dans les eaux internationales. La Cour suprême des États-Unis doit statuer sur ce point dans les prochains mois.

Dans certains cas, des personnes ont à nouveau tenté de se rendre aux États-Unis après avoir été rapatriées de force. Ainsi, 42 demandeurs d'asile renvoyés en Haïti par les autorités américaines à la mi-novembre 1992 ont encore une fois fui leur pays. Lorsqu'ils ont été interrogés par les autorités américaines en cette deuxième occasion, ils ont affirmé que leurs droits fondamentaux avaient été gravement bafoués en Haïti à leur retour. Suite à ces entretiens, les fonctionnaires de l'INS ont estimé que 41 de ces personnes présentaient une *demande fondée* ?.

Les demandeurs d'asile susmentionnés auraient été victimes de harcèlement, d'arrestations et de passages à tabac après leur retour en Haïti. Certains ont affirmé qu'ils avaient été interrogés sur le quai, à leur arrivée, et que les informations qu'ils avaient fournies avaient par la suite été utilisées pour les arrêter alors qu'ils étaient

de retour chez eux. Un demandeur d'asile a fait des déclarations à propos d'exécutions extrajudiciaires d'autres demandeurs d'asile rentrés au pays.

Amnesty International n'a pu obtenir de détails sur les déclarations faites par les 42 demandeurs d'asile. Leurs assertions corroborent toutefois les nombreux témoignages concernant la situation des droits de l'homme en Haïti. Le gouvernement américain a soutenu que son ambassade en Haïti avait enquêté sur les accusations portées par les demandeurs d'asile et a précisé que les fonctionnaires de l'ambassade *n'avaient pas été en mesure de recueillir la moindre information permettant d'étayer leurs déclarations*?. Amnesty International ne sait pas quels cas les fonctionnaires de l'ambassade auraient contrôlés ; elle n'a pas non plus obtenu d'informations détaillées sur la méthode qu'ils auraient employée pour leurs investigations ni sur les résultats de celles-ci. L'Organisation demeure préoccupée par les accusations des demandeurs d'asile, car, de par sa propre expérience, il est pratiquement impossible de savoir réellement ce qu'il est advenu des demandeurs renvoyés dans leur pays par les autorités américaines.

Plusieurs facteurs contribuent à rendre cette tâche quasiment impossible. Le climat de terreur, d'intimidation et de répression régnant actuellement dans les campagnes semble avoir conduit nombre de personnes rapatriées de force à ne pas retourner dans la région où elles vivaient auparavant ; beaucoup ont choisi de vivre dans la clandestinité par crainte de représailles. Les membres d'associations religieuses ou d'organisations de

défense des droits de l'homme locales ont elles-aussi rencontré les plus grandes difficultés, en dépit de maintes tentatives, à entrer en contact avec des demandeurs d'asile refoulés par les autorités américaines. C'est ainsi qu'une organisation de défense des droits de l'homme travaillant dans le département de l'Artibonite a déclaré aux délégués d'Amnesty International qu'elle avait prié ses différentes sections de demander aux personnes rapatriées de les contacter, mais qu'aucune ne l'avait fait.

Dans ces conditions, Amnesty International ne pense pas que le contrôle effectué par les fonctionnaires américains puisse être considéré comme une indication fiable de la non-persécution en Haïti des demandeurs d'asile rapatriés. L'Organisation craint que le rapatriement forcé de milliers de demandeurs d'asile sans examen préalable du bien-fondé de leur demande selon une procédure exhaustive et équitable ne les expose à de graves violations des droits de l'homme.

Le gouvernement américain a déclaré que les Haïtiens qui craignent d'être victimes de violations des droits de l'homme peuvent déposer une demande d'asile auprès de la représentation diplomatique des États-Unis en Haïti. Les autorités américaines ont précisé que des mesures avaient été prises pour faciliter ces démarches à Port-au-Prince. Amnesty International ne pense pas que de telles mesures puissent, dans la situation actuelle, permettre aux personnes les plus menacées de prendre contact avec les autorités américaines et encore moins d'obtenir leur protection.

Les autorités haïtiennes ont répandu un tel climat de terreur que de nombreuses personnes n'osent faire le moindre geste. Les délégués d'Amnesty International ont pu le constater lorsque des "contacts" leur ont téléphoné sans vouloir donner leur nom ni les rencontrer à leur hôtel, de peur que la ligne ne soit sur table d'écoute ou par crainte d'être suivis ou identifiés. C'est pourquoi il semble peu probable que les personnes les plus menacées en Haïti s'exposent en téléphonant ou en se rendant dans les locaux où les demandes d'asile sont traitées. La nécessité pour les demandeurs de se rendre à Port-au-Prince afin de faire examiner leur cas après avoir déposé leur requête initiale et le risque inhérent au fait de pénétrer dans le bâtiment où se trouve le centre de traitement auront probablement un effet dissuasif sur les personnes menacées en Haïti. Un membre du personnel de l'ambassade des États-Unis cité par la presse internationale aurait déclaré que les personnes en danger ? *pouvaient toujours écrire ?* à l'ambassade. Cette suggestion est irréaliste, car le taux d'analphabétisme est très élevé en Haïti. On voit mal par ailleurs un paysan écrire de sa

cache dans les montagnes une lettre susceptible de convaincre les autorités américaines de lui fournir une protection.

Quoi qu'il en soit, une demande d'asile déposée à l'ambassade des États-Unis en Haïti ne peut fournir les mêmes garanties fondamentales qu'une procédure de demande d'asile menée hors du pays. Cette dernière serait tenue de respecter les obligations du gouvernement américain quant aux normes internationales relatives au statut des réfugiés, en particulier le droit de tout demandeur d'asile à une assistance juridique adéquate et, en cas de rejet de sa demande, le droit à un nouvel examen de son dossier. C'est pourquoi les dispositions prises par le gouvernement des États-Unis en Haïti ne peuvent en aucune manière être considérées comme un substitut satisfaisant au droit de demander et d'obtenir asile, droit que les autorités américaines dénie en réalité en interceptant et en refoulant hâtivement vers Haïti ceux qui quittent le pays par la mer.

Depuis février 1992, près de 4 000 demandes ont été traitées selon la procédure mise sur pied en Haïti. Quelque 600 personnes ont vu leur requête acceptée sous réserve qu'elles remplissent, entre autres, les conditions sanitaires requises pour l'entrée aux États-Unis ; 300 d'entre elles environ ont jusqu'à présent été autorisées à entrer aux États-Unis, les autres se sont vu refuser la protection de ce pays.

Amnesty International reste profondément préoccupée par le fait que les États-Unis ne respectent pas les normes internationales relatives à la protection des réfugiés et des demandeurs d'asile. Elle réitère son appel aux autorités américaines pour qu'elles prennent immédiatement des mesures afin de garantir qu'aucun Haïtien fuyant son pays et sollicitant la protection des États-Unis ne sera renvoyé en Haïti sans avoir bénéficié d'un examen exhaustif et équitable de sa demande. La procédure suivie devra renfermer toutes les garanties nécessaires pour que toutes les personnes qui seraient en danger à Haïti soient identifiées et puissent bénéficier d'une protection réelle et durable.

1. Une exception a été faite pour un groupe d'environ 200 personnes atteintes du virus d'immunodéficience humaine (VIH), qui n'ont pas été autorisées à poursuivre leur route vers les États-Unis. Les autorités américaines envisageaient apparemment que ces demandeurs d'asile effectuent leurs démarches depuis la base de Guantánamo, mais les dispositions nécessaires à cet effet n'ont pas été prises. Amnesty International a exhorté les autorités américaines à autoriser les demandeurs d'asile séropositifs à se rendre aux États-Unis afin, d'une part, de recevoir les soins médicaux nécessités par leur état et, d'autre part, de bénéficier d'un examen complet et équitable de leur requête, ce qui n'était pas possible à Guantánamo (cf. le document intitulé Appel médical. Demandeurs d'asile haïtiens ? États-Unis (Guantánamo), index AI : AMR 51/05/93, et sa mise à jour, index AI : AMR 51/20/93, publiés par Amnesty International respectivement le 2 février et le 25 mars 1993).

La version originale en langue anglaise de ce document a été éditée par Amnesty International, Secrétariat international, 1 Easton Street, Londres WC1X 8DJ, Royaume-Uni, sous le titre United States of America: Failure to protect Haitian 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 1993.