

LA PROTECTION DES RÉFUGIÉS EST EN DANGER

Recommandations d'Amnesty International à la 44ème session du Comité exécutif du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés

Introduction

Le système international de protection des réfugiés ne peut fonctionner efficacement que si les Etats remplissent leurs obligations envers ceux qui demandent leur protection. L'élément fondamental du système est que les Etats doivent respecter le principe de *non-refoulement* et ne doivent pas renvoyer de force les réfugiés dans des territoires où leur vie ou leur liberté est en danger. Le respect intégral de ce principe et son application dans la pratique sont la seule manière d'assurer que les gens ne soient pas envoyés dans des pays où ils risquent d'être arbitrairement arrêtés, torturés, kidnappés ou exécutés.

Il est certain toutefois que le respect de ce principe peut créer des problèmes pratiques pour les Etats. Certains Etats, en raison simplement de leur situation géographique, reçoivent des centaines de milliers de demandeurs d'asile et de réfugiés tandis que d'autres n'en reçoivent que très peu. Et certains Etats qui accueillent un très grand nombre de réfugiés n'ont pas les moyens financiers d'assurer leur subsistance. C'est pourquoi le système international de protection des réfugiés dépend aussi de la solidarité internationale. Mais si des pays ou de petits groupes de pays prennent des mesures pour limiter le nombre de réfugiés et de demandeurs d'asile atteignant leur territoire, envoyer les demandeurs d'asile dans des pays dits "pays tiers d'accueil sûr", et réviser ou réinterpréter les normes internationales conçues pour assurer la protection des réfugiés et l'exercice de la solidarité internationale, il faut s'attendre à ce que d'autres Etats se sentent obligés de suivre leur exemple ; tout le système se trouverait ainsi menacé.

Ces dernières années les gouvernements membres du Comité exécutif du Programme (Excom) du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) ont examiné diverses questions relatives à la protection des réfugiés et sont parvenus à certaines conclusions. Celles-ci ont trait à des questions telles que les méthodes de détermination du statut de réfugié, la détention des réfugiés et des demandeurs d'asile, la réunification familiale et le rapatriement volontaire. Ces conclusions n'ont pas pour les Etats le même caractère obligatoire que les dispositions contenues dans les traités mais sont destinées à guider leur conduite, et comme elles ont été adoptées par les Etats, dans la plupart des cas à l'unanimité, à l'issue de négociations officielles, elles constituent des normes internationales qui font autorité.

Des mesures prises par certains grands Etats risquent maintenant de saper le système international de protection des réfugiés. Amnesty International pense notamment que la politique du gouvernement des Etats-unis consistant à renvoyer de force directement en Haïti les demandeurs d'asile haïtiens interceptés en mer est manifestement contraire au principe de *non-refoulement* énoncé à l'article 33 de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés. Elle est également contraire aux conclusions de l'Excom qui réaffirment l'importance fondamentale de ce principe, et qui soulignent qu'il s'applique même dans les situations d'arrivées massives et s'étend aux réfugiés qui arrivent aux frontières. Amnesty International pense également que les mesures restrictives adoptées par les Etats membres de la Communauté européenne (CE), dans le contexte de l'"harmonisation" de leurs politiques d'asile, ont sévèrement limité la possibilité pour les demandeurs d'asile d'atteindre les territoires des Etats membres de la CE. Ces Etats ont en outre adopté plusieurs conclusions et résolutions communes qui constituent des réinterprétations importantes des conclusions de l'Excom et dans certains cas sont contraires aux normes énoncées dans ces conclusions. L'Excom devrait s'en inquiéter.

Si de grandes puissances qui ne reçoivent qu'une proportion relativement faible du nombre total de réfugiés du monde décident isolément, sans en référer à l'Excom, de mettre au point des dispositions pour envoyer les demandeurs d'asile dans des "pays tiers d'accueil sûr", de limiter systématiquement l'accès des demandeurs d'asile à leurs territoires et de violer de manière flagrante le droit international en renvoyant les demandeurs d'asile directement dans leur pays d'origine, d'autres pays risquent d'être tentés de suivre leur exemple. De cela aussi l'Excom devrait s'inquiéter.

La politique américaine consistant à renvoyer les Haïtiens sans examiner leurs demandes et les mesures prises dans la CE ne sont pas les seules sources de préoccupation pour Amnesty International en ce qui concerne la protection des réfugiés et des demandeurs d'asile. Nous avons au cours de l'année soulevé des questions de ce type auprès de gouvernements de divers parties du monde. Nous avons par exemple réagi contre des politiques inéquitables en matière d'asile au Japon, au Bangladesh où des réfugiés birmans musulmans étaient renvoyés au Myanmar dans le cadre d'un programme de rapatriement qui n'était pas entièrement volontaire, et en Malaisie pour assurer la pleine protection des réfugiés indonésiens. Mais nous pensons que parmi toutes les questions de protection des réfugiés qui préoccupent Amnesty International, ce que font les Etats-unis et la Communauté européenne est particulièrement grave car cela n'affecte pas seulement les réfugiés qui essaient d'obtenir protection dans une situation donnée mais constitue aussi une menace sérieuse pour le système international de protection des réfugiés.

Nécessité pour l'Excom d'agir

Pour différentes raisons, l'Excom du HCR est l'organisme international le mieux placé pour soulever les questions relatives à la protection internationale des réfugiés et, à l'intérieur du système des Nations unies, c'est certainement à l'Excom qu'il appartient d'agir. L'Excom a été créé par l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations unies en 1957 avec mission de conseiller le Haut Commissaire dans l'exercice de ses fonctions telles que définies par le Statut du Haut Commissariat¹. Dans les années qui ont suivi, le Comité a de plus en plus pris pour rôle de donner des conseils autorisés aux Etats sur l'application appropriée de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés, et d'établir des normes sur les questions qui n'étaient pas directement ou explicitement traitées dans ces instruments. En 1975 l'Excom a créé, avec l'autorisation de l'Assemblée générale des Nations unies, un Sous-Comité de la protection internationale qui a mis au point de nombreuses normes qui ont été adoptées par l'Excom sous forme de conclusions. Plusieurs de ces conclusions s'adressent spécifiquement aux Etats, ce qui montre clairement que le rôle de l'Excom ne se borne désormais pas simplement à conseiller le Haut Commissaire. Selon le HCR ces conclusions "énoncent et élaborent les règles de base pour la protection des réfugiés".

La plupart des conventions internationales traitant des questions de droits individuels des personnes prévoient la création d'un comité ou d'un organe consultatif chargé de surveiller l'application de leurs dispositions. Ce comité ou cet organe a notamment pour mission d'émettre des avis consultatifs sur certaines questions d'ordre juridique, d'examiner les rapports soumis périodiquement par les Etats et de faire des observations sur la mesure dans laquelle les Etats s'acquittent de leurs obligations. Dans certains cas il a le pouvoir de recevoir des plaintes de personnes ou d'Etats concernant les violations de la convention ou du traité en question, et de trancher.

Ni la Convention de 1951 ni le Protocole de 1967 ne prévoient la création d'un tel organe, et l'Excom est donc actuellement le seul organe intergouvernemental du système des Nations unies à s'occuper explicitement, dans le détail et avec autorité, de la protection internationale des réfugiés. Il est donc indispensable qu'il exerce sa fonction d'examen des politiques ou des situations qui constituent des menaces pour le système international de protection

¹ Le statut du Haut Commissariat, approuvé par l'Assemblée générale des Nations unies en 1950, envisageait la création d'un "comité consultatif pour les réfugiés" qui donnerait des avis au Haut Commissaire sur les questions soulevant des difficultés dans l'exercice de ses fonctions, notamment "s'il s'agit de contestations relatives au statut international de ces personnes".

des réfugiés et qu'il prenne les mesures propres à soutenir ce système. L'Excom ne saurait rester silencieux lorsque ses propres conclusions et directives sont mises en échec. Il devrait s'intéresser activement aux travaux des instances régionales ou intergouvernementales qui entreprennent de fixer des lignes directrices pour la protection des réfugiés. Dans le cas du Plan d'action global (PAG) pour les réfugiés indochinois et dans celui de la CIREFCA², l'Excom s'est montré prêt à exercer un rôle de surveillance. Il doit de même maintenant être prêt à s'occuper de ce qui se passe en Europe.

Evénements récents au sein de la Communauté européenne et en Europe

Dans des communications adressées aux gouvernements des Etats membres de la CE et dans des rapports publiés ces dernières années Amnesty International a fait part à plusieurs reprises de ses inquiétudes au sujet des mesures prises de concert par ces Etats, telles que les accords sur les exigences en matière de visa et les sanctions appliquées aux compagnies aériennes, pour limiter l'accès des réfugiés et des demandeurs d'asile à leurs territoires. Nous avons également exprimé nos préoccupations au sujet des mesures adoptées pour exclure des procédures normales d'asile certains types de demandes d'asile et pour envoyer les gens dans des "pays tiers d'accueil sûr" où ils peuvent avoir séjourné ou simplement être passés en route vers un pays de la CE auquel ils allaient demander asile.

A une réunion ministérielle tenue en décembre 1992, les gouvernements de la CE ont adopté un certain nombre de résolutions et de conclusions sur de telles questions. Ces questions sont déjà traitées dans les conclusions de l'Excom. A certains égards les résolutions et conclusions de la CE diffèrent des conclusions de l'Excom ; en outre les questions dont elles traitent auront un effet direct sur d'autres Etats.

È résolution sur un approche harmonisée des questions relatives aux pays dits "pays tiers d'accueil"

Beaucoup d'Etats européens appliquent déjà la notion de "pays tiers d'accueil" (quelquefois dits "pays d'accueil sûr"). Le résultat est que de grands nombres de demandeurs d'asile sont envoyés dans d'autres pays, en Europe et hors d'Europe, sans aucun examen de leur demande d'asile. Dans la résolution adoptée en

² Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (Conférence internationale sur les réfugiés centraméricains)

décembre 1992 les Etats membres de la CE ont décidé d'uniformiser les procédures suivies pour l'envoi de demandeurs d'asile dans un "pays tiers d'accueil" ; ces règles n'obligent nullement les Etats membres à donner au demandeur d'asile la possibilité de contester une décision de l'envoyer dans un pays tiers. La résolution prévoit que les autorités de l'Etat de renvoi doivent s'enquérir de la situation dans le "pays tiers d'accueil" avant d'y envoyer un demandeur d'asile, et que le "pays tiers d'accueil" doit remplir de façon générale certaines conditions, telles qu'une protection efficace contre un rapatriement forcé. Mais elle n'exige pas que le pays tiers s'engage à fournir au demandeur d'asile une protection qui soit efficace et durable, un statut juridique reconnu et le droit de présenter sa demande d'asile selon une procédure équitable et satisfaisante. La résolution n'exige pas non plus que le "pays tiers d'accueil" accepte effectivement de ré-admettre le demandeur d'asile.

Cette résolution semble être en contradiction avec la conclusion 15 de l'Excom (*Réfugiés sans pays d'asile*) qui prévoit que "l'asile ne doit pas être refusé uniquement pour le motif qu'il aurait pu être demandé à un autre Etat"³. En outre, comme l'a déclaré le HCR dans un document à ce sujet, "il n'existe pas de règle ou de principe international selon lequel une personne qui a quitté son pays en vue d'échapper à la persécution doit demander la reconnaissance de son statut de réfugié ou l'asile dans le premier pays sûr qu'elle a pu atteindre"⁴. Dans le même document, le HCR affirme également que les demandeurs d'asile ne peuvent être envoyés dans un "pays tiers sûr" que si le pays d'envoi s'est assuré que le pays de réception respecte le principe de *non-refoulement*, traitera le demandeur d'asile conformément aux normes internationales acceptées et examinera la demande d'asile. Les deux dernières de ces conditions essentielles ne figurent pas dans la résolution de la CE.

Les craintes d'Amnesty International sur ce point sont d'autant plus vives qu'elle sait qu'en pratique les gouvernements européens envoient souvent des demandeurs d'asile dans un "pays tiers d'accueil" sans s'assurer du tout que le demandeur d'asile sera admis dans le pays ou pourra y demander l'asile. C'est ainsi que les fonctionnaires du Royaume-uni, lorsque nous leur posons la question avant le renvoi de force d'une personne dans un pays tiers, disent régulièrement à

³ La résolution de la CE se réfère à la Conclusion 58 de l'Excom (*Problème des réfugiés et des demandeurs d'asile quittant de façon irrégulière un pays où la protection leur a déjà été accordée*), mais cette conclusion s'applique explicitement aux réfugiés et aux demandeurs d'asile qui ont déjà trouvé protection dans un autre Etat et non à ceux qui ne font que passer par un pays tiers en route pour un pays où ils demandent asile.

⁴ *The "safe third country" policy in the light of the international obligations of countries vis-à-vis refugees and asylum seekers* (La politique du "pays tiers sûr" du point de vue des obligations internationales des pays vis-à-vis des réfugiés et des demandeurs d'asile), document publié par le bureau de Londres du HCR en juillet 1993.

Amnesty International que ce n'est pas la politique du gouvernement britannique que d'obtenir de telles assurances. Amnesty International connaît nombre de cas où le gouvernement britannique a envoyé des demandeurs d'asile dans un "pays tiers d'accueil", d'où ils ont ensuite été renvoyés dans le pays qu'ils avaient fui, sans tenir aucun compte de leur demande d'asile. Nous connaissons aussi des cas où des demandeurs d'asile ont été envoyés dans des "pays tiers d'accueil" considérés comme "sûrs" et ont été ensuite renvoyés par ces pays dans les pays où ils avaient été victimes de graves violations des droits de l'homme.

Dans de nombreux cas où des demandeurs d'asile ont voyagé par terre avant d'atteindre la frontière d'un Etat membre de la CE, l'application de cette notion de "pays tiers d'accueil" risque de faire peser des pressions très lourdes, et même intolérables, sur les systèmes de protection encore fragiles de certains des pays d'Europe centrale et orientale. Plusieurs de ces pays ont adhéré récemment à la Convention de 1951 et au Protocole de 1967 et certains viennent d'adopter ou sont en train d'adopter une législation et des procédures d'asile, mais il faut du temps pour construire l'infrastructure nécessaire pour s'occuper dans la pratique de grands nombres de demandeurs d'asile. Amnesty International craint qu'il ne soit difficile, si on renvoie de très nombreux demandeurs d'asile dans des pays qui n'ont pas eu la possibilité de mettre en place les institutions et les procédures nécessaires, d'assurer la protection efficace et durable des réfugiés et demandeurs d'asile dans ces pays.

Les pays d'Europe centrale et orientale seront probablement les plus immédiatement touchés par cette résolution mais les pays situés hors d'Europe seront affectés également. De nombreux réfugiés africains par exemple demandent asile dans un pays de la CE après être passés par d'autres pays d'Afrique. Le plus souvent les demandeurs d'asile arrivant dans un pays de la CE auront traversé d'autres pays après avoir fui leur pays d'origine. Il est clair en effet que cette résolution a directement pour but de réduire le nombre de demandeurs d'asile arrivant dans les Etats membres de la CE, sans beaucoup ou du tout tenir compte de l'effet que cela aura sur les "pays tiers d'accueil" qui n'ont pas pris part aux discussions qui ont précédé son adoption.

La politique définie dans cette résolution de la CE aura manifestement des conséquences négatives pour les demandeurs d'asile qui seront envoyés rapidement dans d'autres pays sans assurances suffisantes de protection. Mais elle sape aussi plus généralement le principe de solidarité internationale car certains pays, en cherchant agressivement à restreindre l'accès des réfugiés et des demandeurs d'asile à leurs territoires, imposent un fardeau plus lourd à d'autres pays qui n'ont pas eu la possibilité de participer aux discussions menant à l'adoption de cette politique. L'Acte final de la Conférence de plénipotentiaires des Nations unies sur le statut des réfugiés et des apatrides, qui a élaboré et adopté la Convention de 1951, a recommandé aux "Gouvernements de continuer à

recevoir les réfugiés sur leur territoire et d'agir de concert dans un véritable esprit de solidarité internationale, afin que les réfugiés puissent trouver asile et possibilité de rétablissement." (c'est nous qui soulignons).

È résolution sur les demandes d'asile "manifestement infondées"

Cette résolution prévoit que les demandes considérées comme "manifestement infondées" peuvent faire l'objet d'une procédure d'asile accélérée. La définition explicite d'une demande "manifestement infondée" contenue dans cette résolution est analogue à celle déjà établie dans la Conclusion 30 de l'Excom (*Le problème des demandes manifestement infondées ou abusives du statut de réfugié ou d'asile*). Mais la résolution introduit aussi d'autres critères pour identifier le type de demandes qui seront soumises à la même procédure abrégée que les demandes explicitement définies comme "manifestement infondées". Ces critères supplémentaires comprennent une évaluation générale selon laquelle les persécutions mentionnées sont limitées à une "zone géographique déterminée" du pays et l'intéressé peut trouver une protection efficace dans une autre partie de son propre pays (ce qu'on appelle la "possibilité de fuite à l'intérieur du pays"), ou le fait qu'une demande est soumise dans le but d'éviter une mesure d'expulsion. Amnesty International ne pense pas qu'il soit possible de faire une évaluation générale sur ces points qui ne peuvent être déterminés qu'à la lumière de tous les faits et circonstances de chaque cas. Amnesty International craint donc qu'on ne procède à des évaluations d'ensemble qui feront mettre certaines demandes dès le départ dans la catégorie de la procédure abrégée, et le HCR a exprimé des réserves analogues. En posant ces nouveaux critères, la résolution élargit en fait la définition donnée par l'Excom d'une demande "manifestement infondée" de manière dangereusement étendue et vague. De plus la résolution ne garantit pas suffisamment que les procédures accélérées qui seront utilisées pour ces demandes seront équitables et satisfaisantes et respecteront pleinement les normes internationales.

È programme de travail pour l'harmonisation de l'application de la définition d'un réfugié

Le programme de travail adopté par le Conseil européen à Maastricht en décembre 1991 incluait la nécessité de se mettre d'accord sur une application harmonisée de la définition du réfugié donnée dans la Convention de 1951. Les Etats membres de la CE en discutent actuellement, et des ébauches de principes ont été préparées dans la première moitié de 1993 sous la présidence danoise pour guider ce processus.

Les Etats membres ont recours à une méthode graduelle pour la mise au

point d'une application harmonisée de la définition, qui consiste à se mettre d'accord en premier lieu sur des principes communs pour l'évaluation de certains éléments spécifiques de la définition d'un réfugié. Dans une lettre ouverte à la réunion des ministres de la CE chargés de l'immigration tenue en mai 1993, Amnesty International a demandé aux gouvernements de la CE de ne pas adopter à cet égard de principes qui soient au-dessous des normes internationales déjà établies. Elle a aussi demandé que toute résolution sur ce sujet contienne un engagement explicite de se conformer aux directives données par le HCR dans le *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié*. Ce *Guide* a été publié en 1979 à la requête de l'Excom, à l'intention des gouvernements ; il contient des directives qui font autorité sur l'interprétation de la définition d'un réfugié donnée dans la convention de 1951. Nous n'avons reçu jusqu'à présent aucune assurance sur ces points et nous croyons savoir que les travaux se poursuivent sur cette question sous l'actuelle présidence belge.

Le *Guide* est à cet égard d'une importance cruciale car toute initiative prise par les gouvernements de la CE qui constituerait une nouvelle interprétation des éléments de la définition d'un réfugié aura des conséquences bien au-delà des frontières de la CE. La définition d'un réfugié est donnée dans la Convention de 1951 et le Protocole de 1967 auxquels environ 120 Etats sont parties. La grande majorité des réfugiés du monde cherchent protection dans des pays situés en dehors de la CE et de l'Europe. Le *Guide* est destiné à fournir des directives à tous les Etats parties à la Convention de 1951 et il ne faut donc pas qu'il y soit porté atteinte par les efforts faits par les Etats membres de la CE pour se mettre d'accord sur leurs propres interprétations d'éléments de la définition d'un réfugié.

Les résolutions adoptées par les Etats membres de la CE et les discussions en cours constituent dans certains cas de véritables réinterprétations des conclusions adoptées antérieurement par l'Excom. De plus, lorsqu'elles seront appliquées, elles obligeront probablement des Etats situés hors de la CE à s'occuper de milliers de demandeurs d'asile refusés par les Etats membres de la CE. L'opinion d'Amnesty International, qu'elle a communiquée aux gouvernements de la CE, est que ceux-ci ne devraient pas de leur seule initiative élaborer des accords internationaux sur des questions d'asile sans en référer sérieusement et par les voies appropriées aux instances internationales établies, à savoir l'Excom. Mais dans une lettre adressée à Amnesty International en décembre dernier, le gouvernement britannique déclarait au nom des Douze que "[nous] n'admettons pas qu'il s'agisse de questions qui doivent faire l'objet de discussions préalables au Comité exécutif du HCR (Excom) ou dans toute autre instance internationale incluant des Etats qui ne font pas partie de la Communauté". La lettre ajoutait que les Douze sont régulièrement en contact avec le HCR au sujet de ces questions. Mais ce contact n'a été établi que récemment et se limite en fait à donner au HCR la possibilité de

faire des commentaires sur les projets de résolutions. Les réunions où ces questions sont examinées par les gouvernements ne sont généralement pas ouvertes au HCR et aucune organisation non gouvernementale ni aucun expert indépendant n'a certainement jamais eu la possibilité d'apporter sa contribution à ces débats. D'ailleurs les observations faites par le HCR sur les projets de résolutions de la CE n'ont pas toujours été suivies d'effet, et en décembre 1992 le HCR a exprimé des réserves au sujet de certaines des conclusions finales. Comme la Haute Commissaire elle-même l'a déclaré dans une lettre envoyée à la présidence britannique de la CE en novembre 1992 :

"J'aimerais vous faire part de ... mon espoir que toute harmonisation du droit et de la politique d'asile sera conforme aux Conclusions pertinentes de mon Comité exécutif. Les décisions prises par les Etats membres de la CE dans ce domaine auraient un effet sur l'autorité du Comité exécutif et sur sa capacité de maintenir et de continuer à élaborer à l'intention des Etats des normes et lignes de conduite universellement acceptées. Cela pourrait même affecter l'exercice efficace par mon Office de sa fonction de protection universelle. Je pense qu'il s'agit d'une question sur laquelle il devrait y avoir de nouvelles consultations en raison de l'importance du rôle des Etats membres de la CE dans la protection internationale et du fait que leurs politiques sont suivies de près par les autres gouvernements."

Déjà les pays appartenant à la Zone européenne de libre échange⁵ et les pays d'Europe centrale et orientale se rencontrent, dans différents cadres intergouvernementaux, pour examiner les questions d'asile et d'immigration et formuler des politiques sur des questions telles que les procédures accélérées en matière d'asile et l'envoi des demandeurs d'asile dans des "pays tiers sûrs". Au niveau bilatéral également plusieurs pays d'Europe centrale et orientale concluent des accords de "réadmission" qui prévoient le renvoi des immigrants "illégaux" - et ce terme inclut les demandeurs d'asile - dans le ou les pays par lesquels ils ont été passés. Les dangers sont évidents : les pays tiers "sûrs" d'Europe orientale et centrale qui craignent une arrivée soudaine et massive de demandeurs d'asile due aux politiques des Etats membres de la CE concluent eux-mêmes des accords leur permettant de renvoyer à leur tour les demandeurs d'asile dans d'autres pays tiers. Les demandeurs d'asile sont ainsi transférés d'un pays à l'autre, repoussés impitoyablement vers le pays qu'ils ont fui.

⁵ Autriche, Finlande, Islande, Norvège, Suède et Suisse.

Réaction des gouvernements européens à l'afflux de réfugiés résultant de la situation dans l'ancienne Yougoslavie

L'anxiété d'Amnesty International au sujet de tous les points susmentionnés est avivée par la réaction des pays européens, à l'instar là encore des Etats membres de la CE, à la crise résultant de la situation dans l'ancienne Yougoslavie. Les réunions ministérielles de la CE tenues en décembre 1992 et juin 1993 ont abouti à une conclusion établissant certaines normes communes concernant l'accueil de groupes de personnes particulièrement vulnérables venant de l'ancienne Yougoslavie. Les gouvernements de la CE y déclarent que les réfugiés de Yougoslavie devraient être encouragés "à rester dans les zones sûres les plus proches de leur foyer". Cette conclusion ne fait aucune allusion au droit de chercher asile figurant dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et ne reconnaît pas non plus qu'il appartient aux individus en danger de décider si les zones proches de leur foyer sont suffisamment "sûres" ou s'ils se sentent obligés de chercher protection à l'étranger.

Notre inquiétude au sujet de l'insistance avec laquelle il est affirmé que les réfugiés devraient trouver protection dans les territoires de l'ancienne Yougoslavie est d'autant plus vive que presque tous les Etats membres de la CE et beaucoup d'autres Etats européens exigent un visa des ressortissants de la Bosnie-Herzégovine. Les Etats non membres de la CE ont suivi sur ce point la politique des Etats membres et rendu également les visas obligatoires pour les ressortissants de la Bosnie-Herzégovine. Ils semblent l'avoir fait, au moins en partie, parce qu'ils craignaient de recevoir un nombre disproportionné de réfugiés par suite de la fermeture des frontières dans le reste de l'Europe. Bien que les ministres de la CE chargés de l'immigration aient théoriquement décidé d'appliquer avec souplesse les règlements relatifs aux visas et aux admissions pour certaines des personnes venant de l'ancienne Yougoslavie, Amnesty International continue à recevoir des rapports indiquant que les gouvernements de la CE et les autres gouvernements européens ne se montrent guère disposés à laisser entrer les demandeurs d'asile arrivant à leurs frontières en provenance de l'ancienne Yougoslavie et à leur accorder protection.

Amnesty International estime en outre que ces mesures restrictives empêchent ceux qui ont besoin de protection d'atteindre les pays de la CE et que, directement ou indirectement, elles les forcent peut-être même à rester dans des zones où leur vie ou leur liberté sont en danger. Un rapport d'Amnesty International publié en juillet 1993 concluait qu'il n'était plus raisonnable de considérer la Croatie comme un pays d'asile sûr pour les réfugiés bosniaques musulmans⁶. Des nouvelles persistantes indiquent que des réfugiés bosniaques

⁶ *Bosnian refugees : a continuing need for protection in European countries* (Réfugiés bosniaques : nécessité de continuer à les protéger dans les pays européens) (Index AI : EUR 48/05/93)

musulmans sont renvoyés de force de Croatie en Bosnie- Herzégovine, et les autorités croates continuent à refuser d'ouvrir leurs frontières aux réfugiés fuyant la Bosnie-Herzégovine, en dépit des normes internationales qui interdisent de renvoyer de force les demandeurs d'asile arrivant à une frontière, même dans les situations d'afflux massifs. Amnesty International estime cependant que les autorités croates auraient moins tendance à enfreindre ces normes internationales si les autres Etats européens n'obligeaient pas les réfugiés venant de l'ancienne Yougoslavie à obtenir des visas.

Il est frappant de constater que les propositions visant à trouver des solutions régionales aux crises d'afflux de réfugiés, si souvent avancées au sujet de telles crises en Afrique, en Amérique latine ou en Asie (et de telles solutions ont en effet reçu dans le passé l'appui de l'Excom⁷), sont notablement absentes des déclarations officielles faites par les gouvernements européens au sujet des réfugiés de l'ancienne Yougoslavie. L'un après l'autre, au contraire, les pays européens ont exigé un visa, indiquant ainsi malheureusement qu'ils faisaient passer d'étroits intérêts nationaux avant la nécessité de protéger des dizaines de milliers de personnes désespérées fuyant les plus graves violations des droits de l'homme. Il est à noter à cet égard qu'en mai 1993 le Pakistan a décidé d'accepter 680 réfugiés musulmans bosniaques qui craignaient d'être expulsés de Croatie et qui ne pouvaient pas trouver d'autre pays disposé à les accueillir. Amnesty International a reçu en juin 1993 une lettre de l'Ambassade de la République islamique du Pakistan en Suisse, qui attirait l'attention sur cette décision et ajoutait :

"Le Pakistan a fait ce geste humanitaire en dépit de la pénurie de ressources dont il souffre en raison de la présence de plus de 3 millions de réfugiés afghans ... Le gouvernement pakistanais croit fermement que c'est aux pays voisins qu'il appartient en premier lieu de donner abri aux réfugiés bosniaques."

Politique américaine envers les Haïtiens fuyant leur pays depuis octobre 1991

Le système international de protection des réfugiés est menacé également hors d'Europe. Par la façon dont ils ont réagi à l'afflux de demandeurs d'asile haïtiens fuyant des violations flagrantes des droits de l'homme à la suite du coup d'octobre 1991 qui a chassé le président élu d'Haïti, les Etats-unis ont montré qu'ils refusaient obstinément d'honorer pleinement leurs obligations légales internationales de protection des réfugiés, ceci notamment lorsqu'ils ont décidé en

⁷ par exemple dans la Conclusion 37 (*les réfugiés d'Amérique centrale et la Déclaration de Carthagène*)

mai 1992 de renvoyer de force tous les demandeurs d'asile haïtiens en Haïti.

Dans les mois qui ont suivi le coup, des milliers de Haïtiens ont pris la mer, dans l'espoir apparemment d'atteindre les Etats-unis, mais ont été interceptés par des patrouilles de la Garde côtière américaine avant de pénétrer dans les eaux territoriales des Etats-unis. Le 24 mai 1992, le président George Bush a pris un décret ordonnant de renvoyer en Haïti tous les Haïtiens interceptés en mer en dehors des eaux territoriales américaines. En application de cette politique, plus de 7 000 personnes ont été interceptées et renvoyées sans que les autorités américaines fassent le moindre effort pour essayer d'identifier ceux qui pourraient être en danger en Haïti.

Cette politique ne permettait même pas aux demandeurs d'asile venant de Haïti de présenter leur cas - pas même dans le cadre d'une procédure inadéquate - comme avaient pu le faire avant mai 1992 leurs prédécesseurs qui avaient été emmenés à la base navale américaine de Guantanamo et "triés" pour vérifier s'ils pourraient avoir droit à l'asile. Amnesty International estime que les procédures de "tri" employées à Guantanamo ne répondaient pas complètement aux normes internationales car elles étaient dépourvues de certains éléments essentiels tels que l'accès à une assistance juridique et une véritable possibilité d'appel. Mais, en dépit de ces insuffisances, ce système avait permis à environ 11 000 personnes sur les 35 000 interceptées durant cette période d'aller présenter leur demande aux Etats-unis (24 000 environ ont été renvoyés en Haïti). Mais depuis la fin mai 1992, aucun des demandeurs d'asile haïtiens interceptés en mer n'a eu cette possibilité de présenter sa demande aux autorités américaines ; ils ont simplement été renvoyés directement en Haïti.

Cette politique est une violation flagrante du principe internationalement reconnu de *non-refoulement* et, plus spécifiquement, des obligations des Etats-unis en tant que partie au Protocole de 1967, selon lequel ils sont liés par l'article 33 de la Convention de 1951. Il faut noter, dans le contexte des Amériques, que le principe de *non-refoulement* a été mis en relief dans la Déclaration de Carthagène, initialement adoptée en 1984 par plusieurs Etats d'Amérique centrale, puis approuvée en 1985 par l'Assemblée générale de l'Organisation des Etats américains qui a demandé à tous ses membres, y compris les Etats-unis, d'accepter ses dispositions. Cette Déclaration réaffirme notamment que :

"l'importance et la signification du principe de *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*" ;

et déclare en outre :

"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, en particulier la conclusion n° 22 sur la protection des personnes en quête d'asile en cas d'arrivées massives".

Cette Conclusion du Comité exécutif du HCR, adoptée en 1981, déclare :

"les personnes en quête d'asile doivent être admises dans les Etats où elles cherchent refuge d'abord, et si l'Etat 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".

Le gouvernement américain a déclaré qu'il avait créé des moyens pour les Haïtiens qui craignent les violations des droits de l'homme d'adresser leurs demandes d'asile à des fonctionnaires américains à Port-au-Prince, en Haïti. Mais dans la situation qui règne en Haïti, les personnes qui sont le plus en danger ne risquent guère de vouloir attirer l'attention sur elles en téléphonant ou en allant au bureau où sont examinées les demandes, parce qu'il leur faut aller à Port-au-Prince pour faire examiner leur cas après avoir soumis la requête initiale, et parce qu'il peut être dangereux de se rendre dans le bâtiment où se trouve le centre d'acheminement des demandes. Envoyer une demande écrite susceptible de convaincre les autorités américaines d'offrir leur protection est souvent infaisable étant donné le taux élevé d'analphabétisme en Haïti. En outre, dans de nombreux cas que connaît Amnesty International, les personnes demandant l'asile de cette manière ont reçu des dates d'entretien jusqu'à sept mois plus tard ; dans un de ces cas, la personne concernée a été battue et arbitrairement détenue pendant près de deux semaines durant la période d'attente de l'entretien.

De toutes façons une demande d'asile faite dans une ambassade ne peut pas assurer les sauvegardes essentielles que donnerait une procédure d'asile hors du pays d'origine, établie conformément aux normes internationales en matière de protection des réfugiés. Ces sauvegardes comprennent le droit de tout demandeur d'asile à une aide juridique appropriée et, en cas de rejet de la demande, le droit à un véritable réexamen du cas. Les dispositions prises par le gouvernement des Etats-unis pour permettre aux Haïtiens de demander protection à ses fonctionnaires en Haïti ne peuvent donc aucunement être considérées comme remplaçant de manière adéquate le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile, énoncé à l'alinéa 1 de l'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, que les Etats-unis ont refusé à ceux qui quittent le pays par mer en les

interceptant en mer et en les renvoyant sommairement en Haïti.

Amnesty International s'inquiète beaucoup de ce qu'en ignorant le principe fondamental de *non-refoulement* la politique du gouvernement américain risque de saper le système international de protection de ceux qui fuient les violations des droits de l'homme. Le gouvernement américain maintient que l'interdiction de *refoulement* énoncé dans l'article 33 de la Convention de 1951 ne s'applique pas aux Etats-unis en-dehors de leur juridiction territoriale et que la Garde côtière peut donc renvoyer directement en Haïti les demandeurs d'asile haïtiens qui sont interceptés dans les eaux internationales. Malheureusement cette position a reçu en juin 1993 l'approbation de la Cour suprême des Etats-unis.

Etant donné le rôle prééminent joué par les Etats-unis dans les affaires mondiales et l'influence, même en-dehors des Etats-unis, des arrêts de la Cour suprême, Amnesty International craint que la politique d'interception en mer et de renvoi direct en Haïti des demandeurs d'asile n'ait des incidences sur les réfugiés dans d'autres contextes. Le HCR a exprimé des inquiétudes analogues dans une déclaration Publique déplorant l'arrêt de la Cour.

L'article 33 de la Convention prévoit que les réfugiés ne seront pas renvoyés de force de quelque manière que ce soit dans des territoires où ils risquent de subir de graves violations des droits de l'homme. La politique du gouvernement américain à l'égard des Haïtiens interceptés en mer est une violation manifeste de ce principe fondamental de *non-refoulement*. Elle revient à dire que, même si les gouvernements sont obligés de protéger les réfugiés qui sont déjà arrivés sur le territoire d'un pays, s'ils peuvent intercepter les réfugiés en fuite avant qu'ils n'atteignent la frontière, ils peuvent les renvoyer faire face au risque d'emprisonnement arbitraire, de torture ou de mort. En ce sens elle est manifestement contraire à l'objectif essentiel de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967, à savoir protéger les réfugiés de la persécution. De plus la politique du gouvernement américain consistant à ramasser les demandeurs d'asile en fuite et à les renvoyer dans le pays qu'ils ont fui va à l'encontre de la position prise par l'Excom en 1981 dans sa Conclusion 23 (*Problèmes liés au sauvetage des personnes en quête d'asile en détresse en mer*) qui déclare :

"Conformément à la pratique établie au niveau international, qui est étayée par les instruments internationaux pertinents, les personnes sauvées en mer devraient normalement être débarquées au premier port d'escale. Cette pratique devrait également être appliquée aux personnes en quête d'asile sauvées en mer. En cas d'afflux massif de personnes en quête d'asile, ces personnes devraient toujours se voir accorder refuge, au moins temporairement."

Recommandations d'Amnesty International à l'Excom

Les pays d'Europe et d'Amérique du Nord affirment qu'ils font face à des problèmes spéciaux d'immigration. Ils font valoir que les mesures prises pour restreindre l'entrée de demandeurs d'asile ont pour cible des personnes qui n'ont pas véritablement besoin de protection et qui utilisent la procédure d'asile pour tourner le contrôle de l'immigration. Ils font également valoir que la seule manière d'obtenir le soutien du grand public pour l'admission et la protection des réfugiés et de faire face à la montée de la xénophobie et de l'intolérance est de s'efforcer d'éliminer ce qu'on considère comme l'abus des procédures d'asile. Amnesty International pense toutefois que, dans leurs efforts pour éliminer l'usage abusif des procédures d'asile et empêcher l'arrivée de demandeurs d'asile à l'aide de mesures restrictives, les gouvernements de ces pays adoptent actuellement, individuellement et collectivement, des politiques qui touchent les personnes qui ont véritablement besoin de protection. Il n'y en a pas d'exemple plus frappant que l'usage fait récemment des visas pour limiter le nombre de réfugiés en provenance de la Bosnie-Herzégovine qui peuvent trouver refuge dans les pays européens.

Non seulement ces politiques dictées par un souci immédiat de contrôle de l'immigration affectent directement les personnes cherchant protection, mais elles menacent maintenant de saper le système international de protection des réfugiés qui a été patiemment construit au cours des 40 dernières années. Amnesty International croit que la vaste majorité de la population est en faveur du principe d'offrir protection à ceux qui fuient de graves violations des droits de l'homme - une bonne preuve de ce soutien est l'intérêt manifesté par nos membres et sympathisants dans 150 pays et territoires pour les questions relatives aux réfugiés - et que la manière la plus efficace pour les gouvernements de surmonter l'hostilité envers les réfugiés est de faire eux mêmes preuve d'une volonté sincère et constante de respecter ce principe.

Pour répondre effectivement aux craintes qu'on a décrites ici, l'Excom doit prendre un certain nombre de mesures dans l'immédiat. L'acceptation de ces mesures par les Etats membres de l'Excom témoignera de leur volonté de respecter les principes et les normes qui constituent le système international de protection des réfugiés.

Premièrement, l'Excom devrait clairement réaffirmer l'importance de ses conclusions existantes, notamment :

? la Conclusion nE 8 (*Détermination du statut de réfugié*) ;

- ? la Conclusion n° 15 (*Réfugiés sans pays d'asile*) ;
- ? la Conclusion n° 22 (*Protection des personnes en quête d'asile en cas d'arrivées massives*) ;
- ? La Conclusion n° 30 (*Le problème des demandes manifestement infondées ou abusives du statut de réfugié ou d'asile*) ;
- ? la Conclusion n° 58 (*Problème des réfugiés et des demandeurs d'asile quittant de façon irrégulière un pays où la protection leur a déjà été accordée*).

Deuxièmement, l'Excom devrait déclarer clairement qu'aucun demandeur d'asile ne doit être renvoyé dans un pays tiers sans que le pays de renvoi se soit d'abord assuré qu'il lui y sera accordé une protection efficace et durable contre le *refoulement*. Ces assurances devraient comprendre au minimum l'engagement d'admettre la personne et celui de lui donner accès à une procédure d'asile satisfaisante et équitable. L'Excom devrait demander à cet égard la conclusion d'un accord international sur les normes de procédures à suivre pour l'examen des demandes d'asile. Ceci contribuerait quelque peu à assurer que les demandeurs d'asile bénéficient en fait d'un traitement équitable s'ils sont envoyés dans des pays tiers⁸.

Troisièmement, l'Excom devrait souligner l'importance du *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié* pour l'interprétation de la définition du réfugié, et inviter tous les Etats à s'en servir lorsqu'ils prennent des décisions en matière de statut des réfugiés. L'Excom devrait en outre inviter explicitement les Etats participants à parvenir à des positions communes sur les éléments de la définition du réfugié qui ne se situent pas en-dessous des directives données dans le *Guide*.

Quatrièmement, l'Excom devrait indiquer que les mesures communes envisagées par la CE et d'autres Etats européens ne devraient être adoptées que dans le cadre d'un processus permettant à tous les Etats intéressés ainsi qu'au HCR et aux organisations non gouvernementales de prendre une part active aux discussions. L'Excom devrait se déclarer prêt à jouer un rôle de supervision de ce processus.

⁸ Depuis le mois de novembre 1991 Amnesty International demande aux Etats membres de la CE de conclure un accord sur les normes minimales de procédure pour le traitement des demandes d'asile et a énoncé quelques principes essentiels qui devraient constituer le fondement d'un tel accord. Voir *EUROPE : Droits de l'homme et nécessité d'une politique d'asile équitable* (Index AI : EUR 01/03/91).

Cinquièmement, en ce qui concerne la politique du gouvernement des Etats-unis consistant à renvoyer tous les demandeurs d'asile haïtiens sans leur donner aucune chance de demander protection, l'Excom devrait réaffirmer le principe fondamental de *non-refoulement*, y compris le non-rejet à la frontière, et souligner qu'il s'applique même dans les situations d'afflux massif.

ANNEXE : Documents récents d'Amnesty International sur les questions mentionnées dans le présent document.

Cette liste n'est pas exclusive - outre les documents énumérés ci-après, il existe plusieurs autres documents qui ont été publiés par des sections d'Amnesty International ; pour plus de détails prière de contacter le Secrétariat international ou les sections d'Amnesty International.

EUROPE

EUROPE : Droits de l'homme et nécessité d'une politique d'asile équitable (Index AI : EUR 01/03/91) (novembre 1991)

EUROPE : Harmonisation de la politique d'asile - procédures accélérées pour les demandes d'asile "manifestement infondées" et notion de "pays sûr" (publié par le projet CE d'Amnesty International) (novembre 1992)

Amnesty International lance un nouvel appel aux gouvernements de la Communauté européenne au sujet de la protection des réfugiés (lettre ouverte publiée par le projet CE d'Amnesty International) (mai 1993)

REFUGIES BOSNIAQUES : Nécessité de continuer à les protéger dans les pays européens (Index AI : EUR 48/05/93) (juillet 1993)

Comment refiler la responsabilité : le comportement du Home Office dans les cas d'asile dans des "pays tiers sûrs" (publié par la Section britannique d'Amnesty International) (juillet 1993)

ETATS-UNIS, JAPON

JAPON : Protection inadéquate pour les réfugiés et les demandeurs d'asile (Index AI : ASA 22/01/93) (mars 1993)

ETATS-UNIS : Défait de protection des réfugiés haïtiens (Index AI : AMR 51/31/93) (avril 1993)

GENERAL

Normes fondamentales pour la protection des réfugiés (Index AI : POL 33/03/93) (avril 1993)