



CRISE MONDIALE DES REFUGIES

DE L'ESQUIVE AU PARTAGE DES RESPONSABILITES

AMNESTY
INTERNATIONAL



Amnesty International est un mouvement mondial regroupant plus de 7 millions de sympathisants, de membres et de militants dans plus de 150 pays et territoires qui font campagne pour mettre un terme aux violations graves des droits humains.

La vision d'Amnesty International est celle d'un monde où chacun peut se prévaloir de tous les droits énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans d'autres textes internationaux relatifs aux droits humains.

Essentiellement financée par ses membres et les dons de particuliers, Amnesty International est indépendante de tout gouvernement, de toute tendance politique, de toute puissance économique et de tout groupement religieux.

© Amnesty International 2016

Sauf exception dûment mentionnée, ce document est sous licence Creative Commons : Attribution-NonCommercial-NoDerivatives-International 4.0.

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode>

Pour plus d'informations, veuillez consulter la page relative aux autorisations sur notre site : www.amnesty.org

Lorsqu'une entité autre qu'Amnesty International est détentrice du copyright, le matériel n'est pas sous licence Creative Commons.

Première publication en 2016
par Amnesty International Ltd
Peter Benenson House, 1 Easton Street
Londres WC1X 0DW, Royaume-Uni

Index : POL 40/4905/2016
Version originale : anglais
Imprimé par Amnesty International,
Secrétariat international, Royaume-Uni

amnesty.org



Photo de couverture : Kosar, venue en Grèce depuis le Pakistan avec son frère, sa belle-sœur et sa nièce âgée d'un an (sur la photo). Tous campent sous un pont dans le port du Pirée. On ne leur a pas proposé de solution plus confortable, explique Kosar. Juillet 2016. © Giogos Moutafis

AMNESTY
INTERNATIONAL



SOMMAIRE

1. LA CRISE MONDIALE : ETAT DES LIEUX	7
Informations générales	7
La Syrie et les pays voisins	9
Turquie	12
Les réfugiés afghans au Pakistan et en Iran	13
Les réfugiés somaliens au Kenya	13
L'Érythrée	15
L'Éthiopie : les réfugiés accueillis, mais une assistance limitée	16
L'instabilité politique au Burundi	16
Le Soudan du Sud	17
Le conflit dans le nord-est du Nigeria	18
Les réfugiés rohingyas et les lacunes en matière de protection en Asie du Sud-Est	18
Les réfugiés palestiniens	21
Les réfugiés en transit victimes de violations de leurs droits en Libye	24
La violence dans le « triangle Nord » centraméricain	25
2. OBJECTIF : EMPECHER LES REFUGIES D'ENTRER	27
Australie et Pacifique	27
Union européenne	29
États-Unis et Mexique	32
Enquête sur l'accueil des réfugiés	34
3. RÉINSTALLATION ET FINANCEMENT	35
Mêmes les obligations envers les réfugiés les plus vulnérables ne sont pas respectées	35
Des financements insuffisants en réponse aux appels humanitaires	36
4. LES PROPOSITIONS D'AMNESTY INTERNATIONAL POUR UN MEILLEUR PARTAGE DES RESPONSABILITÉS	38
Augmentation du nombre de places de réinstallation	38
Ouverture de davantage de voies sûres et légales pour les réfugiés	39
Élaboration d'un mécanisme de partage des responsabilités	40
Garantie d'un financement total, souple et prévisible permettant la protection des réfugiés et un soutien financier important aux pays qui accueillent un grand nombre d'entre eux	41
Protection des droits des réfugiés	42

AVANT-PROPOS

Le 19 septembre 2016, l'Assemblée générale des Nations unies a collectivement et spectaculairement failli à son devoir à l'égard de 21 millions de réfugiés. La « réunion de haut niveau sur la gestion des déplacements massifs de réfugiés et de migrants » devait résoudre la crise mondiale des réfugiés, alors que chaque jour des millions de personnes qui fuient la guerre et la persécution dans des pays tels que la Syrie, le Soudan du Sud, le Myanmar et l'Irak subissent de terribles souffrances et d'intolérables violations des droits humains. Les dirigeants mondiaux réunis lors de l'Assemblée générale ont convenu d'un document final indiquant qu'ils allaient apporter leur aide, mais ils n'ont adopté aucun véritable plan. Des paroles creuses qui n'apportent aucun changement.

Aucun effet de manche ne devrait permettre aux dirigeants mondiaux de trouver le confort à la suite de ce sommet. Collectivement, ils ont manqué à leur devoir. Le fait d'accepter de coopérer pour résoudre la crise des réfugiés tout en se gardant de prendre des mesures spécifiques ne constitue pas un progrès. Le fait de reporter à 2018 un plan d'action mondiale ne constitue pas un progrès. Le fait de supprimer le seul objectif concret – la réinstallation de 10 % des réfugiés chaque année – ne constitue pas un progrès. Toutefois, ce ne sont pas tous les États qui se sont dérobés. Un petit nombre de pays, tels que le Canada, qui a accepté d'accueillir 30 000 réfugiés au cours de l'année écoulée, ont montré l'exemple. Mais la majorité a fait en sorte, au cours des mois précédant le sommet, qu'aucun progrès ne soit réalisé.

Un objectif raisonnable avait été fixé pour le sommet de l'ONU : partager entre les États la responsabilité des réfugiés du monde entier. Il y a 193 pays dans le monde. Et 21 millions de réfugiés. Plus de la moitié de ces réfugiés, soit près de 12 millions de personnes, vivent dans 10 seulement de ces 193 pays. Cette situation n'est pas tenable. Les pays qui accueillent des nombres aussi élevés de réfugiés ne peuvent pas subvenir à leurs besoins. Un grand nombre de réfugiés vivent dans une extrême pauvreté, sans accès aux services de base et sans aucun espoir d'avenir. Il n'est donc pas surprenant que beaucoup veuillent à tout prix partir ailleurs. Ni que certains soient prêts à affronter un dangereux voyage dans l'espoir de trouver une vie meilleure.

Si tous les pays, ou la plupart d'entre eux, assumaient une part équitable de la responsabilité de l'accueil des réfugiés, aucun pays ne serait alors dépassé par la situation. Cette « part équitable » peut être basée sur des critères raisonnables tels que la richesse du pays, la taille de sa population et le taux de chômage, autant de critères de bon sens qui tiennent compte du fait que les personnes qui arrivent dans un pays en tant que réfugiés ont, dans un premier temps, un impact sur la population et les ressources de ce pays.

Cette solution va certainement être considérée comme simpliste par certains. Mais pas par les pays qui accueillent des centaines de milliers de réfugiés. Ceux qui ne veulent pas partager équitablement cette responsabilité vont objecter, en avançant tout un tas d'arguments, qu'une telle solution ne peut pas fonctionner. Mais il s'agit d'un manque de volonté politique. Il est aussi moralement et intellectuellement inadmissible de ne pas faire face à la réalité. Il y a 21 millions de réfugiés dans le monde, et ces personnes ont besoin d'un endroit où vivre en sécurité. La « formule » actuellement admise par de nombreux dirigeants mondiaux est celle de la proximité géographique avec les pays en guerre, sans qu'il soit tenu compte des capacités de ces pays voisins. Il est difficile d'imaginer une approche moins pratique pour résoudre quelque problème que ce soit. Mais c'est sur cette base que s'appuient un grand nombre de dirigeants.

Quand on examine les chiffres de la crise mondiale des réfugiés, on se rend facilement compte de la grande inégalité des initiatives prises par les États. Le problème, ce n'est pas le nombre de réfugiés mais le fait que la grande majorité d'entre eux (86 % selon les chiffres du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, le HCR) est accueillie dans des pays à faible ou moyen revenu.

Or, un grand nombre des pays les plus riches accueillent très peu de réfugiés et font très peu pour eux. Ainsi, le Royaume-Uni a accueilli quelque 8 000 Syriens depuis 2011, alors que la Jordanie – qui compte presque 10 fois moins d'habitants et dont le PIB représente 1,2 % de celui du Royaume-Uni – accueille plus de 656 000 réfugiés syriens. Le nombre total de réfugiés et de demandeurs d'asile en Australie s'élève à

58 000, alors que l'Éthiopie en accueille 740 000. Ce partage inéquitable des responsabilités est à la source de la crise mondiale et des nombreux problèmes que doivent affronter les réfugiés.

Le président Obama a pris une initiative, à la suite de l'échec du sommet de l'ONU, visant à accroître les engagements pris par 18 pays afin que 360 000 réfugiés puissent être accueillis au niveau mondial. Mais ce chiffre de 360 000 doit être replacé dans la perspective des 21 millions de réfugiés que compte le monde, dont 1,2 million sont considérés par le HCR comme vulnérables et comme ayant absolument besoin d'une réinstallation. En réalité, il n'y a quasiment pas de vrai partage des responsabilités.

Il ne s'agit pas simplement d'envoyer de l'argent. Les pays riches ne peuvent pas se contenter de payer pour que les gens « restent là-bas ». Ce qui se passe, c'est que des gens qui ont fui la guerre vivent à présent dans des conditions inhumaines et meurent des suites de maladies que l'on peut pourtant complètement soigner. Ils ont échappé aux bombes pour mourir des suites d'une infection, d'une diarrhée ou d'une pneumonie. Les enfants ne vont pas à l'école, ce qui aura des conséquences dramatiques sur leur avenir.

Les appels à l'aide humanitaire en vue de récolter les fonds nécessaires pour faire face aux situations de crise de grande ampleur en matière de réfugiés (pour la Syrie, par exemple) sont systématiquement – et parfois largement – sous-financés. À la mi-2016, les gouvernements du monde entier s'étaient engagés sur moins de 48 % du montant dont ont besoin les organisations humanitaires pour apporter une aide aux réfugiés venant de Syrie.

Il faut absolument davantage d'argent, mais il est aussi absolument nécessaire de transférer des réfugiés qui se trouvent dans des endroits, comme le Liban, qui n'arrivent plus à faire face. Quand on l'examine du point de vue des personnes concernées, la crise des réfugiés semble énorme, mais du point de vue mondial, il est tout à fait possible de la résoudre. Vingt et un millions de personnes, cela représente seulement 0,3 % de la population mondiale. Non seulement il est possible de leur trouver un endroit où vivre en toute sécurité, mais il est aussi possible de ne pas faire peser un trop grand poids sur un seul pays.

Actuellement, une trentaine de pays proposent, sous une forme ou une autre, un programme de réinstallation de réfugiés, et le nombre de places offertes chaque année est bien inférieur aux besoins identifiés par le HCR. Une trentaine de pays seulement : la marge de progression est grande. Si l'on atteint le chiffre de 60 ou 90, la situation va nettement s'améliorer, alors que cela ne représente même pas la moitié des pays du monde. Si l'on parvient à porter de 30 à 90 le nombre de pays acceptant des réfugiés au titre de la réinstallation, cela aura un effet significatif sur la crise. Et surtout la vie des réfugiés s'en trouvera grandement améliorée.

Pourquoi ce type de partage des responsabilités n'est-il pas en place ? Si certains États, tels que l'Allemagne et le Canada, ont tenté de relever le défi, dans de nombreux autres pays ce sont la xénophobie, le rejet de l'immigration, la peur et les préoccupations en matière de sécurité qui dominent. Le grand public dans certains pays est soumis quasi quotidiennement à une désinformation. Dans d'autres pays, les gens ignorent l'ampleur de la crise mondiale des réfugiés. Et dans d'autres encore, le sentiment d'impuissance conduit la population à se détourner de ce problème. Tout cela doit changer : il faut que prédominent la générosité et un esprit positif, afin d'assurer la sécurité et d'aider les réfugiés. Il n'y a pas de choix à faire. Il faut amener les gens à participer à une solution mondiale partagée et équitable. Tous les dirigeants devraient s'engager dans cette voie, au lieu de privilégier leurs propres ambitions politiques.

L'inaction condamne des millions de gens à vivre dans des conditions misérables. Les plus fragiles n'y survivront pas. Des milliers de réfugiés vulnérables qui ne peuvent pas échapper à une situation intenable vont mourir parce qu'ils ne reçoivent pas l'aide dont ils ont besoin. Ils vont mourir parce que certains pays n'ont accueilli que quelques centaines d'entre eux, alors que d'autres en accueillent un million.

Il y a bien sûr des défis à relever. Bien entendu, les 193 pays du monde ne sont pas tous des pays sûrs et il faut exclure ceux qui font l'objet de sanctions de la part de l'ONU pour des violations des droits humains et ceux qui sont le théâtre d'un conflit. Mais, si le point de départ, c'est 12 millions de gens dans 10 pays seulement, alors il existe une très grande marge d'amélioration.

Le partage des responsabilités restera une vaine promesse tant que certains critères et certaines bases n'auront pas été établis, tant que n'aura pas été mis en place un système établissant clairement au niveau mondial comment procéder. Nous proposons que des critères simples et de bon sens relatifs aux capacités des pays soient utilisés pour l'accueil des réfugiés – la richesse, la population et le taux de chômage

constituant les principaux critères à retenir. D'autres facteurs sont également pertinents, comme par exemple la densité démographique et le nombre de demandes d'asile en cours d'instruction. Il n'existe pas de solution parfaite, et il ne faut pas une formule trop complexe. L'objectif est de proposer à tous les pays participants un chiffre indicatif et relatif leur permettant d'évaluer leur part équitable, et de voir à quoi ressemble la part équitable des autres pays.

Face à des guerres sanglantes, il arrive que nous nous sentions réduits au rôle de spectateurs impuissants, anéantis par les horreurs infligées à nos frères humains et paralysés par l'idée que l'on ne peut rien y faire. Mais nous pouvons pourtant trouver une formule qui permette à 0,3 % – pas plus ! – de la population mondiale de s'installer dans un lieu sûr. Nous pouvons le faire. Nous devons le faire.

SALIL SHETTY

1. LA CRISE MONDIALE : ETAT DES LIEUX

INFORMATIONS GENERALES

Les réfugiés sont des personnes qui ont fui leur pays en raison d'un conflit armé, de persécutions ou de graves atteintes à leurs droits fondamentaux. Actuellement, un peu plus de 21 millions de personnes dans le monde (soit 0,3 % de la population de la planète) sont des réfugiés. Ce chiffre comprend 5,2 millions de Palestiniens, qui pour beaucoup sont réfugiés depuis plusieurs dizaines d'années¹. La grande majorité des réfugiés vivent dans des pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire. Un quart (4,2 millions de personnes environ) vivent dans les pays les moins développés².

À la fin de l'année 2015, la Jordanie était le pays accueillant le plus grand nombre de réfugiés dans le monde (2,1 millions de réfugiés palestiniens qui vivent dans le pays depuis plusieurs dizaines d'années et 664 100 réfugiés sous mandat du HCR). Avec 2,5 millions de réfugiés, dont la plus forte population de réfugiés de Syrie, la Turquie se plaçait au deuxième rang des pays d'accueil. Le nombre de réfugiés pénétrant en Turquie a continué de croître en 2016 et a atteint, selon des sources gouvernementales, 3 millions en juin³. Plus d'un million de réfugiés vivent au Pakistan (1,6 million) et au Liban (1,5 million). L'Iran (979 400), l'Éthiopie (736 100) et le Kenya (553 900) en accueillent chacun plus d'un demi-million⁴. Au Liban, près d'un habitant sur cinq est réfugié⁵.

De leur côté, les nations les plus riches sont dans bien des cas celles qui accueillent le moins de réfugiés, à la fois en valeur absolue et en proportion de leur taille et de leur richesse. Ainsi le Royaume-Uni a accepté de recevoir quelque 8 000 Syriens depuis 2011, quand la Jordanie – qui compte presque 10 fois moins d'habitants et dont le PIB représente 1,2 % de celui du Royaume-Uni – accueille plus de 656 000 réfugiés syriens⁶. À la fin de l'année 2015, le nombre total de réfugiés et de demandeurs d'asile présents dans la

¹ Étant donné que la quasi-totalité des réfugiés palestiniens relèvent du mandat de l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) et que la plupart des autres réfugiés sont placés sous le mandat du HCR, les statistiques sur les réfugiés sont souvent présentées de manière différente. Ce rapport porte sur l'ensemble de la population réfugiée.

² Dans son bilan pour l'année 2015 intitulé *Global Trends, Forced Displacement in 2015*, le HCR indique (p. 2) que 86 % des réfugiés placés sous son mandat vivent dans des régions en développement. Voir <http://www.unhcr.org/uk/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html>. Selon l'UNRWA, près d'un tiers des réfugiés palestiniens enregistrés (plus de 1,5 million de personnes) vivent dans 58 camps officiels de réfugiés palestiniens en Jordanie, au Liban, en République arabe syrienne, dans la bande de Gaza et en Cisjordanie, y compris à Jérusalem-Est. Voir <http://www.unrwa.org/palestine-refugees> (en anglais).

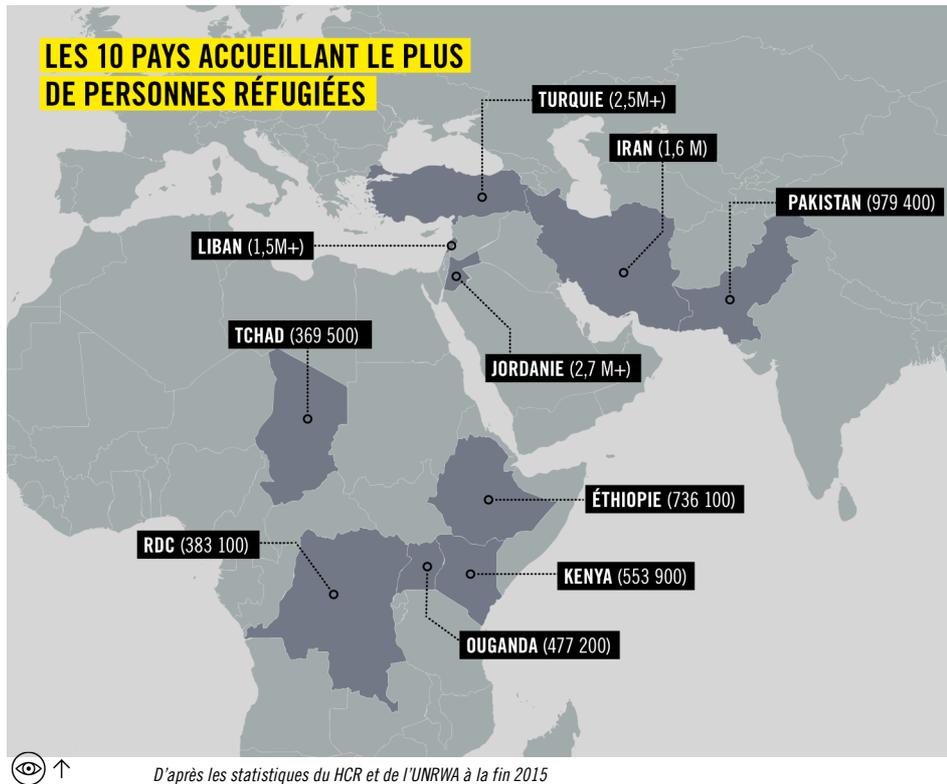
³ Outre les quelque 2,7 millions de réfugiés syriens, on compte 400 000 réfugiés et demandeurs d'asile d'autres nationalités. Amnesty International, *No safe refuge: Asylum-seekers and refugees denied effective protection in Turkey* (index : EUR 44/3825/2016).

⁴ HCR, *Global Trends, Forced Displacement in 2015*, p. 3 et 15, disponible sur <https://s3.amazonaws.com/unhcrsharedmedia/2016/2016-06-20-global-trends/2016-06-14-Global-Trends-2015.pdf>. Le chiffre pour le Liban comprend aussi 450 000 réfugiés palestiniens enregistrés sous le mandat de l'UNRWA. Voir www.unrwa.org/where-we-work/lebanon (en anglais, consulté le 27 septembre 2016).

⁵ La proportion de réfugiés sous mandat HCR au Liban est de 183 pour 1 000 habitants – ce chiffre ne tient pas compte des Palestiniens sous mandat de l'UNRWA. HCR, *Global Trends, Forced Displacement in 2015*, op. cit., p. 2.

⁶ HCR, "Réponse régionale à la crise des réfugiés en Syrie", disponible sur <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php> (consulté le 27 septembre 2016).

riche Australie s'élevait à 58 000. L'Éthiopie en accueillait 740 000⁷. Cette situation est foncièrement inéquitable et porte atteinte aux droits fondamentaux des réfugiés.



Près de 5 millions de personnes ont fui la Syrie ces cinq dernières années. La plupart vivent dans cinq pays seulement : la Turquie, le Liban, la Jordanie, l'Irak et l'Égypte. Si le sort des réfugiés de Syrie a suscité une forte attention de la part des médias, d'autres populations importantes de réfugiés déplacées depuis plusieurs années, voire plusieurs dizaines d'années, sont bien souvent oubliées. À la fin de l'année 2015, près d'un tiers de la population mondiale de réfugiés se composait de personnes dans des « situations prolongées », c'est-à-dire qu'elles avaient quitté leur foyer depuis au moins cinq ans⁸. Il s'agissait notamment de : 5,2 millions de réfugiés palestiniens au Moyen-Orient ; 2,7 millions de réfugiés afghans, présents pour la plupart au Pakistan et en Iran ; et 1,1 million de réfugiés somaliens – dont 418 000 au Kenya voisin⁹.

De nouveaux conflits et de nouvelles crises éclatent dans le monde et contraignent toujours plus de gens à quitter leur pays. La crise au Burundi, par exemple, a poussé sur les routes de l'exil plus de 265 000 personnes, qui ont trouvé asile dans les pays voisins (Rwanda, Tanzanie, République démocratique du Congo [RDC], Ouganda et Zambie¹⁰). Le conflit armé au Soudan du Sud a contraint 1 million de personnes à quitter leur pays pour se réfugier en Ouganda, en Éthiopie, au Kenya et dans d'autres pays de la région¹¹.

⁷ HCR, *Global Trends, Forced Displacement in 2015*, op. cit., p. 57-58.

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

¹⁰ Voir : *Burundi Situation UNHCR Regional Update 1-31 May 2016*, disponible sur <http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/regionalupdates/UNHCR%20Regional%20Update%20-%20Burundi%20Situation%20%2326%20-%201-31MAY16.pdf> ; HCR, "Burundi Situation", disponible sur <http://reporting.unhcr.org/node/8488>.

¹¹ HCR, « Le nombre de réfugiés soudanais dépasse un million », 16 septembre 2016, disponible sur <http://www.unhcr.org/fr/news/stories/2016/9/57dc435fa/nombre-refugies-sud-soudanais-depasse-million.html>.

Plus d'un million de réfugiés dans le monde sont considérés par le HCR comme vulnérables et ayant besoin d'être réinstallés sans attendre dans un pays tiers. Les réfugiés vulnérables sont notamment les victimes de violences et d'actes de torture, les femmes et les filles particulièrement menacées et les personnes qui ont besoin d'une prise en charge médicale importante. Une trentaine de pays seulement proposent des places de réinstallation pour les réfugiés vulnérables, et le nombre de places offertes (« places de réinstallation ») chaque année est inférieur aux besoins établis par le HCR. Pas plus de 107 100 réfugiés ont été admis en 2015 au titre de la réinstallation¹².

Les appels à l'aide humanitaire en vue de récolter les fonds nécessaires pour faire face aux situations de crise de grande ampleur en matière de réfugiés (Syrie, Burundi et Afghanistan, par exemple) sont systématiquement – et parfois largement – sous-financés. Au 26 septembre 2016, le plan de réaction à la situation au Burundi n'était financé qu'à 37 %, le plan d'aide régionale pour les réfugiés et la résilience en Syrie à 48 %, et le plan de réponse humanitaire à la crise au Yémen à seulement 27 %¹³.

LA SYRIE ET LES PAYS VOISINS

Entamé il y a six ans – en 2011 – à la suite de manifestations antigouvernementales, le conflit en Syrie continue de faire rage. Aussi bien les forces gouvernementales que les groupes armés non étatiques ont commis des crimes de guerre et des violations du droit international humanitaire. Les civils sont victimes de multiples attaques, directes et indirectes, qui touchent les familles, les habitations, les écoles et les structures médicales¹⁴. L'entrée en jeu des forces emmenées par les États-Unis et la Russie s'est traduite par la mort de centaines de civils sous les frappes aériennes ou navales¹⁵. L'envoyé spécial des Nations unies pour la Syrie, Staffan de Mistura, a estimé que quelque 400 000 personnes avaient été tuées depuis le début du conflit¹⁶.

Les conditions mortellement dangereuses qui règnent en Syrie ont poussé près de 5 millions de personnes, dont la moitié d'enfants, à chercher refuge hors du pays¹⁷. La majorité de ces réfugiés sont accueillis dans la région, au Liban, en Jordanie et en Égypte, et plus de 2,7 millions se trouvent en Turquie¹⁸. L'aide internationale pour les réfugiés syriens est bien inférieure aux besoins. En 2016, le plan régional pour les réfugiés et la résilience (3RP, la réponse régionale coordonnée qui associe les gouvernements, les agences de l'ONU et les ONG) a lancé un appel d'un montant de 5,78 milliards de dollars des États-Unis, dont 4,5 milliards demandés par les agences de l'ONU et les ONG partenaires (financement interagences¹⁹). En février 2016, les Nations unies ont coorganisé à Londres une conférence destinée à réunir des fonds pour le 3RP et le plan d'aide humanitaire pour la Syrie, afin de couvrir les besoins humanitaires et de protection dans le pays. Les États se sont engagés à hauteur de 76 % des demandes interagences pour les deux plans. Ils tardent toutefois à mettre en œuvre leurs promesses ; 30 % seulement des fonds avaient été versés à la mi-2016²⁰. Les États qui ne sont pas situés dans le voisinage immédiat de la Syrie ne font preuve d'aucun empressement pour accueillir des réfugiés, même ceux que le HCR considère comme vulnérables. Selon les statistiques du HCR, le nombre de places de réinstallation ou autres formes d'admission ouvertes par les

¹² HCR, *Global Trends: Forced Displacement in 2015*, op. cit.

¹³ *Humanitarian Response Plan(s): 2016 Summary of requirements and funding as at 29 September*, [https://fts.unocha.org/reports/daily/ocha_R21_Y2016_asof_29_September_2016_\(02_31\).pdf](https://fts.unocha.org/reports/daily/ocha_R21_Y2016_asof_29_September_2016_(02_31).pdf).

¹⁴ Amnesty International, *Rapport 2015/16 – La situation des droits humains dans le monde* (index : POL 10/2552/2016), disponible sur <https://www.amnesty.org/fr/documents/pol10/2552/2016/fr/> (consulté le 7 septembre 2016).

¹⁵ Spencer Ackerman, "US says airstrikes on Syrian city Manbij to continue despite civilian deaths", *The Guardian*, 22 juillet 2016, disponible sur : www.theguardian.com/world/2016/jul/22/us-airstrikes-syria-manbij-civilian-deaths ; Emma Graham-Harrison, "Russian airstrikes in Syria killed 2,000 civilians in six months", *The Guardian*, 15 mars 2016, disponible sur www.theguardian.com/world/2016/mar/15/russian-airstrikes-in-syria-killed-2000-civilians-in-six-months (consultés le 7 septembre 2016).

¹⁶ "Syria death toll: UN envoy estimates 400,000 killed", *Al Jazeera*, 23 avril 2016, disponible sur www.aljazeera.com/news/2016/04/staffan-de-mistura-400000-killed-syria-civil-war-160423055735629.html (consulté le 7 septembre 2016).

¹⁷ Données disponibles sur <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ *3RP Regional Refugee & Resilience Plan 2016-2017 in Response to the Syria Crisis, Mid-Year Report*, juin 2016, disponible sur www.3rpsyriacrisis.org/ (consulté le 7 septembre 2016).

²⁰ Ibid.

États aux réfugiés syriens n'atteignait pas 250 000 en juin 2016²¹. Ces manquements de la communauté internationale sont l'un des facteurs importants des difficultés que rencontrent les réfugiés de Syrie dans la région, et notamment des problèmes auxquels ils font face pour avoir accès à des services de base comme les soins de santé, un hébergement adéquat et une nourriture appropriée.

LIBAN

Le Liban accueille plus de 1,1 million de réfugiés venus de Syrie – dont 53 % d'enfants –, qui sont venus s'ajouter aux quelque 450 000 réfugiés palestiniens qui vivaient déjà dans le pays²². Selon les Nations unies,

REFUGIES ET MIGRANTS

Qu'est-ce qu'un réfugié ?

Un réfugié est une personne qui ne peut pas rentrer dans son pays parce qu'elle risque d'y être victime de graves atteintes à ses droits fondamentaux, ou en raison de ce qu'elle est ou de ce en quoi elle croit. Elle est contrainte de fuir son pays et de solliciter une protection internationale car son propre gouvernement ne peut pas, ou ne veut pas, la protéger.

Qu'est-ce qu'un demandeur d'asile ?

Un demandeur d'asile est quelqu'un qui sollicite une protection internationale hors des frontières de son pays, mais qui n'a pas encore été reconnu réfugié.

Qu'est-ce qu'un migrant ?

Un migrant est une personne qui quitte un pays pour un autre, généralement en quête de travail, même si d'autres raisons peuvent l'y pousser, comme la volonté de retrouver des membres de sa famille. Certains migrants partent de leur propre gré, d'autres peuvent s'y sentir forcés en raison de difficultés économiques ou autres. Un migrant peut être en situation régulière dans un pays lorsqu'il possède un permis de travail et de résidence, ou en situation irrégulière lorsque les autorités du pays où il souhaite vivre et travailler ne l'y autorisent pas.

plus de 55 % des réfugiés syriens au Liban vivent dans de mauvaises conditions, dans des habitations informelles, des bâtiments où s'entassent de nombreux habitants et des quartiers très densément peuplés ; 70 % des foyers vivent sous le seuil de pauvreté²³. L'assistance des agences de l'ONU et des ONG demeure limitée, faute de moyens suffisants. À la mi-juillet, l'appel interagences en faveur du Liban n'était financé qu'à 41 %²⁴. Les Nations unies ont dû revoir à la baisse le nombre de réfugiés bénéficiant d'une assistance et réduire l'aide fournie.

Après la réduction de l'allocation de nourriture, les réfugiés reçoivent désormais l'équivalent de 0,72 dollar par personne et par jour, un montant qui se situe très en deçà du seuil de pauvreté établi par la Banque mondiale (1,90 dollar²⁵). En outre, le système de santé étant en grande partie privé, le HCR a dû limiter son aide financière à la couverture des soins essentiels et d'urgence. La participation du HCR aux traitements se limite à 75 % des coûts, les 25 % restants étant à la charge des réfugiés²⁶.

Le gouvernement libanais ne reconnaît pas officiellement comme réfugiés celles et ceux qui fuient la Syrie. En janvier 2015, le pays a réduit sérieusement les possibilités d'entrée, en imposant un certain nombre de critères aux réfugiés de Syrie²⁷. Les réfugiés syriens au Liban doivent déposer une demande de titre de séjour, mais les conditions administratives et financières liées à la procédure rendent très difficile l'obtention de ce document. Sans titre de séjour, les réfugiés n'ont qu'un accès limité

²¹ HCR, *Resettlement and Other Admission Pathways for Syrian Refugees*, données mises à jour au 31 août 2016, disponible sur www.unhcr.org/uk/573dc82d4.html (consulté le 7 septembre 2016).

²² HCR, *Global Trends, Forced Displacement in 2015*, op. cit. ; <http://www.unrwa.org/where-we-work/lebanon>.

²³ *3RP Regional Refugee & Resilience Plan 2016-2017 in Response to the Syria Crisis, Mid-Year Report*, juin 2016, disponible sur www.3rpsyriacrisis.org/ (consulté le 7 septembre 2016).

²⁴ Données disponibles sur <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>.

²⁵ Voir <http://www.worldbank.org/en/topic/poverty/brief/global-poverty-line-faq> (en anglais). Le panier alimentaire minimum quotidien établi par le Programme alimentaire mondial (PAM) comprend 2 100 kilocalories. Le PAM indique qu'au Liban, il faut au minimum 37 dollars par personne et par mois pour acheter les denrées préconisées. L'aide financière que l'agence est en mesure de distribuer aux réfugiés se situe en deçà du montant qu'elle a elle-même fixé comme étant le minimum nécessaire pour que les réfugiés puissent acheter de la nourriture.

²⁶ Des dérogations sont accordées aux réfugiés remplissant les critères de vulnérabilité du HCR, dont les frais sont couverts à hauteur de 90 %, et pour les victimes de torture et de violences sexuelles ou liées au genre, prises en charge à 100 %. Pour en savoir davantage, voir : HCR, *Guidelines to Referral Health Care in Lebanon*, janvier 2014, disponible sur <https://data.unhcr.org/syrianrefugees/download.php?id=4277> (consulté le 7 septembre 2016).

²⁷ La catégorie 1 correspond aux personnes venues pour tourisme, achats ou affaires, aux bailleurs et aux locataires ; la catégorie 2 aux étudiants ; la catégorie 3 aux personnes en transit vers un pays tiers ; la catégorie 4 aux personnes déplacées ; la catégorie 5 aux personnes venues pour un traitement médical ; la catégorie 6 à celles ayant un rendez-vous à l'ambassade ; la catégorie 7 à celles entrant sous couvert d'un engagement de responsabilité. La circulaire émise par la Direction générale de la sûreté générale a été modifiée le 13 janvier, le 3 février et le 23 février 2015. Amnesty Internationale dispose d'une copie papier de la dernière version.

aux services essentiels et risquent d'être arrêtés et renvoyés²⁸. En juin 2016, une représentante du ministère des Affaires sociales a annoncé que le gouvernement allait créer sa propre base de données, distincte du système du HCR, pour enregistrer les réfugiés syriens. Le ministère des Affaires sociales prévoit de délivrer aux personnes enregistrées dans sa base de données une carte qui serait reconnue par toutes les institutions publiques et acceptée comme document d'identité lors des contrôles – les forces de sécurité n'auraient alors plus besoin de vérifier les titres de séjour. Les réfugiés devraient toutefois toujours être en possession d'un titre de séjour pour faire enregistrer un mariage ou une naissance, et pour accéder à l'emploi et aux services dans le pays²⁹.

JORDANIE

À la fin de 2015, la Jordanie accueillait près de 2,7 millions de réfugiés, dont 2,1 millions de Palestiniens. La plupart des autres personnes accueillies (664 100 en 2015) étaient originaires de Syrie. Environ 115 000 réfugiés syriens vivent dans deux camps – Zaatari et Azraq³⁰. La majorité des réfugiés syriens se trouvent dans des zones urbaines.

Avec tant de réfugiés sous sa compétence, la Jordanie a du mal à faire face à la situation. Les autorités ont instauré des contrôles plus stricts à la frontière syrienne en 2012, puis ont fermé les frontières aux réfugiés syriens en 2014 – avec des dérogations dans un nombre limité de cas³¹. Les réfugiés syriens en Jordanie ont du mal à s'en sortir ; 86 % de ceux qui habitent dans des zones urbaines vivent en dessous du seuil de pauvreté³². La réduction du montant de l'aide des Nations unies n'a fait qu'aggraver la situation. Les fluctuations des fonds mis à disposition du PAM ont des conséquences négatives sur la disponibilité de l'aide alimentaire. Le PAM a mis en place en avril 2016 une approche à deux niveaux pour les bons alimentaires : les personnes considérées comme « extrêmement vulnérables » reçoivent 28 dollars par mois, celles considérées comme « vulnérables » ne reçoivent que 14 dollars par mois, un montant inférieur d'environ 50 % à la valeur du panier alimentaire établi par le PAM (28,20 dollars³³). Au 15 juillet 2016, seuls 45 % des besoins de financement calculés par les Nations unies pour la Jordanie étaient couverts³⁴.

En février 2016, alors qu'allait s'ouvrir à Londres la conférence des donateurs sur l'aide à la Syrie et à la région³⁵, le roi Abdallah de Jordanie a annoncé que le pays avait atteint un « point de rupture » et ne pouvait plus faire face à de nouvelles arrivées de réfugiés syriens³⁶. Le 21 juin 2016, à la suite de la mort de sept gardes-frontières dans un attentat-suicide, la Jordanie a fermé l'ensemble de sa frontière avec la Syrie. Cette décision a eu des conséquences dramatiques



Fillette en train de faire le ménage. Camp de réfugiés de Zaatari, nord-est de la Jordanie, novembre 2014. © Amnesty International (Photo: Richard Burtov)

²⁸ Amnesty International, *Pushed to the edge, Syrian refugees face increased restrictions in Lebanon* (index : MDE 24/1785/2015), disponible sur <https://www.amnesty.org/fr/documents/mde24/1785/2015/en/>.

²⁹ Annonce du ministère des Affaires sociales lors d'un atelier organisé à la London School of Economics and Political Science, Middle East Centre, intitulé *The Long-term Challenges of Forced Migration: Local and Regional Perspectives from Lebanon, Jordan and Iraq*, 16 juin 2016. L'information a été confirmée à Amnesty International lors d'une réunion au ministère des Affaires sociales à Beyrouth (Liban), le 21 juillet 2016.

³⁰ HCR, "Réponse régionale à la crise des réfugiés en Syrie", Portail interagences de partage de l'information, disponible sur <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/documents.php?page=1&view=grid&Country%5B%5D=107>.

³¹ Amnesty International, « Jordanie. Des réfugié-e-s syrien-ne-s doivent lutter pour accéder aux soins de santé » (index : MDE 19/001/2015), disponible sur : <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2016/03/jordan-syrian-refugees-blocked-from-accessing-critical-health-services/>.

³² Vulnerability Assessment Framework (VAF) et HCR Jordanie, *Jordan Refugee Response - Vulnerability Assessment Framework, Baseline Survey*, mai 2015, disponible sur <http://reliefweb.int/report/jordan/jordan-refugee-response-vulnerability-assessment-framework-baseline-survey-may-2015>.

³³ PAM Jordanie, *Situation Report #12*, 30 août 2016, disponible sur <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/documents.php?page=1&view=grid&Country%5B%5D=107>.

³⁴ HCR, "Réponse régionale à la crise des réfugiés en Syrie", Portail interagences de partage de l'information, disponible sur <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/documents.php?page=1&view=grid&Country%5B%5D=107>.

³⁵ <https://www.supportingsyria2016.com/>.

³⁶ BBC, "Syria conflict: Jordanians at 'boiling point' over refugees", 2 février 2016, disponible sur <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-35462698>.

pour plus de 75 000 réfugiés syriens abandonnés à leur sort à la frontière jordano-syrienne, dans une zone désertique connue sous le nom de « berme ». En octobre 2015, les réfugiés ont commencé à se rassembler aux postes-frontières de Rukban et Hadalat, et leur nombre n'a cessé de croître depuis lors. Avant l'attentat, la Jordanie autorisait les agences humanitaires à acheminer l'aide aux réfugiés présents dans la berme, mais, depuis le bouclage de la frontière, une seule livraison d'aide alimentaire a pu être effectuée (début août³⁷). Faute d'un approvisionnement régulier en eau et nourriture, et d'un accès constant à des soins de santé et d'autres formes d'assistance, un certain nombre de personnes sont mortes dans cette zone.

TURQUIE³⁸

À la fin de l'année 2015, la Turquie accueillait environ 2,5 millions de réfugiés. Ce chiffre a augmenté en 2016 et ce sont aujourd'hui quelque 3 millions des demandeurs d'asile et des réfugiés présents dans le monde qui se trouvent en Turquie. La majorité d'entre eux (environ 2,7 millions) viennent de Syrie, mais la Turquie accueille également quelque 400 000 réfugiés et demandeurs d'asile originaires d'autres pays : Irakiens et Afghans principalement, mais aussi un grand nombre d'Iraniens, de Somaliens et de Palestiniens³⁹. Bien que, de façon générale, la Turquie se montre accueillante à l'égard des réfugiés, un tel nombre de personnes déplacées pèse énormément sur son système d'asile embryonnaire et sur sa capacité à répondre aux besoins les plus élémentaires de ces personnes.

En 2014 et 2015, près d'un million de personnes sont passées de Turquie dans l'Union européenne (UE), par voie maritime ou terrestre⁴⁰. Faute de pouvoir raisonnablement envisager gagner l'UE par une voie sûre et régulière, des hommes et des femmes ont risqué leur vie en entreprenant de dangereux périple sur la mer ou sur la route pour rejoindre la Grèce depuis la Turquie. Des centaines d'entre eux ont péri noyés lors de la traversée⁴¹. À la fin de l'année 2015, plusieurs États membres de l'UE ont entamé des négociations avec la Turquie pour obtenir un accord sur le contrôle des migrations. Ces négociations ont abouti en mars 2016 à ce que l'on connaît sous le nom d'accord UE-Turquie.

Aux termes de cet accord⁴² : « Tous les nouveaux migrants en situation irrégulière qui partent de la Turquie pour gagner les îles grecques à partir du 20 mars 2016 seront renvoyés en Turquie. » En échange, l'UE s'est engagée à : a) réinstaller un réfugié syrien de Turquie vers l'UE pour chaque réfugié syrien renvoyé de Grèce vers la Turquie, dans la limite de 72 000 personnes ; b) allouer jusqu'à six milliards d'euros à un mécanisme appelé « facilité en faveur des réfugiés en Turquie » ; c) lever l'obligation de visa à partir de juin 2016 pour les ressortissants turcs se rendant dans l'UE ; et d) relancer les négociations en vue de l'adhésion de la Turquie à l'UE⁴³.

La justification avancée pour cet accord est que la Turquie serait un pays sûr vers lequel les réfugiés et les demandeurs d'asile peuvent être renvoyés. Les recherches effectuées par Amnesty International en 2015 et 2016 montrent cependant que ce n'est pas le cas. La Turquie a violé le principe de « non-refoulement » – interdiction de renvoyer une personne vers un pays où elle risque de subir des violations graves des droits humains – et renvoyé des personnes en Afghanistan, en Irak et en Syrie, où elles étaient de toute évidence en danger. Le pays ne fournit pas, par ailleurs, une protection effective aux demandeurs d'asile et aux réfugiés présents sur son territoire, et sa capacité à apporter une aide au grand nombre de réfugiés et

³⁷ Amnesty International, « Frontière jordano-syrienne. 75 000 réfugiés piégés en plein désert dans des conditions effroyables », 15 septembre 2016, disponible sur <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2016/09/syria-jordan-border-75000-refugees-trapped-in-desert-no-mans-land-in-dire-conditions/>.

³⁸ Amnesty International, *Europe's Gatekeeper: Unlawful Detention and Deportation of Refugees from Turkey* (index : EUR 44/3022/2015), disponible sur <https://www.amnesty.org/fr/documents/eur44/3022/2015/en/> ; Amnesty International, « Turquie. Les nombreuses facettes de la peur », 15 août 2016, <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2016/08/turkeys-many-shades-of-fear/> ; HCR, « Réponse régionale à la crise des réfugiés en Syrie », Portail interagences de partage de l'information, <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=224>.

³⁹ HCR, « Réponse régionale à la crise des réfugiés en Syrie », Turquie, 5 mai 2016, disponible sur <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=224> ; des responsables turcs ont déclaré lors de réunions avec des ONG tenues à la fin 2015 que le nombre de réfugiés et de demandeurs d'asile en Turquie, y compris ceux détenteurs d'un « titre de séjour humanitaire », était d'environ 400 000 ; Commission européenne, Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil – Plan d'action commun UE-Turquie - Troisième rapport de mise en œuvre, 4 mars 2016, disponible sur <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0144>, p. 6.

⁴⁰ En 2015, plus de 800 000 réfugiés et migrants sont passés de Turquie en Grèce *via* la mer Égée ; 34 000 autres ont franchi la frontière turque avec la Bulgarie et la Grèce par voie terrestre ; HCR, « Plus d'un million de personnes ont rejoint l'Europe par la mer en 2015 », 30 décembre 2015, <http://www.unhcr.org/fr/news/stories/2015/12/568a7825c/dun-million-personnes-rejoint-leurope-mer-2015.html>. En 2014, environ 40 000 personnes étaient arrivées en Grèce par la mer ; HCR, *So close, yet so far from safety*, décembre 2014,.

⁴¹ Voir <http://data.unhcr.org/mediterranean/download.php?id=1911>.

⁴² Commission européenne, *Fact Sheet*, 19 mars 2016, disponible sur http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-963_en.htm ; Déclaration UE-Turquie, 18 mars 2016, disponible sur <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>.

⁴³ Ibid.

demandeurs d'asile qu'elle accueille est très limitée⁴⁴. La situation des droits humains dans le pays s'est détériorée avec l'instauration de l'état d'urgence à la suite du coup d'état manqué du 15 juillet 2016, et le déclenchement d'une répression sans précédent de la liberté d'expression, de réunion et d'association. Il est toujours prévu, cependant, que la Grèce renvoie des personnes en Turquie dans le cadre de l'accord UE-Turquie.

LES REFUGIES AFGHANS AU PAKISTAN ET EN IRAN

On estime que quelque 2,7 millions d'Afghans sont aujourd'hui réfugiés. Ce chiffre est en diminution par rapport aux années 2000. Entre 2002 et 2015, plus de 5,8 millions de réfugiés afghans ont été rapatriés, pour la plupart entre 2002 et 2008⁴⁵. Le HCR souligne que ces personnes se heurtent parfois à de sérieuses difficultés pour reconstruire leur vie en Afghanistan⁴⁶. Les retours volontaires ont brutalement chuté en 2014 et 2015. En outre, le nombre de réfugiés afghans est reparti à la hausse. Les gens, confrontés à l'intensification du conflit dans un contexte où les talibans et d'autres groupes armés poursuivent leurs attaques délibérées contre des civils et des infrastructures et biens civils, fuient le pays. En 2015 ce sont environ 178 000 Afghans qui ont entrepris de périlleux voyages pour gagner l'Europe. Ce chiffre est quatre fois supérieur à celui de l'année précédente⁴⁷.

En 2015, la majorité des réfugiés Afghans vivaient au Pakistan (1,6 million) et en Iran (951 100⁴⁸). Dans ces deux pays, la plupart d'entre eux sont des réfugiés de deuxième ou de troisième génération.

Le Pakistan n'étant pas signataire de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, les 1,6 million d'Afghans enregistrés par le HCR n'ont qu'un statut juridique précaire. Cette précarité a contribué à un climat dans lequel les policiers ont pu se livrer à des menaces et des actes de harcèlement ou de chantage, en particulier depuis l'attaque conduite par les talibans en décembre 2014 contre une école de Peshawar. Le 29 juin 2016, les autorités pakistanaises ont accordé un titre de séjour aux réfugiés afghans enregistrés, mais qui n'est valable que jusqu'à la fin de l'année. Outre les réfugiés enregistrés auprès du HCR, les autorités pakistanaises estiment qu'environ un million de réfugiés afghans non enregistrés vivent dans le pays.

L'Iran est partie à la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, mais les droits des presque un million de réfugiés enregistrés sont précaires. Entre 1,5 et 2 millions de réfugiés sans papiers vivent par ailleurs dans le pays, selon les estimations des autorités. Des éléments mis au jour en 2016 ont montré que le corps des *pasdaran* (gardiens de la révolution) avait recruté des milliers d'Afghans non enregistrés pour combattre dans des milices pro-syriennes. Dans certains cas les recrues se sont vu offrir en échange une compensation financière et un permis de résidence. D'autres personnes ont été recrutées de force⁴⁹.

LES REFUGIES SOMALIENS AU KENYA

L'Afrique de l'Est et la corne de l'Afrique accueillent le plus grand nombre de réfugiés d'Afrique subsaharienne. De nombreux pays, notamment le Soudan du Sud, le Soudan et l'Éthiopie, sont à la fois des pays d'origine et des pays d'accueil de réfugiés. L'Éthiopie héberge sur son sol la plus forte population de

⁴⁴ Amnesty International, *No safe refuge: Asylum-seekers and refugees denied effective protection in Turkey* (index : EUR 44/3825/2016), disponible sur <https://www.amnesty.org/fr/documents/eur44/3825/2016/en/>.

⁴⁵ HCR, *Segment de haut niveau sur la situation des réfugiés afghans*, 6-7 octobre 2015, disponible sur <http://www.unhcr.org/fr/admin/hcspeeches/561fc0f09/segment-haut-niveau-soixante-sixieme-session-comite-executif-programme.html>.

⁴⁶ HCR, *Eligibility guidelines for assessing the international protection needs of asylum-seekers from Afghanistan*, 19 avril 2016, disponible sur <http://unhcr.org/ua/attachments/article/330/Afghanistan%20EGs%20-%202019%20April%202016.pdf>.

⁴⁷ Amnesty International, « Afghanistan. Le nombre de personnes déplacées dans le pays a doublé pour atteindre 1,2 million en l'espace de trois ans », 31 mai 2016, <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2016/05/afghanistan-internally-displaced/>.

⁴⁸ Ibid. ; HCR, *Global Trends, Forced Displacement in 2015*, disponible sur <http://www.unhcr.org/uk/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.htm>.

⁴⁹ HCR, *Regional Plan, Building Resilience and Solutions for Afghan Refugees in South-West Asia, 1 July 2016-31 December 2017*, disponible sur <http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/UNHCR%20Regional%20Plan%20-%20Building%20Resilience%20%26%20solutions%20Afghan%20refugees%20in%20SWA%201JUL16-31DEC17.pdf> ; Human Rights Watch (HRW), « Pakistan: Renewed Threats to Afghan Refugees », 1^{er} juillet 2016, <https://www.hrw.org/news/2016/07/01/pakistan-renewed-threats-afghan-refugees> ; HRW, « Iran : Des Afghans ayant fui leur pays sont exposés à de mauvais traitements », 20 novembre 2013, <https://www.hrw.org/fr/news/2013/11/20/iran-des-afghans-ayant-fui-leur-pays-sont-exposes-de-mauvais-traitements> ; HRW, « Iran Sending Thousands of Afghans to Fight in Syria », 29 janvier 2016, <https://www.hrw.org/news/2016/01/29/iran-sending-thousands-afghans-fight-syria>.

réfugiés et de demandeurs d'asile (740 000⁵⁰). Viennent ensuite le Kenya et l'Ouganda, qui accueillent l'un et l'autre entre 500 000 et 600 000 réfugiés⁵¹. Tous ces pays ont vu leur population de réfugiés augmenter en 2016, en partie du fait du conflit au Soudan du Sud (voir ci-dessous).

Deux des plus grands camps de réfugiés du monde se trouvent sur le sol kenyan : Dadaab, où vivent plus de 300 000 personnes, qui pour la plupart ont fui la Somalie ; et Kakuma, qui abrite plus de 150 000 personnes originaires d'un grand nombre de pays, notamment le Soudan du Sud, le Soudan, le Burundi, l'Éthiopie et la RDC⁵². Certains réfugiés sont arrivés au Kenya il y a 20 ans et vivent depuis avec une aide humanitaire limitée, sans perspective de rentrer dans leur pays, ni espoir d'une autre solution durable ni possibilités élargies d'assurer leur subsistance. Le soutien de la communauté internationale au Kenya pour l'accueil des réfugiés reste limité. Un nombre relativement faible de réfugiés présents au Kenya sont réinstallés dans des pays tiers – les États-Unis figurent en tête des pays de réinstallation pour eux.



Des réfugiés somaliens attendent d'embarquer à bord de l'avion qui doit les ramener à Mogadiscio. Août 2016 © Amnesty International

Moins de 8 000 réfugiés ont été réinstallés en 2015⁵³. En juillet 2016, l'appel du HCR en faveur du Kenya n'était financé qu'à 28 %⁵⁴.

Invoquant des motifs de sécurité et soulignant la nécessité pour la communauté internationale d'assumer collectivement la responsabilité des réfugiés accueillis dans le pays, le gouvernement kenyan a annoncé le 10 mai son intention de fermer le camp de Dadaab⁵⁵. Des pressions sont exercées sur les habitants du camp – des Somaliens en majorité – pour les inciter à rentrer dans leur pays d'origine, en dépit du conflit qui y perdure et des termes d'un accord tripartite signé en 2013 par le gouvernement du Kenya, le gouvernement de la Somalie et le HCR, qui prévoit que le retour des réfugiés somaliens doit s'effectuer sur une base volontaire et dans des conditions de sécurité et de dignité⁵⁶.

La Somalie est en proie à l'instabilité et au conflit. Les combats entre les forces gouvernementales et, d'une part la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM), d'autre part les milices claniques et Al Shabaab, ont donné lieu à de graves violations des droits humains contre la population civile. De ce fait, un grand nombre de personnes continuent de fuir le pays⁵⁷.

Amnesty International s'est rendue dans le camp de réfugiés de Dadaab en août 2016 et s'est entretenue avec plusieurs dizaines de réfugiés somaliens. Parmi eux se trouvaient notamment des personnes qui étaient rentrées en Somalie dans le cadre d'un « projet pilote de rapatriement volontaire » et qui étaient depuis revenues à Dadaab en raison de l'insécurité et de l'insuffisance des services en Somalie. En ce qui concerne le processus en cours de retours « volontaires » appuyé par le HCR, Amnesty International a constaté que des réfugiés qui vivent à Dadaab font l'objet de pressions visant à les pousser à rentrer en

⁵⁰ HCR, fiche d'information sur l'Éthiopie, juin 2016, consultable via "Refugees in the Horn of Africa: Somali Displacement Crisis", disponible sur <http://data.unhcr.org/horn-of-africa/country.php?id=65>.

⁵¹ Pour le Kenya, voir HCR, fiche d'information sur le Kenya, juillet 2016, disponible (en anglais) sur <http://data.unhcr.org/horn-of-africa/country.php?id=110> ; pour l'Ouganda, voir HCR, *Uganda Monthly Refugee Statistics Update*, 31 juillet 2016, disponible sur http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/UGA_REFInfo-Graph_July2016.pdf.

⁵² HCR, fiche d'information sur le Kenya, op. cit.

⁵³ HCR, "Resettlement Statistical Database Portal", <http://www.unhcr.org/uk/statistics/unhcrstats/573b8a4b4/resettlement-statistical-database-portal.html>, consulté le 26 septembre 2016.

⁵⁴ HCR, fiche d'information sur le Kenya, op. cit.

⁵⁵ La déclaration du gouvernement kenyan est disponible sur <https://www.facebook.com/InteriorMinistryKenya/photos/pcb.1124964620900337/1124964390900360/?type=3&theater>.

⁵⁶ L'accord tripartite est disponible sur www.refworld.org/pdfid/5285e0294.pdf.

⁵⁷ HCR, *Position on Returns to Southern and Central Somalia (Update I)*, mai 2016, disponible sur <http://www.refworld.org/docid/573de9fe4.html>.

Somalie, en violation de l'accord tripartite et du droit international⁵⁸. Les déclarations à la presse de responsables publics sur la fermeture programmée du camp, et les interventions dans lesquelles les autorités kenyanes conseillent aux gens de profiter de l'offre de rapatriement tant quelle est disponible et indiquant que s'ils ne rentrent pas « volontairement », ils risquent d'être expulsés contre leur gré à la fin novembre sans pouvoir bénéficier de l'aide actuellement proposée, jouent en ce sens.

Les autorités et les signataires de l'accord tripartite n'ont pas précisé ce qu'il adviendra des Somaliens qui ne rentrent pas dans leur pays. Le 25 juin, les parties à l'accord ont déclaré que l'objectif était de ramener la population du camp à 150 000 personnes avant la fin 2016, notamment « à la suite de retours volontaires en Somalie, de la réinstallation des réfugiés non somaliens, de la suppression de l'enregistrement pour des citoyens kenyans qui s'étaient inscrits en tant que réfugiés, et d'un recensement de la population⁵⁹ ». En juillet 2016, le HCR a lancé un appel au versement de 115,4 millions de dollars supplémentaires avant la fin de l'année, en appui à ses opérations au Kenya et en Somalie à la suite de la décision du gouvernement kenyan de fermer Dadaab. Cet appel table sur le retour de 50 000 Somaliens réfugiés au Kenya d'ici à la fin de 2016⁶⁰. Au 5 août 2016, 20 180 réfugiés somaliens vivant à Dadaab étaient rentrés dans leur pays⁶¹. Ces déclarations contradictoires laissent de graves questions sans réponse. Qu'est-il réellement prévu pour les réfugiés somaliens de Dadaab ? Comment concilier respect des objectifs chiffrés et retours volontaires ? Et comment la fermeture de Dadaab peut-elle être compatible avec une réduction de moitié de sa population ?

L'ÉRYTHREE

Chaque année, plusieurs dizaines de milliers de personnes fuient l'Érythrée, petit pays de la Corne de l'Afrique où ne sévit pas de conflit armé⁶². Selon les chiffres du HCR, sur les 129 114 personnes arrivées par la mer en Italie depuis l'Afrique du Nord entre janvier et septembre 2016, 13 % étaient originaires d'Érythrée⁶³.

L'un des motifs qui revient le plus souvent dans les demandes d'asile déposées par les Érythréens est la conscription à durée indéterminée. En vertu de ce système, établi par la loi en 1995, tout Érythréen adulte est soumis à un service national obligatoire de 18 mois. Toutefois, dans la pratique, un grand nombre de conscrits voient la durée de leur service prolongée indéfiniment. Amnesty International s'est entretenue avec des Érythréens qui, quand ils ont fui le pays pour demander l'asile, étaient enrôlés depuis plus de 10 ou 15 ans. Beaucoup de conscrits sont affectés à toute une série de tâches civiles, dans des secteurs tels que l'agriculture, la construction, l'enseignement et le service civil. Les employés des institutions publiques ou occupant d'autres fonctions au sein de l'État sont très souvent des conscrits. Ce système relève du travail forcé, en violation du droit international⁶⁴.

Ces dernières années, plusieurs pays où des Érythréens ont sollicité l'asile ont voulu réfuter l'idée selon laquelle ceux qui cherchaient à échapper au service national disposaient d'un motif valable de protection internationale. En 2014 et 2015, certains – dont le Danemark et le Royaume-Uni – ont soutenu que la situation des conscrits, entre autres Érythréens, s'était suffisamment améliorée de sorte que ceux qui fuyaient le pays n'avaient plus vocation à bénéficier de l'asile⁶⁵. Les recherches menées par Amnesty

⁵⁸ Amnesty International avait constaté dans le passé que des violences ou des actes de harcèlement perpétrés par la police avaient conduit au « refoulement » implicite de réfugiés somaliens vers leur pays d'origine. La fermeture du camp de Dadaab entraînerait toutefois un nombre sans précédent de retours de réfugiés somaliens vers la Somalie. Voir Amnesty International, *Somalis are scapegoats in Kenya's anti-terror crackdown* (index : AFR 52/003/2014), disponible sur <https://www.amnesty.org/fr/documents/AFR52/003/2014/en/> ; et *Somalia: No place like home: returns and relocations of Somalia's displaced* (index : AFR 52/002/2014), disponible sur <https://www.amnesty.org/fr/documents/AFR52/001/2014/en/>.

⁵⁹ HCR, « Communiqué de presse conjoint : Commission ministérielle tripartite pour le rapatriement volontaire des réfugiés somaliens depuis le Kenya vers la Somalie », 25 juin 2016, disponible sur <http://www.unhcr.org/fr/news/press/2016/6/57850e0ba/communique-presse-conjoint-commission-ministerielle-tripartite-rapatriement.html>.

⁶⁰ HCR, *Somali Situation Supplementary Appeal, July-December 2016*, disponible sur <http://data.unhcr.org/horn-of-africa/country.php?id=110>.

⁶¹ HCR, *Weekly Update: Voluntary Repatriation of Somali Refugees from Kenya*, 5 août 2016, disponible sur <http://data.unhcr.org/horn-of-africa/country.php?id=110>.

⁶² Amnesty International, *Eritrea: Just deserters - why indefinite national service in Eritrea has created a generation of refugees: revised edition* (AFR 64/4794/2016), disponible sur <https://www.amnesty.org/fr/documents/afr64/4794/2016/en/>.

⁶³ HCR, "Refugees/Migrants Emergency Response – Mediterranean", disponible sur <http://data.unhcr.org/mediterranean/country.php?id=105>.

⁶⁴ Amnesty International, *Eritrea: Just deserters - why indefinite national service in Eritrea has created a generation of refugees: revised edition* (AFR 64/4794/2016), disponible sur <https://www.amnesty.org/fr/documents/afr64/4794/2016/en/>.

⁶⁵ Voir ministère de l'Intérieur du Royaume-Uni, "Country Information and Guidance - Eritrea: National (incl. Military) Service", 11 mars 2015, disponible sur <http://www.refworld.org/docid/552779c34.html> ; service danois de l'immigration, "Eritrea – Drivers and Root Causes of Emigration,

International n'ont toutefois pas permis de constater d'évolution notable du système du service national jusqu'en novembre 2015. La conscription continue d'être prolongée indéfiniment, et les personnes enrôlées sont toujours affectées à des postes aussi bien civils que militaires.

Souvent déployés loin de chez eux, les conscrits ne peuvent mener une vie de famille. Les permissions sont limitées et accordées arbitrairement. Leur solde n'est pas suffisante pour leur permettre de subvenir à leurs besoins élémentaires, par exemple se nourrir correctement, vivre dans un logement décent et avoir accès à des services essentiels. Ce système a des répercussions de plus en plus fortes sur les enfants qui, souvent, abandonnent l'école prématurément afin d'échapper à l'enrôlement et de gagner de l'argent pour leur famille. Différents membres d'une même famille (des frères et sœurs, des époux, voire des parents et leurs enfants) sont appelés en même temps mais séparés géographiquement. Ceux qui tentent de se soustraire au système ou de désertir se font régulièrement prendre lors de rafles et sont maintenus arbitrairement en détention pendant des mois, à titre de sanction, avant de se voir contraints d'effectuer le service national. Le même sort est réservé aux personnes qui tentent de quitter le pays sans autorisation.

L'ETHIOPIE : LES REFUGIES ACCUEILLIS, MAIS UNE ASSISTANCE LIMITEE

L'Éthiopie accueille le plus grand nombre de réfugiés en Afrique. On en recense 740 000 environ, originaires pour la plupart de l'Érythrée et du Soudan du Sud, mais aussi de la Somalie, du Soudan et du Yémen⁶⁶. Ils vivent généralement dans l'un des 25 camps administrés par le HCR et le gouvernement, mais certains habitent dans des zones urbaines, notamment en périphérie de la capitale, Addis-Abeba. L'Éthiopie laisse entrer les réfugiés, mais ne les autorise pas à travailler et ne leur délivre pas de permis de séjour permanent. Le HCR estime que, pour la grande majorité d'entre eux, la réinstallation dans un autre pays est la seule solution durable.

L'immense majorité des réfugiés vivant en Éthiopie sont privés d'un accès satisfaisant à la nourriture, au logement et aux services essentiels. À titre d'exemple, seuls 7 % des enfants réfugiés d'âge scolaire sont scolarisés dans l'enseignement secondaire⁶⁷. En 2015, l'Éthiopie a été frappée par une sécheresse dévastatrice qui a touché 80 % des zones d'accueil de réfugiés.

Un nombre élevé de réfugiés érythréens quittent l'Éthiopie, parce qu'ils ne peuvent pas subvenir à leurs besoins élémentaires, mais aussi parce qu'on ne les laisse pas travailler ni obtenir un titre de séjour permanent. Environ deux tiers d'entre eux ont quitté le pays en 2015, beaucoup dans l'espoir de rejoindre l'Europe.

L'INSTABILITE POLITIQUE AU BURUNDI

Le Burundi traverse une crise politique depuis que le président Pierre Nkurunziza a décidé de briguer un troisième mandat en avril 2015, ce que beaucoup ont considéré comme contraire à la Constitution. Plusieurs centaines de personnes ont été tuées depuis. Les pires violences se sont déroulées le 11 décembre 2015 : à la suite d'attaques coordonnées contre trois sites militaires par des hommes armés non identifiés, les forces de sécurité ont procédé à des opérations de ratissage dans des quartiers de la capitale, Bujumbura, considérés comme acquis à l'opposition, tuant des dizaines de personnes, avant d'en enterrer certaines dans des fosses communes⁶⁸. En 2016, la situation des droits humains a continué de se détériorer et, à l'heure où nous écrivons ces lignes, personne n'a eu à rendre de comptes pour les actes de violence grave commis.

National Service and the Possibility of Return", août et octobre 2014, disponible sur <https://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/744EA210-A4F1-4D7B-8898-AB792907769C/0/EritreareportAnnexABFINAL15122014.pdf> ; Martin Plaut, "Eritrean migrants face new asylum battle in EU", BBC, 10 juillet 2015, disponible sur <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-33446423>.

⁶⁶ Page consacrée aux activités du HCR en Éthiopie, disponible sur http://reporting.unhcr.org/node/5738#_ga=1.50308898.508291969.1472307750.

⁶⁷ Section "Needs and Response" de la page consacrée aux activités du HCR en Éthiopie, disponible sur http://reporting.unhcr.org/node/5738#_ga=1.50308898.508291969.1472307750.

⁶⁸ Amnesty International, *Burundi. Les victimes des violences du 11 décembre seraient enterrées dans des fosses communes* (index : AFR 16/3337/2016), disponible sur <https://www.amnesty.org/fr/documents/afr16/3337/2016/fr/>.

Plus de 300 000 personnes ont fui le pays, trouvant refuge pour la plupart dans des camps de réfugiés installés dans les pays limitrophes, le Rwanda et la Tanzanie⁶⁹. La situation y est difficile, et les ressources disponibles sont limitées. Le plan d'action régional 2016 pour les réfugiés du Burundi n'est à ce jour financé qu'à hauteur de 37 %⁷⁰.

Celles et ceux qui tentent de fuir le Burundi sont battus, se voient extorquer de l'argent et sont renvoyés dans le pays par des membres des Imbonerakure, organisation de jeunesse du parti au pouvoir. De fait, beaucoup de réfugiés burundais partent avec peu, voire aucun effet personnel – qu'il s'agisse d'un choix délibéré de leur part, pour ne pas attirer l'attention, ou que leurs affaires leur aient été volées.



Des enfants burundais jouent dans le camp de réfugiés de Mtendeli, Tanzanie, 2016. © Amnesty International

Il n'y a pas de mécanisme de protection adéquat dans les camps de réfugiés de Tanzanie. En 2016, de nombreux réfugiés burundais ont expliqué à Amnesty International qu'ils avaient peur car les camps étaient situés non loin de leur pays et qu'ils avaient vu des membres des Imbonerakure dans les camps⁷¹. La situation au Burundi reste instable, et la population réfugiée devrait encore s'accroître.

LE SOUDAN DU SUD

La courte histoire du Soudan du Sud a été largement marquée par les conflits et les déplacements de populations. En décembre 2013, des combats ont éclaté dans la capitale, Djouba, après que le président Salva Kiir eut accusé le vice-président Riek Machar d'avoir fomenté un coup d'État. La situation a dégénéré en un violent conflit armé interne, et le nombre de personnes fuyant le pays est monté en flèche, passant de 115 013 en décembre 2013 à un million au 16 septembre 2016⁷². Pour la seule période du 8 juillet au 28 août 2016, elles étaient 95 331 à s'être enfuies en raison des combats où continuaient de s'affronter les forces gouvernementales et celles de l'opposition à Djouba. Le viol, l'enrôlement forcé et le pillage étaient les principales raisons citées par les réfugiés pour justifier leur décision de fuir⁷³. Un très grand nombre de personnes sont par ailleurs déplacées à l'intérieur du pays et pourraient chercher à le quitter. En juillet 2016, Amnesty International a été informée que le Service national de la sûreté et du renseignement avait délibérément empêché des Sud-Soudanais, en particulier des hommes, de partir. On leur avait notamment interdit de s'envoler pour Entebbe (Ouganda), en violation de leur droit de quitter leur propre pays⁷⁴.

La majorité de celles et ceux qui quittent le Soudan du Sud fuient en Ouganda. En septembre 2016, ce pays accueillait 373 626 réfugiés sud-soudanais⁷⁵. Les réfugiés sud-soudanais sont également présents en grand nombre dans d'autres pays de la région, dont l'Éthiopie, le Kenya, la République centrafricaine, la

⁶⁹ Au 27 septembre 2016. HCR, Portail de partage de l'information, "Burundi Situation", disponible sur <http://data.unhcr.org/burundi/regional.php>.

⁷⁰ OCHA (Nations unies), Service de suivi financier, "Burundi crisis 2016", disponible sur https://fts.unocha.org/pagelocator.aspx?page=special-rrp_burundi.

⁷¹ Entretiens menés par Amnesty International en juin 2016 dans les camps de réfugiés de Nyaragusu, Nduta et Mtendali (district de Kibondo, Tanzanie).

⁷² HCR, Portail de partage de l'information, « Urgence au Soudan du Sud », disponible sur <http://data.unhcr.org/SouthSudan/regional.php>, et HCR, « Plus d'un million de réfugiés sud-soudanais », 16 septembre 2016, disponible sur <http://www.unhcr.org/fr/news/briefing/2016/9/57dc45ffa/dun-million-refugies-sud-soudanais.html>.

⁷³ HCR, "South Sudan Situation: Regional Emergency Update", 22-28 août 2016, disponible sur <http://data.unhcr.org/SouthSudan/regional.php>.

⁷⁴ Amnesty International, "South Sudan: Security Forces deliberately preventing people from leaving the country", 14 juillet 2016, disponible sur <http://www.amnestyusa.org/news/press-releases/south-sudan-security-forces-deliberately-preventing-people-from-leaving-the-country>.

⁷⁵ HCR, « Plus d'un million de réfugiés sud-soudanais », 16 septembre 2016, disponible sur <http://www.unhcr.org/fr/news/briefing/2016/9/57dc45ffa/dun-million-refugies-sud-soudanais.html>.

République démocratique du Congo et le Soudan⁷⁶. Au 28 août 2016, seuls 20 % des besoins de financement établis par le HCR en réponse à la crise des réfugiés dans le pays étaient couverts⁷⁷.

Le Soudan du Sud est lui aussi un pays d'accueil : quelque 250 000 personnes qui ont fui le conflit dans les États soudanais du Kordofan du Sud et du Nil Bleu y ont trouvé refuge⁷⁸. Elles vivent en grande majorité dans des camps établis ou improvisés, dans les États du Haut-Nil et d'Unité⁷⁹ – où la situation est instable –, et n'ont qu'un accès limité à l'aide humanitaire. Près de 90 % des personnes rejoignant le Soudan du Sud depuis le Kordofan du Sud sont des femmes et des enfants, les mineurs non accompagnés et séparés représentant 10 % des nouveaux arrivants entre janvier et août 2016⁸⁰. Les réfugiés invoquent principalement comme raison à leur exil le manque de nourriture, les bombardements aériens et les attaques au sol qui accompagnent le conflit entre le gouvernement soudanais et des groupes d'opposition armés.

LE CONFLIT DANS LE NORD-EST DU NIGERIA

Le conflit qui sévit dans le nord du Nigeria a provoqué une grave crise humanitaire dans la région. Les affrontements persistants entre Boko Haram et l'armée nigériane continuent de chasser les gens de chez eux⁸¹. D'après le HCR, plus de deux millions de personnes sont actuellement déplacées, les pays voisins (le Cameroun, le Niger et le Tchad) accueillant quelque 190 000 réfugiés. Face aux attaques généralisées que des combattants de Boko Haram mènent sans discrimination contre leurs villages et leurs villes, les populations de régions reculées du nord-est du Nigeria fuient.

Plusieurs camps ont été créés pour les personnes déplacées dans la région. Selon les informations reçues par Amnesty International, les conditions de vie y sont inadaptées, l'accès à la nourriture, à l'eau et à l'hébergement étant insuffisant, ce qui se traduit par des décès et des cas de malnutrition. Des résidentes se sont également dites inquiètes pour leur sécurité, craignant des violences sexuelles et fondées sur le genre.

Le gouvernement nigérian engage les populations parties à revenir, soutenant que la situation en matière de sécurité dans les villes et les villages est aujourd'hui meilleure. Cependant, les zones dites sécurisées ne sont garanties que dans les grandes agglomérations, et pas partout dans le pays. Les infrastructures nécessaires, notamment des bâtiments d'habitation, ne sont pas disponibles.

LES REFUGIES ROHINGYAS ET LES LACUNES EN MATIERE DE PROTECTION EN ASIE DU SUD-EST

Les Nations unies considèrent les Rohingyas, groupe ethnique et religieux du Myanmar, comme l'une des minorités les plus persécutées au monde. Ils sont plus d'un million à vivre dans l'État d'Arakan, dans l'ouest du pays. La Loi de 1982 relative à la citoyenneté restreint l'accès de certains groupes à la pleine citoyenneté sur la base de leurs origines ethniques, ce qui signifie que l'immense majorité des Rohingyas ne peuvent être citoyens à part entière. Les précédents gouvernements sont allés jusqu'à nier leur existence, les qualifiant systématiquement de « Bengalis », terme laissant entendre que ce sont des migrants venus du Bangladesh voisin.

Victimes depuis des dizaines d'années de discrimination, de violence et d'atteintes aux droits humains commises par des acteurs étatiques et non étatiques, des centaines de milliers de Rohingyas ont dû quitter le pays pour chercher refuge ailleurs⁸². Leur situation a continué à se détériorer en raison des mesures prises par les autorités pour renforcer encore leur exclusion. En 2015 par exemple, les pouvoirs publics ont

⁷⁶ HCR, Portail de partage de l'information, « Urgence au Soudan du Sud », disponible sur <http://data.unhcr.org/SouthSudan/regional.php>.

⁷⁷ HCR, "South Sudan Situation: Regional Emergency Update", 22-28 août 2016, disponible sur <http://data.unhcr.org/SouthSudan/regional.php>.

⁷⁸ Page consacrée aux activités du HCR au Soudan du Sud, disponible sur <http://reporting.unhcr.org/node/2553>.

⁷⁹ Les autorités sud-soudanaises subdivisent actuellement ces deux États en circonscriptions administratives plus petites, qui ne sont toutefois pas reconnues par la communauté internationale.

⁸⁰ HCR, Portail de partage de l'information, « Urgence au Soudan du Sud », disponible sur <http://data.unhcr.org/SouthSudan/country.php?id=251>.

⁸¹ HCR, "Nigeria Situation Regional Refugee Response Plan", disponible sur <http://reporting.unhcr.org/node/12587>.

⁸² Human Rights Watch, *The Rohingya Muslims. Ending a Cycle of Exodus?*, vol. 8, n° 9 (C), septembre 1996, disponible sur <https://www.hrw.org/legacy/summaries/s.burma969.html>.

annoncé le retrait de toutes les cartes d'enregistrement temporaires (connues sous le nom de « cartes blanches »), empêchant ainsi les anciens détenteurs de ces cartes – dont beaucoup de Rohingyas – de voter aux élections de novembre 2015⁸³.

Face à leur situation très difficile au Myanmar, des dizaines de milliers de Rohingyas sont partis, généralement par bateau. Le HCR estime à 94 000 le nombre de personnes qui ont quitté l'État d'Arakan et sa région frontalière avec le Bangladesh depuis 2014⁸⁴. En fuyant le Myanmar et le Bangladesh, des milliers d'entre elles ont été victimes de pratiques abusives et contraintes de verser des sommes exorbitantes à des passeurs et à des trafiquants d'êtres humains⁸⁵. Certaines ont été enlevées, une rançon étant exigée contre leur libération, elles ont été violées et ont subi d'autres graves violences physiques. Beaucoup ont disparu ou sont mortes lors de leur périple en mer ou pendant leur détention dans des camps servant à la traite des êtres humains en Thaïlande et en Malaisie⁸⁶. Entre janvier 2014 et mi-2015 le HCR a recensé 1 100 décès en mer, le nombre réel de morts étant probablement beaucoup plus élevé⁸⁷.



Quelque 350 personnes – apparemment originaires du Myanmar ou du Bangladesh et parmi lesquelles se trouveraient des Rohingyas – retrouvées à bord d'un bateau qui dérivait au large des côtes thaïlandaises et malaisiennes, en mai 2015. Elles avaient pris la mer depuis de « nombreux jours », voire plus de deux mois. © Thapanee letsrichai

En Asie du Sud et du Sud-Est, la plus grande concentration de réfugiés rohingyas se trouve au Bangladesh et en Malaisie ainsi, dans une moindre mesure, qu'en Thaïlande et en Indonésie. Au Bangladesh, 31 759 réfugiés enregistrés auprès du HCR vivent dans les camps officiels de Nayapara et de Kutupalong, mais on estime à 200 000 le nombre de Rohingyas vivant clandestinement dans le pays⁸⁸, beaucoup dans des conditions déplorables, avec un accès très limité aux services essentiels et à l'aide humanitaire.

La Malaisie est une plaque tournante pour la détermination du statut de réfugié et l'administration des programmes de réinstallation, même si le gouvernement rejette vigoureusement toute responsabilité dans la protection des réfugiés. On dénombre à l'heure actuelle 53 629 réfugiés et demandeurs d'asile rohingyas enregistrés auprès du HCR dans le pays. Ces personnes – auxquelles s'ajoutent près de 100 000 autres demandeurs d'asile rohingyas sans papiers – sont dispersées dans plusieurs villes malaisiennes et occupent des logements bas de gamme, où les conditions sont déplorables.

Les réfugiés et demandeurs d'asile rohingyas sont bien moins nombreux en Thaïlande et en Indonésie, qui sont traditionnellement des pays de transit sur l'itinéraire emprunté pour rejoindre la Malaisie, l'Australie ou la Nouvelle-Zélande.

Les Rohingyas pâtissent d'un contexte fragile pour la protection des réfugiés en Asie du Sud-Est. Les principaux pays d'accueil de cette population ne sont pas parties à la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés. Ils ne disposent pas non plus de cadre juridique spécifique pour faire bénéficier les réfugiés et les demandeurs d'asile d'une protection ou les autoriser à séjourner en toute légalité. Ainsi, les réfugiés et les demandeurs d'asile rohingyas vivent dans la peur constante d'être arrêtés, détenus, poursuivis en justice et, parfois, renvoyés de force⁸⁹. Depuis 2013, on estime à 3 000 le nombre de Rohingyas placés en

⁸³ Amnesty International, *Myanmar: Briefing to the UN Committee on the elimination of discrimination against women 64th Session* (ASA 16/4240/2016), disponible sur <https://www.amnesty.org/fr/documents/asa16/4240/2016/en/>.

⁸⁴ OCHA, *Humanitarian Needs Overview*, novembre 2015, disponible sur http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Ref_Doc_Humanitarian_Needs_Overview_HCT_2016.pdf.

⁸⁵ HCR, *Mixed Maritime Movements in South-East Asia in 2015*, février 2016, disponible sur <http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/UNHCR%20-%20Mixed%20Maritime%20Movements%20in%20South-East%20Asia%20-%202015.pdf>.

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ HCR, *South-East Asia. Mixed Maritime Movements*, avril-juin 2015, disponible sur <http://www.unhcr.org/554c6a746.html>.

⁸⁸ "No Respite for Rohingya in Bangladesh", *Al Jazeera*, 16 janvier 2014, disponible sur <http://www.aljazeera.com/indepth/features/2014/01/no-respite-rohingya-bangladesh-201411675944519957.html>.

⁸⁹ HCR, *Au-delà de la détention 2014-2019. Une Stratégie mondiale visant à soutenir les gouvernements pour mettre fin à la détention des demandeurs d'asile et des réfugiés*, août 2016.

détention en Thaïlande⁹⁰. Sur l'année dernière seulement, la Malaisie a arrêté et détenu 7 930 réfugiés et demandeurs d'asile rohingyas⁹¹.

En mai 2015, près de 5 000 réfugiés et migrants du Myanmar et du Bangladesh ont été abandonnés par des passeurs dans la mer d'Andaman. Au lieu de leur prêter assistance, les gouvernements indonésien, malaisien et thaïlandais ont dans un premier temps refusé de les laisser débarquer, les repoussant délibérément hors de leurs eaux territoriales⁹². Ces actes constituent une violation flagrante de leurs obligations juridiques internationales en matière de sauvetage en mer et ont été largement condamnés par la communauté internationale.

À l'échelon régional, quelques efforts ont été réalisés pour combler les lacunes de protection des réfugiés et des migrants. Lors de plusieurs réunions tenues en 2015, les gouvernements des pays membres de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE) ont formulé des recommandations visant à renforcer les capacités et mécanismes de recherche et de sauvetage ainsi qu'à organiser davantage de voies de migration sûres et légales. Le Processus de Bali (forum régional où sont débattues les questions migratoires) a amélioré le dialogue et la coordination régionale dans le domaine de la protection des réfugiés et des migrants.

LA TRAITE ET LE TRAFIC ILLICITE DE PERSONNES

La traite et le trafic illicite de personnes sont des infractions de nature transnationale, prohibées l'une comme l'autre par la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée. Les actes relevant de la traite et ceux relevant du trafic illicite sont couverts par deux protocoles différents à la Convention et, même s'il n'est pas toujours facile de différencier ces deux notions dans la pratique, elles font l'objet de définitions distinctes⁹³.

Telle qu'elle est définie à l'article 3 du Protocole [contre la traite], la « traite des personnes » désigne :

- (a) un « acte » : le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil de personnes ;
- (b) des moyens : la menace de recours ou le recours à la force ou à d'autres formes de contrainte, l'enlèvement, la fraude, la tromperie, l'abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité, ou encore l'offre ou l'acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre ;
- (c) l'objectif de l'exploitation qui inclut, au minimum : l'exploitation de la prostitution d'autrui ou d'autres formes d'exploitation sexuelle, le travail ou les services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage, la servitude ou le prélèvement d'organes⁹⁴.

Au regard du Protocole contre la traite, les États parties sont tenus d'ériger la traite des êtres humains en infraction et d'établir des mesures d'ensemble pour la prévenir et la combattre, ainsi que pour protéger les victimes contre une nouvelle victimisation⁹⁵. Ce texte leur impose également d'« envisage[r] de mettre en œuvre des mesures en vue d'assurer le rétablissement physique, psychologique et social des victimes de la traite des personnes⁹⁶. »

En revanche, le trafic illicite de personnes s'entend d'une transaction consentie. Aux termes du Protocole contre le trafic illicite, cette expression désigne « le fait d'assurer, afin d'en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou un autre avantage matériel, l'entrée illégale dans un État Partie

⁹⁰ Service de la Commission européenne à l'aide humanitaire et à la protection civile (ECHO), *The Rohingya Crisis: ECHO Factsheet*, mai 2016.

⁹¹ ECHO, *ibid.*

⁹² Amnesty International, *Deadly journeys at sea: The refugee and trafficking crisis in Southeast Asia* (index : ASA 21/2574/2015).

⁹³ Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, rés. 55/25 de l'Assemblée générale des Nations unies, annexe III, 55^e sess., supp. n° 49, doc. ONU A/45/49 (vol. I) [2001], entré en vigueur le 28 janvier 2004 [Protocole contre le trafic illicite] ; Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, rés. 55/25, annexe II, 55^e sess., supp. n° 49, doc. ONU A/45/49 (vol. I) (2001), entré en vigueur le 25 décembre 2003 [Protocole contre la traite].

⁹⁴ Office des Nations unies contre la drogue et le crime, *Guides législatifs pour l'application de la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée et des protocoles s'y rapportant*, 2004, p. 286.

⁹⁵ Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, op. cit., articles 5 et 9.

⁹⁶ *Ibid.*, article 6(3).

d'une personne qui n'est ni un ressortissant ni un résident permanent de cet État⁹⁷ ». Celles et ceux qui fuient un conflit ou des persécutions dans différentes régions du monde ont souvent recours aux services de passeurs pour franchir illégalement des frontières, quand ils ne trouvent pas d'itinéraire légal pour rejoindre des pays sûrs⁹⁸. Des spécialistes de la question ont admis que la majorité des demandeurs d'asile avaient besoin de passeurs à certaines étapes de leur périple – voire à toutes⁹⁹.

Le Protocole contre le trafic illicite impose aux États de prévenir et de combattre le trafic illicite de migrants, tout en protégeant les droits des migrants objet d'un tel trafic¹⁰⁰. Le trafic illicite peut s'accompagner de violations des droits humains, mais il n'en constitue pas directement une. L'Office des Nations unies contre la drogue et le crime reconnaît que la traite et le trafic illicite peuvent se produire simultanément et que les distinctions entre ces deux infractions sont souvent subtiles. Les principaux critères juridiques permettant de les différencier sont le consentement (le trafic illicite, même dans des conditions dangereuses ou dégradantes, se fait avec le consentement de l'intéressé) et l'exploitation (le trafic illicite ne vise pas l'exploitation de l'intéressé¹⁰¹). Ni les victimes de la traite, ni les migrants faisant l'objet d'un trafic illicite ne doivent être traités comme des criminels.

LES REFUGIES PALESTINIENS

Un peu plus de cinq millions de réfugiés dans le monde sont palestiniens. C'est la première population réfugiée au monde depuis plus d'un demi-siècle¹⁰². Ils vivent pour la plupart en Jordanie, au Liban, en Syrie, dans la bande de Gaza et en Cisjordanie.

Le HCR ne travaille généralement pas directement avec les réfugiés palestiniens, qui sont sous la responsabilité de l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA¹⁰³).

Les Palestiniens qui ont fui Israël, la Cisjordanie ou la bande de Gaza, ou en ont été expulsés, ainsi que ceux de leurs descendants qui ont gardé des liens réels avec ces territoires, ont le droit de retourner chez eux conformément au droit international¹⁰⁴. Cependant, ils n'ont pratiquement aucun espoir, dans un avenir proche, d'être autorisés à regagner leurs maisons et les terres qu'ils ont quittées, situées essentiellement dans ce qui est aujourd'hui Israël et les territoires palestiniens occupés. Dans les pays du Moyen-Orient où la majorité d'entre eux sont installés, ils sont considérés apatrides ou ne jouissent que d'un statut de résident précaire, et n'ont guère de possibilités d'intégration locale.

La réinstallation dans d'autres pays est une solution qui améliorerait le sort des réfugiés palestiniens qui ne peuvent pas obtenir une protection dans leur pays d'accueil. Elle reste toutefois une solution temporaire, qui ne doit pas mettre en péril leur droit au retour quand les conditions seront favorables.

Les difficultés que rencontrent les réfugiés palestiniens dans les principaux pays d'accueil du Moyen-Orient sont aggravées quand ils se retrouvent dans des zones en proie à un conflit, par exemple dans les territoires palestiniens occupés, en Syrie et en Irak.

⁹⁷ Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, op. cit., article 3.

⁹⁸ Dans le contexte de la crise des réfugiés en Méditerranée, par exemple, Amnesty International estime que l'immense majorité des personnes qui rejoignent l'Europe par bateau le font avec l'aide de passeurs. Voir Amnesty International, *Libya is Full of Cruelty: Stories of Abduction, Sexual Violence and Abuse from Migrants and Refugees* (index : MDE 19/1578/2015), disponible sur <https://www.amnesty.org/fr/documents/mde19/1578/2015/en/>, p. 12.

⁹⁹ Sharon Pickering, "Transnational Crime and Refugee Protection", *Social Justice*, vol. 34, n° 2 [2007], disponible sur http://www.socialjusticejournal.org/archive/108_34_2/108_05Pickering.pdf, p. 53.

¹⁰⁰ Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, op. cit., article 2.

¹⁰¹ Office des Nations unies contre la drogue et le crime, "Migrant Smuggling FAQs", disponible sur https://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/faqs-migrant-smuggling.html#Overlaps_and_differences.

¹⁰² Entre la fin de 1947 et la première moitié de 1949, des Palestiniens ont abandonné leurs maisons, situées dans ce qui est aujourd'hui Israël, pour échapper aux violences qui ont accompagné la création de l'État d'Israël et la guerre israélo-arabe de 1948. D'autres sont devenus réfugiés en 1967, quand Israël a occupé des territoires, dont la bande de Gaza et la Cisjordanie.

¹⁰³ L'UNRWA a été créé en 1949 pour prêter assistance à ces réfugiés et à leurs descendants en Jordanie, au Liban, en Syrie, dans la bande de Gaza et en Cisjordanie, y compris à Jérusalem-Est. Ils ne peuvent pas se faire enregistrer auprès du HCR ni obtenir une assistance de sa part dans les zones où l'UNRWA exerce son activité. En revanche, les réfugiés palestiniens présents dans d'autres pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord, comme l'Irak, relèvent de la compétence du HCR.

¹⁰⁴ Amnesty International, *Israël et territoires occupés / Autorité palestinienne. Le droit au retour : le cas des Palestiniens* (index : MDE 15/013/2001), disponible sur <https://www.amnesty.org/fr/documents/MDE15/013/2001/fr/>.

LES REFUGIES PALESTINIENS DANS LES TERRITOIRES PALESTINIENS OCCUPES

Plus de deux millions de Palestiniens vivant dans les territoires palestiniens occupés sont enregistrés auprès de l'UNRWA : près de 775 000 en Cisjordanie et 1,26 million dans la bande de Gaza. Le blocus imposé sur la bande de Gaza par Israël depuis près de 10 ans – ainsi que la fermeture par l'Égypte de sa frontière, au point de passage de Rafah, et la destruction des tunnels reliant l'Égypte à la bande de Gaza – a eu de graves répercussions sur les réfugiés qui y résident : la situation économique est désastreuse et le taux de chômage, systématiquement supérieur à 40 %, est l'un des plus élevés au monde. En raison des conflits armés qui ont opposé à plusieurs reprises Israël et des groupes armés palestiniens à Gaza, de nombreux civils, des réfugiés pour la plupart, ont trouvé la mort à la suite de frappes aériennes et de bombardements israéliens. Plusieurs milliers d'autres ont été blessés. Certaines de ces attaques constituaient des crimes de guerre. En Cisjordanie, les forces israéliennes font régulièrement irruption dans les camps de réfugiés, les villes et les villages pour arrêter les habitants et démolir leurs maisons. Le recours à une force excessive et injustifiée est monnaie courante lors de ces opérations, et des réfugiés sont souvent blessés et tués.



Installé en 1950 près de Naplouse, dans le nord de la Cisjordanie, le camp de Balata accueille plusieurs milliers de réfugiés palestiniens. Image de 2015.
© Jeremy Robson

LES REFUGIES PALESTINIENS DE SYRIE

Avant la crise, qui a éclaté en 2011, plus de 520 000 réfugiés palestiniens étaient enregistrés auprès de l'UNRWA en Syrie, où ils étaient arrivés en plusieurs vagues successives à partir de 1947¹⁰⁵. Depuis 2011, plus de la moitié de ces réfugiés ont été déplacés, sur le territoire syrien (280 000) et dans d'autres pays, en raison d'attaques visant plusieurs camps de réfugiés et quartiers où ils vivent. Le camp de Yarmouk, dans la banlieue de Damas, qui abrite 180 000 réfugiés palestiniens et plusieurs centaines de Syriens, a notamment été assiégé. Parmi celles et ceux qui ont quitté la Syrie, quelque 42 000 ont fui au Liban, plus de 17 000 en Jordanie et 50 000 dans des pays hors des zones d'intervention de l'UNRWA¹⁰⁶.

¹⁰⁵ Chiffres au 1^{er} janvier 2011. Source : UNRWA, "Where we work: Syria", disponible sur <http://www.unrwa.org/where-we-work/syria>.

¹⁰⁶ UNRWA, *Syria regional crisis: 2016 emergency appeal*, p. 1-2, disponible sur http://www.unrwa.org/sites/default/files/2016_syria_emergency_appeal.pdf.

Depuis le début du conflit en Syrie, les réfugiés palestiniens rencontrent des difficultés pour entrer sur le territoire libanais. Face à l'augmentation du nombre de personnes fuyant la Syrie, le Liban a imposé des restrictions d'entrée sur son territoire, dont plusieurs visent spécifiquement les Palestiniens ou sont applicables aux Palestiniens avant de l'être à d'autres réfugiés de Syrie.

La plupart des Palestiniens de Syrie qui se trouvent aujourd'hui en Jordanie sont arrivés avant 2012, les autorités du pays commençant alors à ne plus les laisser entrer. Des centaines voire des milliers de Palestiniens de Syrie n'ont pas été autorisés à se rendre en Jordanie depuis 2012. En janvier 2013, les autorités ont annoncé officiellement leur décision de refuser l'entrée aux Palestiniens de Syrie.

LES REFUGIES PALESTINIENS INSTALLES DE LONGUE DATE AU LIBAN¹⁰⁷

Avant le conflit syrien et la crise des réfugiés, le Liban accueillait quelque 450 000 réfugiés palestiniens enregistrés¹⁰⁸. Un peu plus de la moitié d'entre eux vit dans 12 camps de réfugiés, tandis que les autres habitent dans des regroupements informels et dans des villes un peu partout dans le pays. L'UNRWA fournit quelques services dans les camps de réfugiés, mais ils sont surpeuplés, l'habitat y est délabré et les conditions de vie se révèlent généralement médiocres. Ces conditions se sont encore détériorées avec l'arrivée massive de réfugiés de Syrie (des Palestiniens et quelques Syriens).

Même si la plupart des réfugiés palestiniens qui résident de longue date au Liban ont toujours vécu là-bas, la nationalité libanaise leur est refusée et beaucoup demeurent apatrides. N'étant pas officiellement ressortissants d'un autre État, ils ne peuvent pas jouir de leurs droits au même titre que le reste de la population – les Libanais mais aussi les autres étrangers qui résident au Liban¹⁰⁹.

En outre, les réfugiés palestiniens sont toujours soumis à des lois et règlements discriminatoires qui les privent de leur droit d'hériter des biens ou d'accéder à l'enseignement public gratuit et les empêchent d'exercer dans 20 professions.

LES REFUGIES PALESTINIENS INSTALLES DE LONGUE DATE EN IRAK¹¹⁰

Comme le reste de la population civile en Irak, les réfugiés palestiniens sont en proie à une situation extrêmement précaire en matière de sécurité : le groupe armé se désignant sous le nom d'État islamique (EI) se livre à des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité et du nettoyage ethnique¹¹¹, tandis que les forces gouvernementales et des milices composées essentiellement de chiites et soutenues par le gouvernement se rendent coupables d'atteintes aux droits humains contre la population sunnite, en représailles semble-t-il aux crimes perpétrés par l'EI¹¹². Beaucoup de réfugiés palestiniens installés en Irak ont été contraints de fuir ; leur population était estimée à 12 000 en 2014 alors qu'on en dénombrait environ 30 000 en 2003. Beaucoup d'autres encore sont venus grossir les rangs des quelque 3,4 millions de personnes déplacées dans le pays, qui vivent dans des conditions particulièrement éprouvantes¹¹³.

Les réfugiés palestiniens de Bagdad continuent de signaler des violations des droits humains, dont des détentions arbitraires, des enlèvements et des menaces. Beaucoup de ceux qui vivaient à Mossoul ou à proximité de la ville ont dû fuir dans la région du Kurdistan irakien après que l'EI a pris le contrôle de vastes

¹⁰⁷ Amnesty International, *Lebanon: Submission to the UN Committee on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, 90th Session, 2-26 August 2016* (index : MDE 18/4435/2016), disponible sur <http://www.refworld.org/docid/5790d8c04.html> (consulté le 30 septembre 2016).

¹⁰⁸ UNRWA, "Statistics 2010", p. 5, disponible sur <http://www.unrwa.org/resources/reports/statistics-2010>.

¹⁰⁹ C'est le cas dans les situations juridiques où le Liban applique le principe de la réciprocité. Par exemple, le droit au travail est accordé aux ressortissants des pays qui reconnaissent ce droit aux citoyens libanais. Ce principe ne s'applique donc pas aux Palestiniens, du fait de leur apatridie, et ils ne sont pas autorisés à travailler.

¹¹⁰ Les informations de cette section sont issues des missions sur le terrain, des entretiens et des recherches documentaires réalisés par Amnesty International entre août 2014 et août 2016.

¹¹¹ Amnesty International, *Ethnic cleansing on historic scale: The Islamic State's systematic targeting of minorities in Northern Iraq* (index : MDE 14/011/2014), disponible sur <https://www.amnesty.org/fr/documents/mde14/011/2014/en/>.

¹¹² Amnesty International, *Absolute impunity: Militia reign in Iraq* (index : MDE 14/015/2014), disponible sur <https://www.amnesty.org/fr/documents/MDE14/015/2014/en/> ; « Irak. Les autorités doivent contrôler les agissements des forces alors que des allégations font état de tortures et de morts en détention », 8 juin 2016, disponible sur <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2016/06/iraq-authorities-must-rein-in-forces-amid-allegations-of-torture-and-deaths-in-custody/>.

¹¹³ Amnesty International, « Le difficile avenir des Irakiens qui ont fui l'EI », 19 août 2016, disponible sur <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2016/08/iraqis-who-fled-is-rule-face-harrowing-future/> ; "Iraq: Dire winter conditions expose shocking gaps in humanitarian assistance for thousands displaced", 19 décembre 2014, disponible sur <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2014/12/iraq-dire-winter-conditions-expose-shocking-gaps-humanitarian-assistance-thousands-displaced/>.

territoires dans le nord-ouest du pays, entre décembre 2013 et juin 2014. Depuis l'été 2014, l'accès à la région est de plus en plus difficile. En raison des difficultés d'obtention et de renouvellement de leurs papiers d'identité et de leur titre de séjour, les réfugiés palestiniens du Kurdistan ne sont souvent pas en règle et, de fait, ne sont pas autorisés à travailler. Même les rares d'entre eux qui détiennent des permis de séjour temporaires dans la région ne parviennent généralement pas à trouver un emploi, car ils ne parlent pas kurde et se retrouvent en concurrence avec des centaines de milliers d'Arabes irakiens qui ont fui les régions contrôlées par l'EI et trouvé refuge au Kurdistan.

LES REFUGIES EN TRANSIT VICTIMES DE VIOLATIONS DE LEURS DROITS EN LIBYE

Saleh (20 ans, originaire d'Érythrée) est arrivé en Libye en octobre 2015. Il a été emmené immédiatement dans un hangar de stockage géré par des trafiquants, à Bani Walid. Détenu dans ce hangar pendant 10 jours, il a vu un homme mourir électrocuté parce qu'il n'était pas en mesure de payer les trafiquants. « Ils ont menacé de faire subir le même sort aux autres personnes qui ne pourraient pas payer », a-t-il déclaré.

Entretien conduit par Amnesty International, 15 mai 2016, Centre de demandeurs d'asile de Bari (région italienne des Pouilles)

Des centaines de milliers de personnes réfugiées ou migrantes, pour la plupart en provenance d'Afrique subsaharienne, rejoignent la Libye pour fuir la guerre, les persécutions ou l'extrême pauvreté, souvent dans l'espoir de s'installer en Europe. L'Organisation internationale pour les migrations (OIM) a recensé 276 957 migrants dans le pays, mais pense qu'ils sont actuellement entre 700 000 et un million¹¹⁴. Le HCR fait état de quelque 37 500 réfugiés et demandeurs d'asile enregistrés, dont la moitié sont des Syriens¹¹⁵.

Malgré la constitution d'un gouvernement d'union nationale soutenu par les Nations unies, les combats se poursuivent dans certaines régions libyennes, notamment à Benghazi, à Derna et à Syrte. Dans un contexte où le non-droit et la violence continuent de miner la Libye, une industrie lucrative de trafic d'êtres humains s'est installée le long des itinéraires qui relient le sud du pays à la côte méditerranéenne, au nord, d'où partent les bateaux pour l'Europe.

En Italie, en 2016, Amnesty International s'est entretenue avec de nombreux réfugiés et migrants qui ont expliqué avoir été victimes de violations de leurs droits à toutes les étapes de leur périple, de leur entrée sur le territoire libyen jusqu'à leur arrivée sur la côte méditerranéenne. Des témoignages d'enlèvements, d'extorsion, de sévices sexuels, d'homicides, de torture et de persécutions religieuses aux mains de passeurs, de trafiquants, de bandes criminelles organisées et de groupes armés ont notamment été recueillis par l'organisation. Certains avaient vécu dans le pays pendant des années, mais avaient cherché à s'enfuir en raison du harcèlement et des violences qu'ils subissaient de la part de bandes locales, de la police ou de groupes armés. Amnesty International a rencontré des femmes qui lui ont confié que le viol

¹¹⁴ OIM, page consacrée à la Libye, disponible sur <https://www.iom.int/fr/countries/libya>.

¹¹⁵ Page consacrée aux activités du HCR en Libye, disponible sur <http://reporting.unhcr.org/node/12003>.

était tellement monnaie courante lors des voyages avec les passeurs qu'elles avaient pris des pilules contraceptives avant de partir¹¹⁶.

Des réfugiés et des migrants ont indiqué avoir été retenus captifs par les passeurs, qui réclamaient une rançon à leur famille. Ils ont été détenus dans des conditions d'hygiène déplorables, privés de nourriture et d'eau, et exposés à plusieurs reprises à des coups, des actes de harcèlement et des insultes.

Les témoignages recueillis par Amnesty International en mai 2016 révèlent également des atteintes aux droits humains commises par les gardes-côtes libyens et dans les centres de détention pour migrants en Libye. Des réfugiés et des migrants ont fait état de coups de feu et de passages à tabac lorsqu'ils ont été récupérés par les gardes-côtes. Ils ont également confié avoir été torturés et autrement maltraités dans les centres de détention. Celles et ceux qui sont interceptés alors qu'ils tentent de rejoindre l'Italie sont généralement conduits dans des centres de détention pour migrants en Libye. Depuis 2011, Amnesty International a recueilli auprès de nombreuses personnes qui ont été retenues dans ces centres (hommes, femmes et mineurs non accompagnés) des informations sur les terribles conditions qui y règnent, ainsi que sur les violences, notamment sexuelles, qui y sont commises¹¹⁷. D'après les derniers éléments obtenus, ces pratiques sont toujours d'actualité¹¹⁸.

Les centres de détention pour migrants sont normalement administrés par la Direction libyenne pour la lutte contre la migration (DCIM), qui dépend du ministère libyen de l'Intérieur, mais dans la pratique beaucoup sont aux mains de membres de groupes armés. Le gouvernement d'union nationale, soutenu par la communauté internationale, n'en a pas encore repris le contrôle. Le droit libyen érige en infraction le fait d'entrer, de sortir et de séjourner clandestinement en Libye, et autorise la détention des contrevenants étrangers pendant une durée indéterminée en vue de leur expulsion. Ceux-ci sont souvent retenus dans ces centres pendant des mois, sans pouvoir communiquer avec leur famille, ni consulter un avocat ou être présentés à un juge. Ils ne peuvent pas non plus contester la légalité de leur détention ni bénéficier d'une protection, car il n'existe pas de système d'asile ni de législation en la matière en Libye. Les expulsions ont lieu sans aucune garantie ni aucun examen de la situation individuelle de chaque personne expulsée.

LA VIOLENCE DANS LE « TRIANGLE NORD » CENTRAMÉRICAIN

Alors que la violence avait beaucoup reculé en Amérique centrale dans les années 1990, les activités des gangs (appelés *maras*) et la criminalité organisée ont fait ces 10 dernières années des pays appelés collectivement le « triangle Nord » (le Guatemala, le Honduras et le Salvador) l'une des régions les plus dangereuses au monde¹¹⁹. Cette « nouvelle réalité » a marqué une évolution importante des causes de départ dans le corridor migratoire Amérique centrale-Mexique-États-Unis. L'explosion de la violence dans les pays du « triangle Nord » pousse des personnes toujours plus nombreuses à fuir vers le nord, non plus simplement pour vivre mieux, mais pour sauver leur vie. Beaucoup ont des raisons légitimes de solliciter une protection internationale. Pourtant, tous les pays où elles ont fui – en particulier, les États-Unis et le Mexique – se montrent généralement incapables de leur offrir cette protection.

¹¹⁶ Amnesty International a parlé avec 90 réfugiés et migrants dans la région des Pouilles et en Sicile (Italie) en mai 2016. Elle a recueilli auprès de témoins et de victimes des informations sur 16 faits de violences sexuelles. Amnesty International, « En Libye, les réfugiés et les migrants fuient les sévices sexuels, les violences et l'exploitation », 1^{er} juillet 2016, disponible sur <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2016/07/refugees-and-migrants-fleeing-sexual-violence-abuse-and-exploitation-in-libya/>.

¹¹⁷ Amnesty International, *Libya: Scapegoats of fear: Rights of refugees, asylum-seekers and migrants abused in Libya* (index : MDE 19/007/2013), disponible sur <https://www.amnesty.org/fr/documents/mde19/007/2013/en/> et « *Libya is Full of Cruelty: Stories of abduction, sexual violence and abuse from refugees and migrants* » (index : MDE 19/1578/2015), disponible sur <https://www.amnesty.org/fr/documents/mde19/1578/2015/en/>.

¹¹⁸ Amnesty International a parlé avec 90 réfugiés et migrants dans la région des Pouilles et en Sicile (Italie) en mai 2016. Au moins 20 d'entre eux ont évoqué les violations qu'ils avaient subies aux mains des gardes-côtes libyens ou les actes de torture et les autres mauvais traitements infligés dans les centres de détention pour migrants. Ils auraient notamment été frappés tous les jours, à coups de bâton, de tuyau, de câble électrique et de fusil, et auraient reçu des décharges électriques. Plusieurs personnes ont dit avoir vu des réfugiés ou des migrants mourir en détention – abattus ou battus à mort par les gardiens. Amnesty International, « L'UE risque d'alimenter les violations des droits des réfugiés et des migrants en Libye », 14 juin 2016, disponible sur <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2016/06/eu-risks-fuelling-horrific-abuse-of-refugees-and-migrants-in-libya/>.

¹¹⁹ Voir Office des Nations unies contre la drogue et le crime, *Global Study on Homicide 2013: Trends, Contexts, Data*, 10 avril 2014, p. 126, disponible sur www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf ; Système statistique de la police hondurienne (SEPOL), *Histórico Anual de Homicidios*, septembre 2016, disponible sur <https://www.sepol.hn/artisistem/images/sepol-images/files/Estadistica%20Cantidad%20Septiembre%202016.pdf>, et *Histórico Tasas de Homicidios*, septembre 2016, disponible sur <https://www.sepol.hn/artisistem/images/sepol-images/files/Estadistica%20Tasas%20Septiembre%202016.pdf>. Pour 2012, le SEPOL fait état d'un nombre d'homicides identique à celui de l'ONUDD (7 172) mais d'un taux d'homicide inférieur (85,53 pour 100 000 habitants, contre 90,4).

Les États du « triangle Nord » cherchent souvent à minimiser le lien entre la violence sur leur territoire et l'émigration, et continuent d'affirmer que des motifs tels que la recherche d'emploi et le regroupement familial sont à l'origine des migrations. L'explosion du nombre de demandes d'asile déposées dans le monde par des ressortissants de ces pays montre toutefois un réel changement des facteurs qui poussent les gens à partir : le nombre de nouveaux demandeurs d'asile originaires du Guatemala, du Honduras et du Salvador est passé de 8 052 en 2010 à 56 097 en 2015, soit une hausse de 597 % en cinq ans¹²⁰.

Depuis la période de conflits armés qu'a connue la région dans les années 1980, le nombre de personnes fuyant les pays du « triangle Nord » n'avait jamais été aussi élevé qu'aujourd'hui. En outre, la gravité de la situation apparaît dans l'évolution du profil de ces personnes : on compte désormais plus de femmes, plus de jeunes, plus d'enfants (voyageant seul ou avec leur famille) et plus de personnes LGBTI qui, souvent, fuient des contextes de violence où ils sont particulièrement menacés.

L'évolution des politiques d'immigration en Amérique du Nord a eu de profondes répercussions sur le voyage des Centraméricains en direction du nord, l'une des plus notables étant que la majorité de ceux qui sont renvoyés vers leur pays d'origine le sont de plus en plus depuis le Mexique, avant même d'avoir atteint les États-Unis.

La réticence des gouvernements des pays du « triangle Nord » à reconnaître à quel point la violence a fait évoluer les raisons qui poussent les gens à partir a de graves conséquences sur une étape de plus en plus inéluctable de leur périple : le renvoi forcé dans leur pays. Même s'il s'agit là d'une réalité qui existe depuis que des gens émigrent dans la région, les personnes qui sont renvoyées contre leur gré dans leur pays d'origine, après avoir fui la violence, courent à leur retour des risques qui sont bien différents de ceux que pouvaient rencontrer celles qui avaient quitté leur pays à la recherche de meilleures perspectives économiques. En mai 2016, la Commission interaméricaine des droits de l'homme a réclamé des mesures de protection à l'égard d'une Salvadorienne et de sa fille, appelant les États-Unis à ne pas les expulser car leur vie et leur intégrité physique seraient alors en danger¹²¹. Ces deux ressortissantes du Salvador, qui affirment avoir été violées et menacées de violence par des membres de gangs, avaient sollicité l'asile aux États-Unis, mais elles avaient été déboutées de leur demande.

Les recherches menées par Amnesty International dans ces trois pays ont révélé que l'implication des États dans la protection de leurs ressortissants qui ont été renvoyés semblait prendre fin dès lors qu'ils quittaient les centres d'accueil, et qu'il n'existait pas de véritables mécanismes de protection. En conséquence, les personnes qui sont parties pour échapper à la violence courent un risque accru de violence à leur retour. Dans beaucoup de pays, les autorités comptent sur les organisations de la société civile pour combler le vide et pour prodiguer les services essentiels aux personnes renvoyées qui ont besoin d'être protégées.

¹²⁰ HCR, "Population Statistics", onglet "Asylum-Seekers", disponible sur popstats.unhcr.org/en/asylum_seekers.

¹²¹ Commission interaméricaine des droits de l'homme, résolution 30/2016, mesure conservatoire n° 297-16, Matter of E.G.S. and A.E.S.G. regarding the United States of America, 11 mai 2016, disponible sur www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2016/MC297-16-Es.pdf.

2. OBJECTIF : EMPECHER LES REFUGIES D'ENTRER

AUSTRALIE ET PACIFIQUE

Le gouvernement australien est en première ligne lorsqu'il s'agit de démanteler les normes mondiales relatives à la protection des réfugiés. Le fait que le pays participe à la réinstallation des réfugiés (9 400 personnes sont arrivées en 2015) ne saurait en aucun cas compenser l'approche punitive adoptée depuis longtemps par l'Australie à l'égard des demandeurs d'asile, qui contribue sans doute à tirer vers le bas les normes et les pratiques internationales¹²².

L'Australie mène une opération militaire de contrôle des frontières appelée « opération *Frontières souveraines* ». Celle-ci a débuté fin 2013 et rassemble différents organes, tels que la police fédérale, l'armée, la force frontalière et le ministère de l'Immigration et de la Protection des frontières. Le mandat de l'opération *Frontières souveraines* consiste à empêcher toute arrivée clandestine par bateau en Australie, y compris de réfugiés et de demandeurs d'asile. Dans le cadre d'opérations de renvois forcés illégaux (*push-backs*), les agents australiens interceptent les embarcations de demandeurs d'asile et les empêchent d'accoster en Australie. Les autorités australiennes ont reconnu que 28 opérations de ce type avaient eu lieu entre 2013 et le milieu de l'année 2016¹²³. Mi-2015, elles ont montré jusqu'à quelles extrémités intolérables elles étaient prêtes à aller pour empêcher les arrivées par bateau : Amnesty International a découvert des preuves éclatantes de leur implication dans la criminalité transnationale, par le versement de dizaines de milliers de dollars aux équipages des bateaux pour qu'ils reconduisent les demandeurs d'asile en Indonésie¹²⁴.

Les demandeurs d'asile qui parviennent malgré tout à gagner illégalement l'Australie par la mer sont soumis à une politique de détention obligatoire à l'étranger, dans des centres gérés par l'Australie à Nauru ou sur l'île de Manus, en Papouasie-Nouvelle-Guinée. Les recherches menées par Amnesty International entre 2012 et 2014 ont révélé les graves violations des droits humains commises dans le cadre de cette politique, notamment la détention arbitraire et pour une durée indéterminée dans des conditions effroyables¹²⁵. En 2016, les effets dévastateurs de cette politique de détention obligatoire à l'étranger ont continué de se faire sentir, provoquant des morts¹²⁶, des suicides¹²⁷ et tentatives de

¹²² HCR, *Global Trends, Forced Displacement in 2015*, disponible sur <https://s3.amazonaws.com/unhcrsharedmedia/2016/2016-06-20-global-trends/2016-06-14-Global-Trends-2015.pdf>.

¹²³ ABC News, "Election 2016: Peter Dutton, Malcolm Turnbull confirm Vietnam asylum seeker boat turn-back", 22 juin 2016, disponible sur <http://www.abc.net.au/news/2016-06-22/dutton-turnbull-confirm-vietnam-asylum-seeker-boat-turn-back/7532368>.

¹²⁴ Amnesty International, *Australia: By Hook or by Crook - Australia's abuse of Asylum-seekers at sea* (index : ASA 12/2576/2015), 28 octobre 2015, disponible sur <https://www.amnesty.org/fr/documents/asa12/2576/2015/en/>.

¹²⁵ Amnesty International, *This is still breaking people: Update on human rights violations at Australia's asylum-seeker processing centre on Manus Island, Papua New Guinea* (index : ASA 12/002/2014), disponible sur <https://www.amnesty.org/fr/documents/asa12/002/2014/en/> ; *This is breaking people: Human rights violations at Australia's asylum-seeker processing centre on Manus Island, Papua New Guinea* (index : ASA 12/002/2013), disponible sur <https://www.amnesty.org/fr/documents/ASA12/002/2013/en/> ; *Nauru Camp a Human Rights Catastrophe with No End in Sight* (index : ASA 42/002/2012), disponible sur <https://www.amnesty.org/fr/documents/ASA42/002/2012/en/>.

¹²⁶ Reza Berati a trouvé la mort à la suite d'une explosion de violence dans le centre de détention de l'île de Manus le 18 février 2014. Voir http://www.aph.gov.au/~media/Committees/Senate/committee/legcon_ctte/Manus_Island/Report/report.pdf, p. 101. Hamid Kehzaei est mort le 5 septembre 2014 des suites d'une septicémie sur l'île de Manus.

¹²⁷ "Refugee who set himself alight on Nauru dies in hospital", *The Guardian*, 29 avril 2016, disponible sur <https://www.theguardian.com/australia-news/2016/apr/29/refugee-who-set-himself-alight-on-nauru-dies-of-injuries-in-hospital>.

suicide, des automutilations, dont des immolations par le feu¹²⁸, des grèves de la faim, des violences et des cas de dépression.

En avril 2016, la Cour suprême de Papouasie-Nouvelle-Guinée a conclu que la détention des demandeurs d'asile était « illégale et inconstitutionnelle¹²⁹ ». Les autorités australiennes ont finalement confirmé que les centres de détention seraient fermés, mais sans donner de délai et en affirmant que les détenus ne seraient jamais admis en Australie¹³⁰. En mai 2016, 847 personnes étaient détenues par l'Australie en Papouasie-Nouvelle-Guinée. Au total, moins de 20 réfugiés ont pu quitter l'île de Manus avec l'autorisation du gouvernement papouan-néo-guinéen¹³¹.

Un chercheur d'Amnesty International s'est rendu à Nauru en juillet 2016 et a découvert que les 1 200 hommes, femmes et enfants vivant dans le centre de détention subissaient de graves atteintes aux droits humains, des traitements inhumains et des actes de négligence. En transférant de force des réfugiés et des demandeurs d'asile à Nauru, en les maintenant en détention prolongée dans des conditions inhumaines, en les privant de soins médicaux adéquats et en structurant par divers moyens ses interventions de telle sorte que beaucoup voient leur santé mentale se détériorer, le gouvernement australien bafoue les droits de ne pas être soumis à la torture, aux mauvais traitements ni à la détention arbitraire, ainsi que d'autres protections fondamentales¹³².

Le secret est un élément clé de l'édifice punitif australien de « protection des frontières ». En juillet 2015, le gouvernement a adopté une Loi relative à la force frontalière, qui prévoit notamment des peines d'emprisonnement pour les agents de l'État et les intervenants extérieurs travaillant dans les centres de détention pour migrants (par exemple les professionnels de la santé et de la protection de l'enfance) qui dénoncent des violations des droits humains dans ces centres¹³³. Malgré cette législation, des dizaines de personnes ont risqué des poursuites judiciaires afin de livrer des informations sur les dommages graves et parfois irréversibles causés aux détenus¹³⁴.

RECHERCHE, SAUVETAGE ET SECURITE EN MER

La souveraineté des États s'étend à la mer, même si leurs prérogatives et obligations varient selon les zones de juridiction maritime. La Convention des Nations unies sur le droit de la mer, adoptée en 1982, définit la structure des territoires maritimes et les droits et obligations des États. Selon cette convention, un État est entièrement souverain et compétent sur ses eaux territoriales, qui peuvent s'étendre jusqu'à 12 milles nautiques de son rivage¹³⁵. Il peut exercer un contrôle plus limité sur les zones contiguës à ses eaux territoriales, dans la limite de 24 milles nautiques, où il peut notamment prendre des mesures pour prévenir les infractions à ses lois douanières, fiscales, sanitaires ou relatives à l'immigration¹³⁶.

Au-delà de ces zones, l'espace maritime est appelé « haute mer ». Selon le droit de la mer, la haute mer est ouverte à tous les États et réservée à des fins pacifiques¹³⁷. La mer, y compris la haute mer, est par ailleurs divisée en zones de compétences réparties entre différents États afin d'assurer les services de recherche et de sauvetage.

Les capitaines de navire ont l'obligation de porter assistance aux personnes qui sont en péril en mer, quels que soient leur nationalité, leur statut ou les circonstances dans lesquelles elles sont trouvées. C'est un principe couramment admis et une tradition maritime de longue date. L'intégrité du système de recherche et de sauvetage en mer en dépend. Cette obligation est reconnue comme une norme du droit international coutumier et est inscrite dans le droit international de la mer.

¹²⁸ "Self-immolation: desperate protests against Australia's detention regime", *The Guardian*, 3 mai 2016, disponible sur <https://www.theguardian.com/australia-news/2016/may/03/asylum-seekers-set-themselves-alight-nauru>.

¹²⁹ Voir : *Belden Normal Namah v. Papua New Guinea* (SC1497), Cour suprême de justice, 2013, disponible sur https://uploads.guim.co.uk/2016/04/26/PNG_SC_judgement.pdf.

¹³⁰ "Australia confirms Manus Island immigration detention centre will close", *The Guardian*, 17 août 2016, disponible sur https://www.theguardian.com/australia-news/2016/aug/17/manus-island-detention-centre-to-close-australia-and-papua-new-guinea-agree?CMP=Share_iOSApp_Other.

¹³¹ ABC News, "Fewer than 20 refugees resettled in PNG from Manus Island centre", 18 août 2016, disponible sur <http://www.abc.net.au/news/2016-08-18/fewer-than-20-refugees-resettled-in-png-from-manus/7762912>.

¹³² Amnesty International, « Australie. Négligence et violations consternantes à l'égard des réfugiés à Nauru », 2 août 2016, disponible sur <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2016/08/australia-abuse-neglect-of-refugees-on-nauru/>. Voir aussi "The Nauru files", *The Guardian*, disponible sur <https://www.theguardian.com/news/series/nauru-files>.

¹³³ Amnesty International, *Rapport annuel 2015/2016*, page sur l'Australie, disponible sur <https://www.amnesty.org/fr/countries/asia-and-the-pacific/australia/report-australia/>.

¹³⁴ "Offshore detention whistleblower loses job after condemning 'atrocities' of camps", *The Guardian*, 21 juin 2016, disponible sur <https://www.theguardian.com/australia-news/2016/jun/21/offshore-detention-whistleblower-loses-job-after-condemning-atrocities-of-camps> ; "More than 100 Nauru and Manus staff call for centres to close", *The Guardian*, 16 août 2016, disponible sur <https://www.theguardian.com/australia-news/2016/aug/17/more-than-100-former-nauru-and-manus-staff-call-for-centres-to-close>.

¹³⁵ Assemblée générale des Nations unies, Convention sur le droit de la mer, 10 décembre 1982, art. 2, 3, 4 et 8.

¹³⁶ Ibid., art. 33.

¹³⁷ Ibid., art. 86-90.

La Convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritimes (Convention SAR), destinée à créer un système international de recherche et de sauvetage en mer, demande aux États de faire en sorte qu'il y ait suffisamment de régions de recherche et de sauvetage établies dans chaque zone maritime ; que ces régions soient contiguës et qu'elles ne se chevauchent pas ; et qu'elles soient établies par accord entre les parties intéressées.

La Convention internationale de 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (Convention SOLAS) et la Convention SAR prévoient par ailleurs que les États travaillent en concertation et en coopération afin que les capitaines de navire qui embarquent des personnes en détresse soient libérés de leurs obligations avec une déviation minimum par rapport au parcours initialement prévu et qu'un débarquement puisse être organisé dans le meilleur délai raisonnable. Elles imposent aussi aux capitaines ayant embarqué des personnes en détresse en mer de les traiter avec humanité, dans la limite de ce que permettent les capacités du navire.

Le Comité de la sécurité maritime de l'Organisation maritime internationale (OMI) a également adopté les Directives sur le traitement des personnes secourues en mer. Ces directives prévoient que la responsabilité de fournir un lieu sûr, ou de veiller à ce qu'un lieu sûr soit fourni, incombe au gouvernement responsable de la région de recherche et de sauvetage où les rescapés ont été récupérés¹³⁸. Les États qui portent secours aux réfugiés et aux migrants, ou qui acceptent que des personnes secourues débarquent sur leur sol, doivent aussi faire face à la responsabilité de répondre à leurs besoins dans la durée, et en supporter le coût.

UNION EUROPEENNE

Confrontée à la pire vague de déplacements depuis plusieurs générations, l'Union européenne (UE), bloc politique le plus riche du monde, a cherché activement à empêcher les demandeurs d'asile et les réfugiés de pénétrer sur son territoire. Dans le cadre des politiques dites de la « forteresse Europe », l'UE a érigé des clôtures le long de ses frontières terrestres, déployé un nombre toujours plus important de gardes-frontières, et conclu des accords avec des pays voisins pour empêcher les migrants et les réfugiés d'entrer sur son territoire.



Camps informels de réfugiés et de migrants apparus à côté des zones de transit hongroises (mises en place pour traiter les demandes d'asile) aux postes-frontières entre la Hongrie et la Serbie, août 2016 © Amnesty International

Depuis plus d'une décennie, la politique de l'UE pour empêcher les personnes d'arriver illégalement par la mer ou par voie terrestre consiste à les repousser et à tenter de fermer les voies d'accès, ce qui se traduit souvent par de graves violations des droits fondamentaux et la mise en danger de vies humaines. Ces dix dernières années, un nombre croissant de personnes ont tenté de gagner l'Europe par la mer depuis l'Afrique du Nord. La majorité d'entre elles sont parties de Libye dans l'objectif d'atteindre l'Italie. Prises en charge par des passeurs, elles ont généralement été entassées dans des embarcations impropres à la navigation en mer, sans équipements de sécurité appropriés, sans eau ni nourriture en quantités suffisantes, et parfois sans assez de carburant pour effectuer la traversée. Si des milliers de personnes sont bien arrivées en Italie, des milliers d'autres ont péri en mer¹³⁹. En octobre 2013, l'Italie a mis en place une opération de recherche et de sauvetage baptisée *Mare Nostrum*, à la suite de la vague d'indignation suscitée dans l'opinion publique par les naufrages près de l'île de Lampedusa, qui ont fait des centaines de noyés – dont beaucoup d'enfants. L'Italie et l'UE ont décidé de mettre un terme à l'opération *Mare Nostrum* fin 2014. L'UE l'a remplacée par une opération beaucoup plus restreinte appelée *Triton*. L'opération *Triton* avait pour principal objectif de patrouiller en limite des frontières maritimes, à proximité des côtes, et non de sauver des vies en pleine mer. En outre, elle disposait de moyens plus restreints que *Mare Nostrum*. En conséquence, la charge de rechercher et de sauver les migrants et réfugiés est retombée principalement sur les garde-côtes et les navires marchands. Le résultat a été catastrophique et des milliers d'autres personnes ont péri noyées¹⁴⁰.

Il aura fallu que plus d'un millier de réfugiés et de migrants meurent dans une série de drames survenus au large des côtes libyennes en l'espace d'un seul week-end, à la mi-avril 2015, pour que les dirigeants européens acceptent

¹³⁸ OMI, Directives sur le traitement des personnes secourues en mer, résolution MSC.167(78), disponible sur [http://www.imo.org/fr/OurWork/Facilitation/IllegalMigrants/Documents/MS.167\(78\).pdf](http://www.imo.org/fr/OurWork/Facilitation/IllegalMigrants/Documents/MS.167(78).pdf).

¹³⁹ Gabriele Del Grande, "Fortress Europe Blog", disponible (en italien) sur <http://fortresseurope.blogspot.fr/p/la-strage.html>.

¹⁴⁰ Amnesty International, *The global refugee crisis: Conspiracy of neglect* (index : POL 40/1796/2015), disponible sur <https://www.amnesty.org/fr/documents/pol40/1796/2015/en/>.

finalement d'élargir l'opération *Triton*. Un certain nombre de pays, dont le Royaume-Uni et l'Allemagne, ont alors déployé des navires supplémentaires dans la région. Cette mobilisation a eu des effets positifs : selon l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), le taux de mortalité parmi les personnes qui empruntaient la voie de migration passant par le centre de la Méditerranée a baissé de 9 % par rapport à 2014¹⁴¹.

En 2015, plus d'un million de réfugiés et de migrants ont gagné l'Europe par la mer, et près de 4 000 se seraient noyés.

Organisation internationale pour les migrations¹⁴²

À la différence des gouvernements européens, des milliers de particuliers bénévoles ont essayé d'aider les réfugiés et les migrants arrivant par la mer. Aux côtés des organisations non gouvernementales, ils ont sauvé des vies, offert de la nourriture et des abris, et apporté l'aide que les États n'ont pas su ou n'ont pas voulu fournir.

La grande majorité des personnes qui tentent de rallier l'Europe par la mer proviennent de pays en proie à un conflit armé, comme la Syrie, ou à des violations systématiques des droits humains, comme l'Érythrée¹⁴³. La Méditerranée n'est qu'une des voies empruntées par les réfugiés et les demandeurs d'asile pour tenter de gagner l'Europe. Depuis le début de la crise syrienne, des centaines de milliers de réfugiés et de demandeurs d'asile ont essayé d'atteindre l'Europe par divers itinéraires, notamment *via* la Turquie – par voie terrestre jusqu'à la Bulgarie ou par la mer Égée jusqu'à la Grèce.

En 2015, plus de 800 000 personnes se sont lancées dans la périlleuse traversée entre la Turquie et la Grèce. L'immense majorité d'entre elles étaient des réfugiés qui fuyaient la guerre ou les persécutions en Syrie, en Afghanistan, en Érythrée et en Irak¹⁴⁴. Face aux difficultés logistiques et humanitaires provoquées par ces arrivées massives, le système d'accueil de la Grèce, déjà fragile, s'est effondré – des centaines de milliers de réfugiés et de demandeurs d'asile ont quitté le pays à pied pour traverser les Balkans, dans l'espoir pour la plupart d'atteindre l'Allemagne.

Les pays des Balkans ont oscillé entre fermeture de leurs frontières et accélération du passage des réfugiés et des migrants à travers leur territoire. Les gardes-frontières ont dans certains cas fait usage de gaz lacrymogène et de matraques pour refouler les arrivants. Des milliers de personnes ont été contraintes de dormir dehors par des températures glaciales, les pouvoirs publics des pays traversés éprouvant des difficultés à leur fournir un hébergement approprié. La Hongrie a la première refusé de participer à une solution paneuropéenne de gestion de la crise des réfugiés. Confrontée en début d'année à une forte augmentation du nombre de réfugiés et de demandeurs d'asile arrivant sur son territoire, elle a rejeté toute idée de participation à une action collective et décidé de leur fermer hermétiquement sa porte. Elle a mis en place une clôture longue de plus de 200 kilomètres le long de ses frontières avec la Serbie et la Croatie, et a adopté des mesures législatives empêchant presque totalement les personnes arrivant par la Serbie de solliciter l'asile sur son territoire.

REFUGIES ET DEMANDEURS D'ASILE DANS LES PAYS DE L'UE

Quelque 563 000 personnes ont demandé l'asile dans des pays de l'Union européenne en 2014. Leur nombre a presque doublé pour atteindre 1,26 million en 2015. Cette augmentation est due principalement au plus grand nombre de demandeurs en provenance de Syrie, d'Afghanistan et d'Irak qui sont arrivés en Europe¹⁴⁵.

La population de l'UE est d'un peu plus de 510 millions d'habitants¹⁴⁶. Celle du Liban était d'environ 4,5 millions en 2013, or ce pays accueille actuellement 1,5 million de réfugiés, venant principalement de Syrie.

¹⁴¹ OIM, « Plus de 3 770 migrants ont péri en tentant de traverser la Méditerranée vers l'Europe en 2015 », 31 décembre 2015, disponible sur <https://www.iom.int/fr/news/plus-de-3-770-migrants-ont-peri-en-tentant-de-traverser-la-mediterranee-vers-leurope-en-2015>.

¹⁴² Statistiques de l'OIM, disponibles (en anglais) sur <https://missingmigrants.iom.int/mediterranean> ; OIM, « Le nombre d'arrivées de migrants et de réfugiés en Europe atteint le million en 2015 », 22 décembre 2015, disponible sur <http://www.iom.int/fr/news/le-nombre-darrivees-de-migrants-et-de-refugies-en-europe-atteint-le-million-en-2015>.

¹⁴³ HCR, "Refugees/Migrants Emergency Response - Mediterranean", disponible sur <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>.

¹⁴⁴ HCR, « Plus d'un million de personnes ont rejoint l'Europe par la mer en 2015 », 30 décembre 2015, disponible sur <http://www.unhcr.org/fr/news/stories/2015/12/568a7825c/dun-million-personnes-rejoint-leurope-mer-2015.html>.

¹⁴⁵ Statistiques d'Eurostat sur l'asile, données extraites le 2 mars 2016 et le 20 avril 2016, disponibles (en anglais) sur http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics.

Face aux centaines de milliers de demandeurs d'asile et de réfugiés entreprenant des voyages dangereux pour tenter de se mettre en sécurité, l'UE et ses États membres se sont montrés singulièrement incapables de proposer une réponse cohérente, humaine et respectueuse des droits. Seule l'Allemagne a fait preuve d'une volonté politique à la mesure de l'importance du problème. La plupart des dirigeants européens ont préféré prêter l'oreille aux discours tonitruants hostiles aux immigrés, motivés par la peur de l'insécurité et d'une perte de souveraineté nationale. Résultat : les seules mesures sur lesquelles ils ont pu s'entendre sont celles qui visaient à renforcer la « forteresse Europe ».

Les dirigeants européens ont aussi échoué de manière cuisante à résoudre les problèmes qui poussent les gens à entreprendre ce terrible voyage. Les réfugiés doivent entrer en Europe pour pouvoir y demander l'asile. Pour emprunter les voies ordinaires et légales, ils ont besoin d'un visa, or il n'y a pas de visas disponibles pour les demandeurs d'asile. Plutôt que de développer des voies sûres et légales pour permettre à ces personnes d'entrer en Europe, l'UE et ses États membres ont commencé à demander aux pays d'où elles arrivaient, et en particulier aux pays de transit, de réduire l'afflux de réfugiés et de migrants. Ils donnent aujourd'hui la priorité à des « solutions » politiques (comme l'accord désastreux et illégal avec la Turquie – voir plus haut) et cherchent à négocier des accords avec des pays comme la Libye et le Soudan. L'externalisation du contrôle des flux migratoires vers l'UE devient un jeu transactionnel dangereux, dans le cadre duquel des pays sont payés pour empêcher les gens d'entrer en Europe, au mépris du coût humain.

L'UE FAIT COMMERCE DE LA MISERE ET DE LA VIOLENCE

En 2016, l'UE a annoncé qu'elle donnait 155 millions d'euros au gouvernement soudanais pour qu'il prenne des mesures visant à réduire l'immigration illégale¹⁴⁷. Cette aide a été accordée dans le cadre de l'Initiative sur la route migratoire UE-Corne de l'Afrique (connue sous le nom de Processus de Khartoum).

Selon les médias soudanais, les autorités du Soudan ont chargé la Force d'intervention rapide (RSF) de certains aspects du contrôle migratoire relevant du Processus de Khartoum¹⁴⁸. Créée en 2013 pour soutenir les forces armées soudanaises dans leurs opérations anti-insurrectionnelles, la RSF a la réputation d'avoir commis de graves violations des droits humains au Darfour, au Kordofan et à Khartoum. En 2015, Human Rights Watch a signalé que cette force avait tué, violé et torturé des civils dans des dizaines de villages de façon organisée, délibérée et systématique¹⁴⁹.

Des liens ont été découverts entre un commandant de la RSF, qui s'était exprimé publiquement sur le rôle de cette force dans le contrôle de l'immigration, et les forces irrégulières parfois appelées « Janjawids » qui se sont rendues coupables depuis 2003 de massacres, de déplacements forcés et de violences sexuelles systématiques au Darfour – aboutissant à l'inculpation du président soudanais pour génocide¹⁵⁰.

La RSF aurait intercepté plusieurs centaines de « migrants en situation irrégulière », dont 600 qui, selon elle, seraient éthiopiens, mais on ignore tout ou presque du sort qui leur a ensuite été réservé¹⁵¹. Amnesty International considère que les réfugiés et les migrants interpellés par la RSF, ou par toute autre force de sécurité soudanaise, courent un risque important de violations des droits humains. En effet, les autorités soudanaises n'ont rien fait concernant les antécédents de violence de la RSF et d'autres forces soudanaises, et le fait que ces violations se poursuivent tend fortement à indiquer que les pouvoirs publics cautionnent ces violences.

Certes, l'UE ne finance pas directement les forces de sécurité soudanaises, mais elle ne peut ignorer que les mesures prises par le Soudan pour limiter l'immigration clandestine comportent un risque extrêmement élevé de violations des droits humains. Le partenariat entre l'UE et le Soudan contribue à la fois à financer et à légitimer un contexte dans lequel les réfugiés et les migrants courent déjà un risque très élevé d'être victimes d'atteintes à leurs droits fondamentaux.

L'accord UE-Soudan n'est qu'un exemple parmi les nombreux autres que l'UE a négociés, ou est en train de négocier,

¹⁴⁶ Statistiques d'Eurostat sur la population et son évolution, données extraites en juillet 2016, disponibles (en anglais) sur http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Population_and_population_change_statistics.

¹⁴⁷ Neven Mimica (commissaire européen pour la coopération internationale et le développement), "EU and Sudan to strengthen dialogue and cooperation", Sudan Tribune, 6 avril 2016, disponible sur www.sudantribune.com/spip.php?article58546.

¹⁴⁸ Sudan Tribune, "Sudan's RSF militia arrests 600 illegal migrants near Libyan and Egyptian border", 31 juillet 2016, disponible sur <http://sudantribune.com/spip.php?article59779>.

¹⁴⁹ Human Rights Watch, "Men With No Mercy": Rapid Support Forces Attacks against Civilians in Darfur, Sudan, 9 septembre 2015, disponible sur <https://www.hrw.org/report/2015/09/09/men-no-mercy/rapid-support-forces-attacks-against-civilians-darfur-sudan>.

¹⁵⁰ Rapport du Groupe d'experts créé par la résolution 1591 (2005) concernant le Soudan, document du Conseil de sécurité des Nations unies S/2015/31, 19 janvier 2015, p. 14-16.

¹⁵¹ Dabanga, "Sudanese force arrests '300 illegal immigrants' near Libya", 5 juillet 2016, disponible sur <https://www.dabangasudan.org/en/all-news/article/sudanese-force-arrests-300-illegal-immigrants-near-libya> ; Sudan Tribune, "Sudan's RSF militia arrests 600 illegal migrants near Libyan and Egyptian border", 31 juillet 2016, disponible sur <http://sudantribune.com/spip.php?article59779>.

pour empêcher les migrants et les réfugiés d'entrer sur son territoire¹⁵². En juin, à la demande du nouveau gouvernement libyen, l'UE a annoncé son projet de prolonger d'un an l'opération *Sophia* – sa mission navale de lutte contre les passeurs en Méditerranée centrale – et de former des garde-côtes libyens, de renforcer leurs capacités et d'échanger des informations avec eux. Or, les témoignages recueillis par Amnesty International lors de missions en Sicile et dans les Pouilles en mai 2016 révèlent de graves atteintes aux droits humains commises par les garde-côtes libyens et dans les centres de détention pour migrants en Libye¹⁵³. Les garde-côtes libyens interceptent et renvoient des milliers de personnes dans des centres de détention, où elles sont torturées ou maltraitées.

ETATS-UNIS ET MEXIQUE

En 2014, le gouvernement Obama a été confronté à une grave crise humanitaire avec l'arrivée à la frontière sud des États-Unis, en seulement un an, de 68 000 mineurs isolés, principalement originaires des pays du « triangle Nord » de l'Amérique centrale¹⁵⁴. Le nombre de familles arrivant de ces pays a aussi fortement augmenté.

Ce pic d'arrivées s'est accompagné de la mise en œuvre par le Mexique d'un nouveau programme en matière de contrôle de l'immigration, appelé le plan Frontière sud¹⁵⁵. Annoncé par le président Enrique Peña Nieto le 7 juillet 2014, ce plan est officiellement destiné à assurer la sécurité des migrants qui passent la frontière sud du Mexique avec le Guatemala et le Belize, notamment en renforçant la sécurité et les infrastructures. En réalité, la mise en œuvre de ce plan a réduit la possibilité pour les Centraméricains ayant besoin d'une protection internationale de demander et de recevoir l'asile. À ce jour, les informations rendues publiques sur le plan Frontière sud se sont limitées à des annonces et des discours généraux, sans qu'aucun mécanisme de transparence ou de contrôle ne soit annoncé¹⁵⁶.

Ce plan a été vivement critiqué pour son approche très dure augmentant fortement l'implication de la police et de l'armée dans les opérations de contrôle, qui visent principalement à appréhender les réfugiés et les migrants et à les renvoyer dans leur pays d'origine. En juin 2015, la Commission interaméricaine des droits de l'homme a exprimé sa préoccupation au sujet de la multiplication des violations des droits humains signalées à la frontière sud du Mexique depuis l'instauration de ce plan¹⁵⁷. En outre, celui-ci a contraint les réfugiés et les migrants à choisir des itinéraires plus dangereux pour traverser le Mexique, les exposant à un risque plus élevé d'enlèvement, d'extorsion, d'agression sexuelle et d'homicide pendant leur voyage¹⁵⁸.

Le lancement du plan Frontière sud a entraîné une forte augmentation du nombre d'arrestations et d'expulsions de migrants centraméricains par les autorités mexicaines, tandis que le nombre d'arrestations par les autorités américaines a baissé. En 2015, 198 141 « migrants en situation irrégulière » ont été arrêtés et incarcérés par les services de l'immigration mexicains, soit une augmentation de plus de 50 % par rapport à 2014¹⁵⁹. La grande majorité d'entre eux étaient originaires d'Amérique centrale, et 98 % ont été renvoyés dans leur pays d'origine en 2015¹⁶⁰. À

¹⁵² Le 7 juin 2016, la Commission européenne a publié une note demandant la mise en place de « pactes » entre l'UE et une série de pays d'Afrique, d'Asie et du Moyen-Orient en matière de migration. Ce document établit une liste de 16 pays prioritaires : l'Afghanistan, l'Algérie, le Bangladesh, la Côte d'Ivoire, l'Érythrée, l'Éthiopie, le Ghana, le Mali, le Maroc, le Niger, le Nigeria, le Pakistan, le Sénégal, la Somalie, le Soudan et la Tunisie. Commission européenne, *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Investment Bank on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, juin 2016, disponible sur http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160607/communication_external_aspects_eam_towards_new_migration_ompact_en.pdf.

¹⁵³ Amnesty International, « L'UE risque d'alimenter les violations des droits des réfugiés et des migrants en Libye », 14 juin 2016, disponible sur <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2016/06/eu-risks-fuelling-horrific-abuse-of-refugees-and-migrants-in-libya/>.

¹⁵⁴ Selon les statistiques des services américains de contrôle des frontières, 68 541 « mineurs étrangers isolés » ont été arrêtés à la frontière sud-ouest des États-Unis durant l'année fiscale 2014 (du 1^{er} octobre 2013 au 30 septembre 2014). Voir : <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-border-unaccompanied-children/fy-2014> (en anglais), consulté le 24 août 2016.

¹⁵⁵ Communiqué de presse de la présidence mexicaine, "Pone en marcha el Presidente Enrique Peña Nieto el Programa Frontera Sur", 7 juillet 2014, disponible sur <http://www.gob.mx/presidencia/prensa/pone-en-marcha-el-presidente-enrique-pena-nieto-el-programa-frontera-sur>.

¹⁵⁶ Le seul document public officiel existant est un décret paru au Journal officiel du 8 juillet 2014 créant un nouveau service au sein du ministère de l'Intérieur en lien avec la frontière sud du Mexique. Disponible (en espagnol) sur http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5351463&fecha=08/07/2014.

¹⁵⁷ Commission interaméricaine des droits de l'homme, "IACHR Expresses Concern over Mexico's Southern Border Plan", 10 juin 2015, disponible sur http://www.oas.org/en/iachr/media_center/PReleases/2015/065.asp. Ce plan a également entraîné des discriminations inquiétantes fondées sur l'origine ethnique. À plusieurs reprises, des indigènes du Mexique ont été arrêtés par les services de l'immigration et accusés d'être guatémaltèques. Certains ont été soumis à la torture et à d'autres mauvais traitements. Au moins un jeune homme indigène a été torturé dans le but de lui faire « avouer » qu'il était guatémaltèque, selon les médecins légistes du bureau du médiateur de Mexico qui l'ont examiné. Ces violences sont une atteinte non seulement au principe de la non-discrimination, mais aussi au droit constitutionnel de tout Mexicain de se déplacer librement à l'intérieur du pays. La Commission nationale des droits humains a rassemblé des informations sur plusieurs cas de ce type. Voir Commission nationale des droits humains, *Recomendación 58/2015*, disponible sur http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2015/Rec_2015_058.pdf.

¹⁵⁸ Washington Office on Latin America (WOLA) et al., "Participation of Security and Justice Agencies in Migration Enforcement Operations", *An Uncertain Path: Justice for Crimes and Human Rights Violations against Migrants and Refugees in Mexico*, novembre 2015, page 11, graphique 1.

¹⁵⁹ Statistiques du ministère de l'Intérieur du Mexique sur le nombre d'étrangers arrêtés et renvoyés en 2015 : http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Extranjeros_alojados_y_devueltos_2015, Cuadro 3.1.1 (consulté le 24 août 2016). Les chiffres pour 2014 montrent que l'Institut national de l'immigration a enregistré 127 149 migrants arrêtés ou incarcérés : http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Extranjeros_alojados_y_devueltos_2014, Cuadro 3.1.1 (consulté le 24 août 2016).

¹⁶⁰ En 2015, 179 618 migrants d'Amérique centrale ont été arrêtés et incarcérés (voir http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Extranjeros_alojados_y_devueltos_2015, Cuadro 3.1.1) ; 176 726 ont été renvoyés dans leur pays d'origine dans le

l'inverse, le Département américain de la sécurité du territoire a signalé que les arrestations de personnes originaires de pays autres que le Mexique, et principalement d'Amérique centrale, avaient baissé de 68 % au cours de l'année fiscale 2015 par rapport à l'année précédente¹⁶¹. Les chiffres de 2016 montrent que l'afflux global de migrants centraméricains aux frontières des États-Unis et du Mexique réunies reste stable et que le nombre d'arrivées à la frontière des États-Unis a de nouveau augmenté¹⁶².

Un certain nombre d'éléments portent à croire que les États-Unis ont joué un rôle important dans la mise en place de la politique répressive du Mexique à sa frontière sud. Depuis 2008, le Mexique reçoit une aide des États-Unis en matière de sécurité dans le cadre de l'initiative Mérida, un programme d'assistance dont le montant s'élève à 2,5 milliards de dollars. Depuis 2013, ce programme comprend une aide directe au contrôle de la frontière sud du Mexique, avec notamment l'installation de 12 bases navales à la frontière entre le Mexique et le Guatemala et la mise en place de trois cordons de sécurité de quelque 160 kilomètres chacun le long des frontières avec le Guatemala et le Belize. Des projets en cours prévoient d'affecter 75 millions de dollars au contrôle de la frontière sud du Mexique¹⁶³.

Bien que le HCR et de nombreuses organisations de la société civile aient demandé des mesures d'urgence pour les personnes fuyant la violence en Amérique centrale et ayant besoin d'une protection internationale¹⁶⁴, les gouvernements des États-Unis et du Mexique ne font pas le nécessaire pour identifier les personnes susceptibles demander l'asile : tous deux les expulsent sans les informer correctement de leur droit de solliciter une protection internationale. En 2015, aux États-Unis, les tribunaux de l'immigration n'ont accordé l'asile qu'à 4 % des demandeurs originaires du Guatemala, du Honduras et du Salvador¹⁶⁵. Moins de 1 % des Centraméricains ont officiellement demandé l'asile au Mexique¹⁶⁶, et la Commission des réfugiés n'a accordé le statut de réfugié qu'à environ 27 % des demandeurs en 2015. Pour les quatre premiers mois de 2016, ce taux est passé à 37 %¹⁶⁷.

« Les gens arrivent nus et affamés. Sans chaussures, malades. Et tout le monde s'en fiche. »

Témoignage d'une religieuse tenant un foyer à Tapachula, dans le sud du Mexique, qui reçoit chaque jour des dizaines de personnes fuyant la violence au Salvador, au Honduras et au Guatemala.

Les politiques mises en place par les États-Unis et le Mexique sont théoriquement destinées à protéger les migrants, mais dans la pratique elles servent à accélérer les arrestations et les expulsions d'étrangers entrés sur leur territoire, sans veiller à ce que ceux qui ont besoin d'un asile puissent le demander et l'obtenir. Les deux pays ne respectent pas leurs obligations internationales à l'égard des personnes qui ont des motifs de bénéficier d'une protection internationale. Le gouvernement mexicain, en particulier, ne se conforme pas à son propre droit national, qui suit les normes régionales telles que la Déclaration de Carthagène sur les réfugiés. Adopté en 1984, cet instrument reconnu par des organes comme le HCR demande aux États d'accorder le statut de réfugié aux personnes qui fuient la violence généralisée dans leur pays, comme c'est le cas dans le « triangle Nord » de l'Amérique centrale¹⁶⁸.

cadre d'une expulsion ou d'un dispositif d'« aide au retour ». Voir http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Extranjeros_alojados_y_devueltos_2015, Cuadro 3.2.1 (consulté le 24 août 2016).

¹⁶¹ Département de la sécurité du territoire des États-Unis, "DHS Releases End of Fiscal Year 2015 Statistics", disponible sur <https://www.dhs.gov/news/2015/12/22/dhs-releases-end-fiscal-year-2015-statistics> (consulté le 25 août 2016).

¹⁶² Les derniers chiffres de la police des frontières des États-Unis, en date de juillet 2016, montrent une augmentation du nombre d'arrestations à la frontière sud du pays durant l'année fiscale 2016 par rapport à 2015. Voir <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-border-unaccompanied-children/fy-2016> (en anglais), consulté le 24 août 2016.

¹⁶³ Service de recherche du Congrès des États-Unis, *US-Mexico Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond*, 22 février 2016, disponible sur <https://www.fas.org/sgp/crs/row/R41349.pdf>, page 15.

¹⁶⁴ HCR, « Hausse spectaculaire des demandes d'asile en Amérique centrale : une action urgente est nécessaire », 5 avril 2016, disponible sur <http://www.unhcr.org/fr/news/briefing/2016/4/57039ed5c/hausse-spectaculaire-demandes-dasile-amerique-centrale-action-urgente-necessaire.html>.

¹⁶⁵ En 2015, 10 469 Salvadoriens ont demandé l'asile et seulement 303 l'ont obtenu ; 6 898 Guatémaltèques l'ont demandé et seulement 369 l'ont obtenu ; 8 332 Honduriens l'ont demandé et seulement 307 l'ont obtenu. Voir les statistiques du ministère de la Justice des États-Unis : <https://www.justice.gov/eoir/file/asylum-statistics/download> (en anglais).

¹⁶⁶ HCR, "Mexico, Ficha de Datos", juillet 2016, disponible sur http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Mexico/Mexico_hoja_informativa_Julio_2016_ESP.pdf?view=1.

¹⁶⁷ Commission mexicaine des réfugiés (COMAR), statistiques 2015 et 2016, disponibles (en espagnol) sur : http://www.comar.gob.mx/work/models/COMAR/Resource/267/6/images/ESTADISTICAS_2013_A_04-2016_act.pdf.

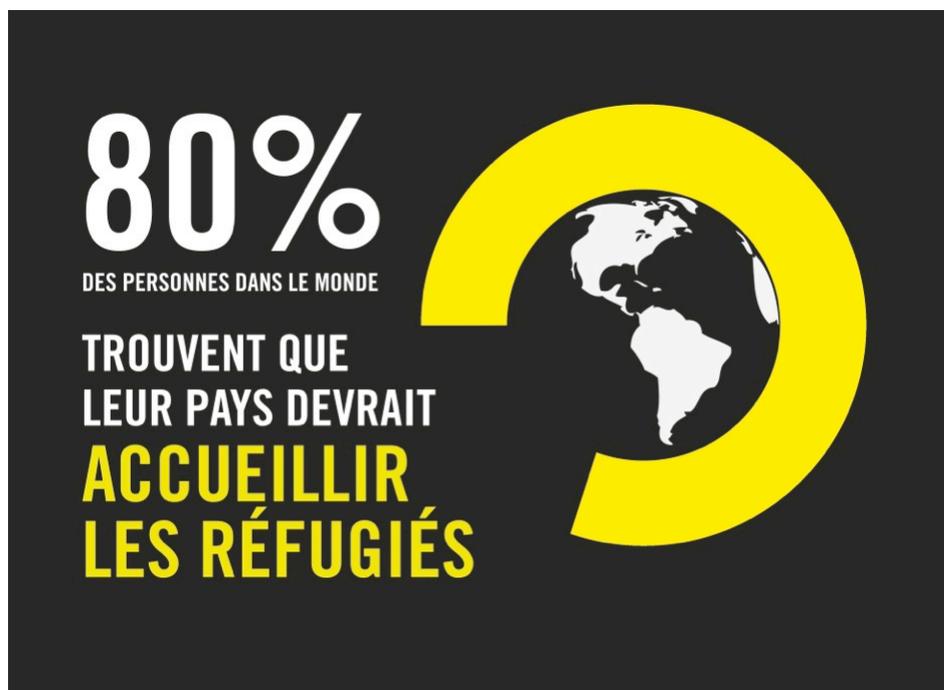
¹⁶⁸ Voir par exemple : HCR, *Interpretación de la definición ampliada de refugiado contenida en la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984*, disponible sur <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9651.pdf?view=1>.

ENQUETE SUR L'ACCUEIL DES REFUGIES

L'indice d'acceptation des réfugiés repose sur un sondage mondial commandé par Amnesty International et réalisé auprès de plus de 27 000 personnes par le cabinet de conseil en stratégie de renommée internationale GlobeScan. La question posée était : « Jusqu'où seriez-vous prêt-e à aller pour accueillir des gens fuyant la guerre ou des persécutions ?¹⁶⁹ ».

Les résultats montrent que les gens sont prêts à faire beaucoup d'efforts pour accueillir les réfugiés :

- Tous pays confondus, une personne sur 10 serait prête à accueillir des réfugiés chez elle. La proportion atteint 46 % en Chine, 29 % au Royaume-Uni et 20 % en Grèce, mais n'est que de 1 % en Russie et en Indonésie.
- Sur l'ensemble des pays, 32 % des personnes interrogées se sont déclarées prêtes à accueillir des réfugiés dans leur quartier, 47 % dans leur commune et 80 % dans leur pays.
- À l'échelle mondiale, seulement 17 % ont déclaré qu'elles refuseraient aux réfugiés l'entrée dans leur pays. La Russie est le seul pays où plus d'un tiers des personnes interrogées (61 %) ont affirmé vouloir leur refuser l'entrée.



¹⁶⁹ « Enquête de 2016 sur l'accueil des réfugiés - Les résultats », disponible sur <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2016/05/refugees-welcome-survey-results-2016/>.

3. RÉINSTALLATION ET FINANCEMENT

La communauté internationale a deux moyens importants de partager la responsabilité d'aider la population mondiale de réfugiés : en réinstallant les réfugiés vulnérables, et en veillant à ce que les demandes de financement de l'ONU soient satisfaites. Or, elle ne fait ni l'un ni l'autre.

QUI A REINSTALLE DES REFUGIES : STATISTIQUES 2015

En 2015, les principaux pays de réinstallation ont été : les États-Unis (52 583 réfugiés réinstallés), le Canada (10 236), l'Australie (5 211), la Norvège (2 220), l'Allemagne (2 097), la Suède (1 808) et le Royaume-Uni (1 768).

Par ailleurs, les pays suivants ont réinstallé entre deux et 1 000 réfugiés : Albanie, Autriche, Bélarus, Belgique, Brésil, Corée du Sud, Danemark, Espagne, Finlande, France, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Japon, Liechtenstein, Luxembourg, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie et Suisse¹⁷⁰.

MÊMES LES OBLIGATIONS ENVERS LES RÉFUGIÉS LES PLUS VULNÉRABLES NE SONT PAS RESPECTÉES

Plus d'un million de réfugiés sont considérés par le HCR comme vulnérables et ayant besoin d'être réinstallés sans attendre dans un pays tiers. En termes de droits humains, cela signifie que leur vie, leur sécurité ou d'autres de leurs droits fondamentaux sont menacés dans leur pays de premier accueil. Les réfugiés vulnérables sont notamment les victimes de violence et de torture, les femmes et les filles risquant de subir des violences liées au genre, les personnes soumises à une discrimination en raison de leur orientation sexuelle ou de leur identité de genre, et les mineurs isolés.

On entend par « réinstallation » le transfert d'un réfugié vulnérable depuis un pays où il a trouvé refuge vers un autre pays qui a accepté de l'accueillir. Ce processus est normalement coordonné par le HCR, qui effectue une sélection parmi les réfugiés reconnus en fonction de critères de vulnérabilité, et soumet les cas aux pays qui ont proposé des places de réinstallation.

Une trentaine de pays seulement proposent des places de réinstallation pour les réfugiés vulnérables, et le nombre de places offertes (« places de réinstallation ») chaque année est inférieur aux besoins établis par le HCR.

Comme nous l'avons déjà dit, plus d'un million de réfugiés vulnérables ont besoin d'être réinstallés, or le nombre de places de réinstallation proposées tourne chaque année autour de 100 000¹⁷¹, soit moins d'un dixième des besoins.

En septembre 2016, le président Obama a accueilli un sommet des dirigeants mondiaux qui a permis d'accroître les engagements pris par 18 pays afin que 360 000 réfugiés puissent être accueillis au niveau mondial¹⁷². Cependant, ni les États-Unis, ni les pays qui ont proposé des places de réinstallation n'ont rendu publics les détails de cet

¹⁷⁰ HCR, Portail de base de données statistiques sur la réinstallation, disponible (en anglais) sur <http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/573b8a4b4/resettlement-statistical-database-portal.html>.

¹⁷¹ HCR, *Global Trends, Forced Displacement in 2015*, p. 3, disponible sur <http://www.unhcr.org/uk/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html>.

¹⁷² Maison blanche, "Remarks by President Obama at Leaders' Summit on Refugees", 20 septembre 2016, disponible sur <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/09/20/remarks-president-obama-leaders-summit-refugees> ; "Fact Sheet on the Leaders' Summit on Refugees", 20 septembre 2016, disponible sur <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/09/20/fact-sheet-leaders-summit-refugees>.

engagement et, à l'heure où nous rédigeons ces lignes, il reste difficile de savoir si les 360 000 places promises seront offertes sur une ou plusieurs années.

BIENVENUE AUX REFUGIES : L'EXEMPLE DU CANADA¹⁷³

Début septembre 2015, le corps d'Alan Kurdi, 3 ans, s'est échoué sur une plage de Turquie. Cet enfant avait de la famille au Canada, pays que ses parents espéraient rejoindre au bout du compte. Cette tragédie a donc eu un retentissement particulier dans ce pays. La crise mondiale des réfugiés est devenue un thème central de la campagne électorale qui battait alors son plein. La politique canadienne dans ce domaine a rapidement changé après la défaite du Premier ministre Stephen Harper et l'arrivée au pouvoir du gouvernement libéral de Justin Trudeau en octobre 2015. En moins d'un an – entre novembre 2015 et août 2016 – le Canada a réinstallé près de 30 000 réfugiés syriens. Un peu plus de la moitié d'entre eux ont été pris en charge par le gouvernement canadien, tandis que près de 11 000 autres sont arrivés par le biais de programmes de parrainage privés. Fin août 2016, 18 000 demandes supplémentaires de Syriens étaient en cours d'examen, principalement au Liban, en Jordanie et en Turquie. La réponse du Canada à la crise syrienne montre donc que, avec vision et volonté politique, les États peuvent réinstaller un grand nombre de réfugiés dans un délai satisfaisant.



Shahid, 8 ans (deuxième en partant de la gauche), et Douaa, 4 ans (à droite), ont été blessées par l'explosion d'une roquette dans leur maison en Syrie. Douaa a perdu sa jambe sur le coup. Shahid a été grièvement blessée à une jambe, mais son père Hasan a voulu tenter de la sauver en allant la faire soigner en Jordanie. La famille, dont les papiers avaient été détruits avec la maison en Syrie, est arrivée en Jordanie le 14 avril 2013. Les deux fillettes reçoivent les soins dont elles ont besoin grâce aux ONG et au soutien de généreux donateurs. © Amnesty International

DES FINANCEMENTS INSUFFISANTS EN RÉPONSE AUX APPELS HUMANITAIRES

En 2015, l'ampleur des crises humanitaires à travers le monde a placé le système humanitaire mondial sous une très forte pression. Sur l'ensemble des appels à financement humanitaire lancés en 2016 (pour les réfugiés et pour d'autres crises, comme des catastrophes naturelles), l'ONU a indiqué n'avoir recueilli que 40 % des 19,48 milliards de

¹⁷³ "Stories of 2015: how Alan Kurdi's death changed the world", *The Guardian*, 31 décembre 2015, disponible sur <https://www.theguardian.com/world/2015/dec/31/alan-kurdi-death-canada-refugee-policy-syria-boy-beach-turkey-photo> ; Gouvernement du Canada, « #Bienvenueauxréfugiés : Le Canada procède à la réinstallation des réfugiés syriens », disponible sur <http://www.cic.gc.ca/francais/refugies/bienvenue/index.asp>, consulté le 24 septembre 2016 ; « #Bienvenueauxréfugiés : Faits importants », disponible sur <http://www.cic.gc.ca/francais/refugies/bienvenue/jalons.asp>, consulté le 24 septembre 2016.

dollars demandés¹⁷⁴. Les appels humanitaires pour répondre à des situations d'urgence concernant les réfugiés sont systématiquement – et souvent largement – sous-financés. Certaines situations complexes nécessitent une réponse coordonnée de plusieurs organes des Nations unies, sous la coordination du HCR. Alors que l'année est presque aux trois-quarts écoulée, aucun des appels lancés en 2016 pour ces plans de réaction régionaux n'a permis de recueillir ne serait-ce que la moitié des fonds nécessaires. En voici quelques exemples¹⁷⁵ :

- Burundi : financé à 37 %
- Soudan du Sud : financé à 20 %
- Syrie : financé à 48 %

Par ailleurs, le HCR, qui a été chargé par la communauté internationale de superviser la mise en œuvre de la Convention relative aux réfugiés, manque aussi de moyens pour mener à bien son travail courant. En 2016, il a déclaré :

« Jamais le HCR n'a dû gérer ses opérations programmées avec un tel écart entre les besoins budgétaires approuvés et les fonds reçus. L'ensemble du système humanitaire fait face à un grave dilemme financier : alors que le nombre de personnes déplacées de par le monde ne cesse d'augmenter, les fonds disponibles pour l'aide humanitaire sont loin de progresser aussi rapidement que les besoins¹⁷⁶. »

En valeur absolue, ce sont les États-Unis qui donnent le plus au HCR, suivis de l'UE¹⁷⁷. Toutefois, une fois les montants rapportés au nombre d'habitants, c'est la Norvège qui est la plus généreuse, et les États-Unis n'arrivent qu'en 8^e position.

Principaux donateurs au HCR – contribution par habitant en dollars des États-Unis¹⁷⁸

Rang	Donateur	Somme par habitant en dollars US
1	Norvège	18
2	Luxembourg	17
3	Suède	11
4	Danemark	10
5	Islande	7
6	Monaco	6
7	Suisse	4
8	États-Unis	4
9	Liechtenstein	4
10	Finlande	4

¹⁷⁴ Service de suivi financier du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (ONU), <https://fts.unocha.org> (en anglais), consulté le 27 septembre 2016.

¹⁷⁵ Service de suivi financier du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (ONU), *Humanitarian Response Plan(s) 2016: Summary of requirements and funding as at 23 September 2016*, disponible sur [https://fts.unocha.org/reports/daily/ocha_R21_Y2016_asof_23_August_2016_\(17_55\).pdf](https://fts.unocha.org/reports/daily/ocha_R21_Y2016_asof_23_August_2016_(17_55).pdf).

¹⁷⁶ *Appel global 2016-2017 du HCR. Besoins et financement*, disponible sur <http://www.unhcr.org/fr/publications/fundraising/5671273d0/appele-global-2016-2017-hcr-besoins-financement.html>.

¹⁷⁷ HCR, "Donor Profiles", disponible sur <http://reporting.unhcr.org/donor-profiles>.

¹⁷⁸ Ibid.

4. LES PROPOSITIONS D'AMNESTY INTERNATIONAL POUR UN MEILLEUR PARTAGE DES RESPONSABILITÉS

Les initiatives lancées pour faire face à la crise des réfugiés ont jusqu'à présent échoué à répondre ne serait-ce qu'à une infime fraction des besoins réels. En outre, elles s'organisent souvent autour de mesures qui visent à déranger le moins les pays les plus riches. Esquivant leurs responsabilités, un grand nombre des États les plus riches du monde ont débloqué des moyens conséquents pour faire en sorte que les populations de réfugiés restent cantonnées dans les pays moins prospères.

Les 21 millions de réfugiés dans le monde ne représentent que 0,3 % de la population totale de la planète. Amnesty International pense qu'il est possible, si les États ont la volonté de partager les responsabilités, de faire en sorte que ces personnes qui ont dû fuir leur foyer et leur pays pour des raisons indépendantes de leur volonté puissent reconstruire leur vie ailleurs en toute sécurité.

L'organisation fait campagne en faveur d'un meilleur partage des responsabilités entre les États et d'une plus grande protection des droits des réfugiés à travers le monde. La notion de partage des responsabilités est ancrée dans le droit international relatif aux droits humains et le droit international relatif aux réfugiés. Les États ont l'obligation de s'aider mutuellement pour accueillir les réfugiés, ainsi que l'obligation de solliciter, et de fournir, la coopération et l'aide internationales afin que les réfugiés puissent bénéficier d'une protection internationale¹⁷⁹. Vous trouverez ci-dessous les propositions d'Amnesty International.

AUGMENTATION DU NOMBRE DE PLACES DE RÉINSTALLATION

Les États se sont engagés à œuvrer pour l'adoption, d'ici 2018, d'un pacte mondial sur les réfugiés. Ce pacte doit inclure un moyen de remédier au caractère peu systématique de la réinstallation. Toutefois, les réfugiés ne peuvent pas attendre jusqu'en 2018, c'est pourquoi Amnesty International appelle les États à faire preuve de volonté politique et à accroître fortement le nombre de places de réinstallation disponibles dans le monde.

Les États qui mènent actuellement des programmes de réinstallation doivent chercher à augmenter le nombre de places qu'ils offrent chaque année. Ceux qui ne disposent pas d'un tel programme doivent en mettre un en place. Tous les États qui offrent des places de réinstallation doivent regarder le nombre de personnes ayant besoin d'une réinstallation selon le HCR – qui s'élève actuellement à environ 1,2 million – et le comparer avec le nombre de places qu'ils proposent.

¹⁷⁹ Apparu pour la première fois dans le préambule de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, le principe du partage des responsabilités a ensuite été intégré à la Déclaration sur l'asile territorial adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU en 1967 et à la Convention de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique en 1969. Voir aussi l'article 2.1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

DE PROFONDES DISPARITES

Pays	Population en millions	Superficie	PIB par habitant (en dollars US)	Réfugiés de Syrie accueillis à ce jour
Liban	4.5	10 000 km ²	10 000	1,1 million
Nouvelle-Zélande	4.5	268 000 km ²	42 000	250 ¹⁸⁰
Irlande	4.6	70 000 km ²	50 000	758 ¹⁸¹

Les données concernant la population et le PIB sont celles de 2013 afin de permettre les comparaisons.

Le Liban, la Nouvelle-Zélande et l'Irlande ont exactement la même population, mais le Liban est un pays beaucoup plus petit que les deux autres et nettement moins riche. Or, il accueille 1,1 million de réfugiés syriens.

OUVERTURE DE DAVANTAGE DE VOIES SÛRES ET LÉGALES POUR LES RÉFUGIÉS

Seuls les réfugiés qui remplissent des critères spécifiques de vulnérabilité peuvent prétendre à une réinstallation, or ils représentent moins d'un dixième de la population mondiale de réfugiés. S'il est indispensable de répondre entièrement à ces besoins de réinstallation, cela n'améliorera pas pour autant les conditions effroyables dans lesquelles vivent les réfugiés dans les pays qui les accueillent en grand nombre. La réinstallation de tous les réfugiés remplissant les critères de vulnérabilité ne suffira pas non plus à soulager la pression sur les pays qui accueillent des centaines de milliers de réfugiés. Il faut aller plus loin.

Les pays doivent ouvrir davantage de voies sûres et légales pour que les réfugiés puissent demander l'asile sans avoir à traverser des eaux dangereuses à bord d'embarcations surchargées ni à marcher des centaines de kilomètres avec leurs enfants et leurs affaires sur le dos. Au lieu de remettre toutes leurs économies à des passeurs, ils pourraient alors utiliser leur argent pour débiter une nouvelle vie.

De nombreux réfugiés n'ont pas tous les papiers nécessaires à l'obtention d'un visa. Par exemple, la grande majorité de ceux qui sont arrivés en Europe en 2015 ont risqué la mort en venant par la mer. Ils ont pris ce risque car, sans les papiers nécessaires, il est extrêmement difficile de passer les frontières. Il est indispensable d'ouvrir davantage de voies sûres pour que les réfugiés puissent se mettre en sécurité. Cela implique de leur accorder des visas – par exemple, en accordant des visas humanitaires, les pays peuvent permettre aux réfugiés de voyager de façon sûre et de faire une demande d'asile à leur arrivée. De même, le regroupement familial permet aux réfugiés de venir retrouver des membres de leur famille déjà présents dans un pays. Il existe donc tout un éventail de voies sûres et légales que les États peuvent proposer aux réfugiés.

Empêcher les réfugiés de rentrer n'est pas la solution. En effet, ceux-ci continueront d'essayer de quitter les pays où ils ne peuvent reconstruire leur vie et d'obtenir une place où ils peuvent. Et s'ils n'ont pas d'autre choix, ils feront appel à des passeurs et suivront des itinéraires dangereux. Les clôtures, les renvois forcés illégaux et les mesures punitives comme celles utilisées par l'Australie et certains États membres de l'UE ne font rien pour résoudre les problèmes rencontrés par les réfugiés, et impliquent le cautionnement par les États de la pratique des atteintes systématiques aux

¹⁸⁰ Le 7 septembre 2015, le gouvernement néo-zélandais a annoncé que, face à la situation en Syrie, la Nouvelle-Zélande allait accueillir 750 réfugiés syriens. Selon le gouvernement : « Sur ces 750 places, 600 seront proposées sous la forme d'admissions d'urgence allant au-delà du quota annuel du pays, et les 150 autres le seront dans le cadre de ce quota. Dans le quota annuel existant pour 2015-2016, qui est de 750 personnes, 150 places seront spécifiquement réservées à des réfugiés syriens. Par ailleurs, 100 réfugiés supplémentaires seront admis durant cet exercice financier, et 500 autres au cours des deux exercices suivants (2016-2017 et 2017-2018). » Source : ministère néo-zélandais de l'Immigration : <https://www.immigration.govt.nz/about-us/what-we-do/our-strategies-and-projects/supporting-refugees-and-asylum-seekers/refugee-and-protection-unit/new-zealand-refugee-quota-programme>.

¹⁸¹ Avant septembre 2015, l'Irlande a réinstallé 238 réfugiés en provenance de Syrie. Elle a accepté d'accueillir environ 4 000 personnes au total par le biais de programmes de réinstallation et de relocalisation d'ici à la fin 2017. Répondant à une question du Parlement, un représentant du gouvernement a expliqué : « Sur les 4 000 personnes que le gouvernement s'est engagé à accueillir dans sa décision de septembre 2015, 2 622 seront transférés depuis l'Italie et la Grèce dans le cadre du programme de relocalisation de l'UE et 780 arriveront du Liban dans le cadre du programme de réinstallation des réfugiés (520 d'ici à la fin de 2016 et 260 en 2017). » Voir <http://www.integration.ie/website/omi/omiwebv6.nsf/page/resettlement-pqs-en>. Certains des réfugiés admis dans le cadre du programme de réinstallation de l'UE seront originaires de Syrie, mais le chiffre indiqué dans le tableau ne comprend que les réinstallations réalisées sous l'égide du HCR d'ici à la fin de 2016.

droits humains comme outil politique. Cette attitude est aussi illégale qu'indéfendable. Les solutions à la crise des réfugiés à laquelle le monde est confronté doivent résoudre au moins autant les problèmes des réfugiés que ceux des États.

ÉLABORATION D'UN MÉCANISME DE PARTAGE DES RESPONSABILITÉS

Amnesty International estime que les contributions respectives des États au partage des responsabilités en matière de réfugiés devraient être réparties de manière beaucoup plus équitable, sur la base de la capacité de chacun, définie de manière objective, d'accueillir des réfugiés et de leur venir en aide. Les choses ne se passent toutefois pas de cette manière actuellement. Alors qu'une poignée de nations accueillent des millions de réfugiés, un grand nombre d'autres ne fournissent aucune aide. Le partage des responsabilités ne pourra pas devenir réalité tant qu'une base satisfaisante n'aura pas été définie et une structure appropriée mise en place pour permettre aux États de prendre la mesure de la part de responsabilité qui leur revient dans le cadre d'une répartition équitable.

Amnesty International propose une réforme fondamentale de la façon dont les États partagent les responsabilités. Notre proposition est simple : il s'agit de mettre en place un système fondé sur des critères pertinents et objectifs qui mettront en évidence pour chaque État ce qu'est sa part équitable. Et ces critères seront utilisés pour faire face à l'ampleur critique de la crise actuelle des réfugiés dans le monde. Notre proposition met l'accent sur deux dimensions fondamentales du problème mondial des réfugiés : la réinstallation des réfugiés vulnérables, et l'allègement de la pression qui pèse sur les pays accueillant un grand nombre de réfugiés.

QUELS CRITERES ?

La contribution de chaque État au partage des responsabilités en matière de réfugiés doit être proportionnelle à sa capacité, définie de manière objective, d'accueillir des réfugiés et de leur fournir assistance. La richesse nationale (par exemple le PIB ou le RNB¹⁸²), la taille de la population et le taux de chômage sont autant de facteurs qui jouent sur la capacité d'un pays à intégrer les réfugiés. Les États peuvent faire intervenir d'autres critères, et décider de pondérer différemment chacun, mais en tout état de cause ils doivent s'efforcer de convenir d'un petit nombre de critères de bon sens, pertinents, largement applicables et qui garantissent le partage des responsabilités.

VEILLER A CE QUE TOUS LES REFUGIES VULNERABLES SE VOIENT PROPOSER UNE PLACE DE REINSTALLATION

Tous les pays devraient accepter une proportion de la population mondiale de réfugiés vulnérables – la part de chacun étant établie sur la base de critères objectifs témoignant de la capacité d'accueil du pays.

Comme nous l'avons déjà dit, le nombre de places de réinstallation offertes chaque année est toutefois très inférieur au nombre de réfugiés vulnérables recensés par le HCR comme ayant besoin d'une réinstallation. Amnesty International préconise la mise en place d'un système permettant la réinstallation à part entière de tous les réfugiés remplissant les critères de vulnérabilité du HCR. Cela nécessite d'augmenter le nombre de pays disposant de programmes de réinstallation et d'instaurer un processus d'accord entre ces pays imposant à chacun d'accepter chaque année un nombre donné de réfugiés ayant besoin d'une réinstallation – ce nombre étant fixé sur la base de critères objectifs.

Ce système devra respecter les garanties existantes et prendre en compte la vulnérabilité spécifique de chaque réfugié – vulnérabilité qui peut nécessiter de le réinstaller dans un pays en capacité de lui offrir un soutien adapté. Par exemple, les personnes LGBTI doivent être accueillies dans un pays où leur orientation sexuelle et leur identité de genre ne les exposent pas à de nouveaux risques.

Ce nouveau système permettrait de résoudre les problèmes posés par le processus actuel de réinstallation, qui fonctionne au cas par cas et sans que l'on puisse vraiment établir des prévisions. Il place les besoins des réfugiés au centre du processus. Dans le système actuel, on ne rapproche pas l'offre de réinstallation des besoins en la matière. Le mécanisme proposé par Amnesty International le permettrait. La communauté internationale pourrait répondre sans retard aux besoins légitimes des réfugiés vulnérables, quels qu'ils soient, sur la base de critères définis et équitables.

SOULAGEMENT DE LA PRESSION SUR LES PAYS D'ACCUEIL

¹⁸² Le produit intérieur brut (PIB) est une mesure monétaire de la valeur de tous les biens et services finals produits pendant une durée déterminée (trimestrielle ou annuelle). Les chiffres du PIB nominal sont utilisés couramment pour déterminer la performance économique d'un pays ou d'une région et pour effectuer des comparaisons au niveau international. Le revenu national brut (RNB) correspond à l'ensemble de la production (au niveau national et étranger) déclaré par les habitants d'un pays. Il est la somme du PIB et des revenus des facteurs de production des résidents étrangers, moins les revenus tirés de l'économie nationale par les non-résidents.

Il faut mettre en place un nouveau mécanisme mondial de transfert des réfugiés présents dans des pays où la population de réfugiés a atteint un certain plafond.

Dans les situations de déplacement massif, la réinstallation au sens plein de tous les réfugiés vulnérables ne suffit pas à garantir à la fois les droits des réfugiés et un partage équitable entre les États des responsabilités en matière d'aide et de protection. Amnesty International propose un nouveau mécanisme mondial qui interviendrait en complément, pour ces contextes spécifiques. Ce mécanisme ne serait déclenché que lorsqu'un pays d'accueil atteint un certain seuil d'arrivées de réfugiés. Ce seuil serait défini sur la base de critères objectifs et vérifiables de manière indépendante, comme la population et la richesse.

Il serait ensuite demandé aux autres États, en commençant par ceux ayant la plus grande capacité d'accueil relative, de prendre une certaine part des réfugiés se trouvant dans le pays d'accueil, là encore sur la base de critères objectifs. Comme il ne serait déclenché que dans les situations de crise, ce mécanisme garantirait un partage des responsabilités, mais d'une manière telle que les États seraient assurés de n'avoir à accueillir qu'un nombre relativement faible de réfugiés.

Seuls les pays de premier asile pourraient accueillir un nombre de réfugiés représentant peu ou prou 100 % de leur capacité totale – celle-ci étant toutefois définie en fonction de leur capacité réelle d'accueil et non, comme c'est le cas actuellement, en prenant acte simplement du nombre de personnes qui arrivent dans le pays. Le fait de soulager les situations dramatiques dans les pays de premier asile ferait que les gens auraient moins de raisons de tenter de quitter ces pays pour gagner d'autres États dans des conditions dangereuses et de manière irrégulière.

La réinstallation et la redistribution : deux mécanismes distincts

Dans la terminologie des Nations unies, la « réinstallation » désigne la réinstallation de réfugiés qui entrent dans la catégorie des réfugiés vulnérables selon les critères du HCR. Il s'agit d'une notion bien précise. Par conséquent, Amnesty International utilise le terme de « réinstallation » uniquement pour les réfugiés qui répondent aux critères de vulnérabilité du HCR. Elle utilise des termes différents lorsqu'elle évoque d'autres contextes, par exemple lorsque des réfugiés se déplacent d'un pays d'asile à un autre.

Amnesty International fait deux propositions distinctes, l'une concernant un nouveau mécanisme de réinstallation des réfugiés vulnérables, l'autre pour un nouveau mécanisme mondial de transfert des réfugiés dans les situations graves. La première vise à instaurer un moyen beaucoup plus efficace de réinstaller les réfugiés vulnérables. La seconde vise à instaurer un mécanisme qui ne serait déclenché que dans certaines circonstances : lorsqu'un pays fait face à des arrivées importantes et que le nombre de réfugiés dépasse ses capacités raisonnables d'accueil.

QU'EST-CE QU'UNE « PART ÉQUITABLE » EN MATIÈRE DE REINSTALLATION : EXEMPLE

Les pays les plus riches de la planète doivent assumer une part plus équitable de la population mondiale de réfugiés vulnérables. Sur la base des critères que sont la taille de la population, la richesse du pays et le taux de chômage, une part équitable pour la Nouvelle-Zélande correspondrait à 3 466 réfugiés. C'est un nombre assez peu élevé – encore moins quand on le compare aux 1,1 million de réfugiés sous mandat du HCR qui se trouvent au Liban, dont la population est sensiblement identique à celle de la Nouvelle-Zélande¹⁸³.

GARANTIE D'UN FINANCEMENT TOTAL, SOUPLE ET PRÉVISIBLE PERMETTANT LA PROTECTION DES RÉFUGIÉS ET UN SOUTIEN FINANCIER IMPORTANT AUX PAYS QUI ACCUEILLENENT UN GRAND NOMBRE D'ENTRE EUX

Amnesty International appelle les États à augmenter leurs contributions en réponse aux appels humanitaires interagences lancés par les Nations unies dans les situations de crise relatives aux réfugiés, et à rendre publics chaque année les montants qu'ils s'engagent à verser et ceux qu'ils versent effectivement.

Les États doivent également apporter une assistance bilatérale – financière et technique, en fonction des besoins – aux pays qui accueillent d'importantes populations de réfugiés, afin que ceux-ci puissent fournir une aide aux réfugiés et aux demandeurs d'asile, et notamment leur garantir l'accès à un hébergement convenable, à la nourriture, aux soins de santé et à l'éducation. L'ampleur de cette assistance bilatérale doit aussi être rendue publique chaque année.

¹⁸³ Ce nombre a été calculé au moyen d'une formule de pondération et en divisant 1,2 million (le nombre estimé de réfugiés vulnérables) par 48 (le nombre d'États ayant le PIB le plus élevé et une population supérieure à un million). Les pays riches comptant moins d'un million d'habitants ont été exclus.

Même si la souplesse du système de partage des responsabilités peut permettre aux États de participer de différentes manières à l'effort commun, l'aide financière aux pays qui accueillent de très nombreux réfugiés et demandeurs d'asile en période de crise ne doit en aucun cas intervenir en remplacement ou au détriment de programmes d'accueil de personnes en quête de protection, par exemple : la participation à la réinstallation ; l'accord pour le transfert de réfugiés présents dans des pays qui ont dépassé leur capacité d'accueil ; ou l'admission de demandeurs d'asile à la frontière. Les pays riches ne peuvent se soustraire à leur part de la responsabilité d'accueillir et d'aider les réfugiés en versant de l'argent à d'autres pays pour qu'ils le fassent à leur place (« transfert de responsabilité »).

PROTECTION DES DROITS DES RÉFUGIÉS

Amnesty International fait campagne pour que les systèmes de protection des droits des réfugiés soient renforcés.

METTRE EN PLACE DES SYSTEMES ET DES PROCESSUS GARANTISSANT L'ACCES A DES PROCEDURES DE DEMANDE D'ASILE EQUITABLES ET EFFICACES

La détermination du statut de réfugié, qu'elle soit menée par les autorités nationales ou par le HCR, doit permettre à toute personne ayant besoin d'une protection internationale d'être reconnue comme telle et de recevoir la protection à laquelle elle a droit. Elle doit être équitable, être réalisée dans les délais et respecter la dignité de la personne. Les demandeurs d'asile ne doivent pas être détenus pendant la procédure d'examen de leur dossier.

GARANTIR UNE PROTECTION EFFICACE DES DROITS DES REFUGIES ET DES DEMANDEURS D'ASILE

Amnesty International appelle tous les pays à mettre en place des mesures de protection des réfugiés, y compris les pays de transit. Cela implique notamment d'enquêter sur les crimes visant des réfugiés et d'en traduire les auteurs en justice, ainsi que prendre des mesures pour combattre la discrimination et la xénophobie.

PERMETTRE AUX REFUGIES DE JOUIR DE LEURS DROITS ET REpondre A LEURS BESOINS FONDAMENTAUX

Le manque de moyens financiers des pays de premier asile est l'un des principaux obstacles qui empêchent les réfugiés et les demandeurs d'asile de jouir de leurs droits (logement convenable, nourriture, eau, accès aux soins médicaux et à l'éducation). C'est pourquoi les recommandations d'Amnesty International insistent tout particulièrement sur le partage des responsabilités. Celui-ci est essentiel pour garantir la protection des droits de tous les réfugiés et demandeurs d'asile.

Nous sommes conscients que certains pays sont confrontés à des difficultés financières, mais cela ne les dispense pas de leur obligation, aux termes du droit international, d'offrir aux réfugiés un minimum de garanties en matière de logement, de nourriture, d'eau, d'assainissement, de santé et d'autres droits. Les États doivent mettre en place des plans de sortie de l'aide d'urgence afin de permettre aux réfugiés de vivre dignement et de s'intégrer pleinement dans leur pays d'accueil. Ces plans peuvent notamment contenir des dispositions permettant aux réfugiés et aux demandeurs d'asile de vivre au sein de la population du pays d'accueil et de chercher un emploi.

METTRE EN PLACE DES OPERATIONS DE RECHERCHE ET DE SAUVETAGE EFFICACES

Les États doivent respecter leur obligation, aux termes du droit international, de contribuer aux opérations de recherche et de sauvetage afin d'éviter des pertes de vies humaines en mer. Les mesures de surveillance des frontières ou de contrôle de l'immigration ne peuvent pas passer avant l'obligation de recherche et de sauvetage. La sécurité et la dignité des personnes sauvées, y compris de l'équipage, doivent être la priorité immédiate lors d'un sauvetage en mer.

**AMNESTY
INTERNATIONAL EST UN
MOUVEMENT MONDIAL
DE DEFENSE DES DROITS
HUMAINS. LORSQU'UNE
PERSONNE EST VICTIME
D'INJUSTICE, NOUS
SOMMES TOUS
CONCERNES.**

NOUS CONTACTER



info@amnesty.org



+44 (0)20 7413 5500

PRENDRE PART A LA CONVERSATION



www.facebook.com/AmnestyGlobal



[@AmnestyOnline](https://twitter.com/AmnestyOnline)

CRISE MONDIALE DES REFUGIES

DE L'ESQUIVE AU PARTAGE DES RESPONSABILITES

Il y a dans le monde 193 pays et 21 millions de réfugiés. Presque la moitié de ces réfugiés, soit 12 millions de personnes, vivent dans 10 seulement de ces 193 pays. Cette situation n'est pas tenable. Les pays qui accueillent des réfugiés en si grand nombre ne peuvent pas subvenir à leurs besoins.

Le problème n'est pas le nombre de réfugiés, mais le fait que l'immense majorité d'entre eux se trouvent dans des pays à faible ou moyen revenu. Très souvent ils vivent dans une extrême pauvreté, sans accès aux services de base ni aucun espoir d'avenir. Il n'est donc pas surprenant que beaucoup veuillent à tout prix partir. Et que certains soient prêts à affronter un dangereux voyage dans l'espoir de trouver une vie meilleure.

Une grande partie des pays les plus riches sont ceux qui accueillent le moins de réfugiés et qui en font le moins pour eux. Il ne s'agit pas simplement d'envoyer de l'argent. Les pays riches ne peuvent pas payer pour que les gens « restent là-bas ». La conséquence de l'absence de partage des responsabilités en matière d'accueil des réfugiés, c'est que des gens qui ont fui la guerre vivent à présent dans des conditions déshumanisantes et meurent de maladies que l'on sait pourtant tout à fait soigner. Les appels à l'aide humanitaire en vue de récolter les fonds nécessaires pour faire face aux situations de crise de grande ampleur en matière de réfugiés sont systématiquement – et largement – sous-financés.

Si tous les pays, ou la plupart d'entre eux, assumaient une part équitable de la responsabilité de l'accueil des réfugiés, aucun pays ne serait alors dépassé par la situation, et les conditions de vie des réfugiés seraient bien meilleures. Amnesty International appelle tous les pays à mettre en place des programmes de réinstallation des réfugiés et à proposer davantage de voies sûres et légales permettant aux réfugiés d'entrer sur leur territoire. À l'heure actuelle, seuls une trentaine de pays proposent une forme quelconque de réinstallation. Amnesty International souhaiterait que ce nombre soit au moins doublé. Beaucoup des pays qui participent à la réinstallation des réfugiés n'offrent que quelques centaines de places par an. L'organisation les appelle à en proposer beaucoup plus.

Afin de remédier au caractère aléatoire et imprévisible des transferts de réfugiés, Amnesty International propose aussi que les pays s'entendent sur un système précis de partage des responsabilités, fondé sur des critères raisonnables tels que la richesse du pays, la taille de sa population et son taux de chômage – autant de critères de bon sens qui tiennent compte du fait que l'arrivée de réfugiés dans un pays a, dans un premier temps, des répercussions sur la population et les ressources locales.

La crise mondiale des réfugiés ne cesse de s'aggraver. Pourtant, cette crise est gérable, et le moyen le plus efficace de la gérer est de procéder à un partage équitable des responsabilités.