

**Léa
POTTIER**

LES LIMITES DU MANDAT DU HCR

« Indésirables » dans leur pays d'accueil et soumis aux décisions des bailleurs de fonds internationaux : la détresse des réfugiés au Congo-Brazzaville



Mémoire de Master 2 Recherche Études africaines option Science politique

Promotion 2015/2016

~

Sous la direction de Monsieur Jérôme Valluy

Résumé

Le Congo, en raison de sa relative stabilité au sein de l'Afrique centrale, accueille de nombreux réfugiés en provenance de ses pays voisins. Il a mis en place un organe gouvernemental chargé de l'attribution des statuts de réfugié aux demandeurs d'asile. Cependant, cet organe présente certains dysfonctionnements. Les réfugiés et demandeurs d'asile sont sujets à des violences policières, et ne disposent pas des mêmes droits que les nationaux face à l'emploi. Leur relative mise à l'écart dans le pays semble montrer que ces êtres sont « indésirables ». Le HCR organise son action en considérant les volontés de l'État d'accueil, tout en étant dépendant de financements internationaux. Les budgets diminuent et l'assistance est faible. Les réfugiés mettent en place des stratégies de survie et se rassemblent en communautés pour défendre leurs droits et améliorer leur quotidien.

Summary

Owing to its relative stability within the central Africa region, Congo receives numerous refugees coming from its bordering countries. It has put in place a governmental organisation in charge of attributing refugee status to asylum seekers. However, this organisation presents some dysfunctions. Refugees and asylum seekers are subjects to police violence and do not have the same rights as the Congolese in employment. Their relative side-lining in the country seems showing that these persons are « undesirable ». UNHCR organises its action considering the host State will, while being dependent on international financing. Budgets are shrinking and the assistance is low. Refugees put in place survival strategies and get together into communities in order to defend their rights and improve their daily lives.

Mots-clés

Réfugié – HCR – CNAR – assistance – humanitaire – demandeur – asile – statut – Congo – RDC – Centrafrique – étrangers – exactions – État – police – nationalisation – protection – droit – plaidoyer – formation – souveraineté – contrôle – indésirable – mandat – budget – bailleurs de fonds – rapatriement – intégration – réinstallation – association – stratégie – communauté – collectif.

Keywords

Refugee – UNHCR – NCRA – assistance – humanitarian – asylum – seeker – status – Congo – DRC – Centrafria – foreigners – abuses – State – police – nationalization – protection – right – law – advocacy – training – sovereignty – control – undesirable – mandate – budget – donors – repatriation – integration – resettlement – association – strategy – community.

REMERCIEMENTS

Je tiens tout d'abord à remercier Monsieur Jérôme Valluy, pour avoir accepté de diriger la rédaction de mon mémoire, et pour m'avoir écoutée et conseillée tout au long de mon travail d'enquête et de rédaction.

Je remercie l'Agence Universitaire de la Francophonie de m'avoir accordé une bourse de stage m'ayant permis de me rendre au Congo-Brazzaville et d'y réaliser mon stage de fin d'études, ainsi que mon enquête de terrain pour la réalisation de ce mémoire.

Je remercie Monsieur Licius Karenzo de m'avoir acceptée en stage au sein de l'organisme France Volontaires, et d'avoir mis un logement à ma disposition tout au long des mes trois mois de stage au sein de l'Espace Volontariats Congo.

Je remercie également mes collègues de travail Paterne Loulendo et Myriam Penichon pour leur accueil chaleureux au sein de l'organisation.

Je remercie Lambert Coleman, ancien étudiant au sein du Master Études africaines ayant également travaillé sur la question des réfugiés au Congo, pour m'avoir donné des conseils et mise en relation avec son ami Michael Mwanaikemba, qui m'a grandement aidée au cours de mon enquête de terrain.

Merci à Michael Mwanaikemba d'avoir pris le temps de venir me rencontrer à plusieurs reprises lors de pauses-déjeuner à Brazzaville, de m'avoir mise en relation avec de nombreux membres de sa famille, et de m'avoir aidée à organiser mon voyage dans le nord du Congo (même si malheureusement ce voyage n'a pas pu avoir lieu).

Je remercie toutes les personnes que j'ai interrogées à Brazzaville et qui ont accepté de répondre à mes questions, en prenant du temps sur leurs horaires de travail, au HCR, au PAM, au sein des organisations locales d'assistance aux réfugiés, et au sein du ministère des Affaires sociales, de l'Action humanitaire et de la Solidarité nationale. Je remercie tous les réfugiés qui m'ont raconté leur histoire, en me faisant confiance, alors que j'étais pour eux une parfaite inconnue. Je remercie en particulier Monsieur Jean-Louis Kobozo, réfugié centrafricain qui m'a accueillie chez lui, qui m'a présentée à sa famille, et qui m'a aidée à me procurer de

nombreux documents m'ayant particulièrement éclairée sur la situation des réfugiés centrafricains à Brazzaville.

Un Merci tout particulier à Gelda Ouenadio, assistante juridique au sein de l'Association des Droits de l'Homme et de l'Univers Carcéral, qui, en plus d'avoir répondu à mes questions, m'a aidée à obtenir des rendez-vous avec de nombreux réfugiés congolais de RDC au sein de l'ADHUC.

Je remercie mes camarades de l'université, avec lesquels j'ai pu échanger régulièrement sur mon travail et qui m'ont aidée à avancer dans mes réflexions et dans ma rédaction. Je remercie tout particulièrement Zoé Ginter, également étudiante en Master Études africaines, et ayant réalisé son enquête de terrain en même temps que moi à Brazzaville, pour m'avoir soutenue et conseillée tout au cours de mon travail d'enquête. Merci également à Robin Gastaldi et Alexandre Lauret, qui ont travaillé avec moi, et m'ont aidée à avancer dans mes réflexions.

Merci à Ondine, ma sœur, pour sa relecture attentive et ses commentaires très encourageants.

Je remercie mes parents, sans qui la réalisation de ce Master 2 n'aurait pas été possible, et qui m'ont soutenue tout au long de mon parcours universitaire.

SIGLES ET ACRONYMES

AAREC : Agence d'Assistance aux Réfugiés et Rapatriés du Congo

ADHUC : Association des Droits de l'Homme et de l'Univers Carcéral

ANR : Agence Nationale de Renseignements

AIRD : African Initiatives for Relief and Development

APS : Attestation Provisoire de Séjour

ASI : Actions de Solidarité Internationale

CAPPED : Caisse de Participation à la Promotion des Entreprises et à leur Développement

CEMIR : Commission d'Entraide pour les Migrants et les Réfugiés

CNAR : Comité National d'Assistance aux Réfugiés

DGST : Direction Générale de Surveillance du Territoire

EMOP : Emergency Operation

NFI : Non Food Item

OCDH : Observatoire Congolais des Droits de l'Homme

ONG : Organisation Non Gouvernementale

ONU : Organisation des Nations Unies

OUA : Organisation de l'Unité Africaine

PAM : Programme Alimentaire Mondial

PPTE : Pays Pauvre Très Endetté

PRRO : Protracted Relief and Recovery Operation

RCA : République Centrafricaine

RDC : République Démocratique du Congo

SGBV : Sexual Gender Based Violence

TSF : Terre Sans Frontières

UNHCR : United Nations High Commissioner for Refugees

UNFPA : United Nations Population Fund

UNICEF : United Nations Children's Emergency Fund

VIH : Virus de l'Immunodéficience Humaine

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS.....	3
SIGLES ET ACRONYMES.....	5
INTRODUCTION.....	9
Populations réfugiées au Congo.....	9
État de l'art.....	16
Question centrale et hypothèses.....	23
Travail de terrain et difficultés rencontrées	25
Présentation du plan.....	27
Partie 1 : Les réfugiés : des « êtres indésirables » au Congo ?.....	31
Chapitre 1 : La mise à l'écart des étrangers	31
I- Le Comité National d'Assistance aux Réfugiés	32
1)- Un organe technique gouvernemental.....	34
2)- Difficultés rencontrées dans la mise en place de ses fonctions.....	35
a)- Les fonctions du CNAR, éloignées de son mandat initial.....	35
b)- Les commissions d'éligibilité	36
c)- Des délais de traitement des dossiers particulièrement longs.....	37
3)- Des constats de « corruption » au sein du CNAR ?.....	39
4)- Quelle interprétation de la Convention de Genève de 1951 ?.....	42
II- Le double jeu du Gouvernement congolais.....	46
1)- Complications dans l'obtention du statut de réfugié.....	47
a)- L'obligation d'amener son « logeur » auprès du CNAR.....	47
b)- Fin du statut prima faciès pour les réfugiés centrafricains.....	49
c)- Volonté étatique de ne pas voir les réfugiés s'installer au Congo	50
2)- La « congolisation » des emplois.....	52
a)- Les chauffeurs de véhicules.....	52
b)- L'accès aux terres.....	53
c)- Les petits commerces.....	53
3)- Utilisation des réfugiés pour la glorification du chef d'État.....	56
a)- Une mise en scène de soutien de la part des réfugiés aux soldats congolais en Centrafrique	56
b)- Élections du 20 mars 2016.....	58
4)- Méfiance de l'État envers les associations locales d'assistance aux réfugiés ..	60
Chapitre 2 : Insécurité « existentielle » des réfugiés à Brazzaville.....	62
I- Les abus de la police congolaise envers les réfugiés	63
1)- Violations massives du droit des réfugiés	63
2)- L'Opération « Mbata ya Bakolo »	67
3)- Un contexte favorisant les abus perpétrés sur les réfugiés, notamment par les forces de l'ordre.....	69
a)- Le droit congolais date de l'Afrique Équatoriale française.....	69
b)- D'anciens miliciens recrutés comme agents de police	70
II- La réalité du quotidien des réfugiés à Brazzaville	72
1)- La menace constante d'enlèvement par les services de renseignement de RDC	72
2)- Des conditions de vie particulièrement difficiles.....	75
a)- Des réfugiés confrontés à une population hostile aux étrangers, notamment aux « Zaïrois ».....	75
b)- La marginalisation des réfugiés urbains.....	76

Partie 2 : La réponse humanitaire orchestrée par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés.....	82
Chapitre 3 : Le HCR, « grand ordonnateur » du « gouvernement humanitaire » au Congo.....	84
I- Une action de protection subordonnée aux volontés étatiques et façonnée par le contexte du pays d'accueil	85
1)- Plaidoyer du HCR auprès des représentants de l'État.....	86
2)- Renforcement des capacités.....	88
3)- L'assistance sanitaire et sociale	90
a)- Urbaine	90
b)- Rurale	92
II- Contrôle et recensement des réfugiés sur le territoire	92
1)- Contrôle sur les comités ou communautés de réfugiés.....	93
2)- Contrôle des déplacements de réfugiés.....	95
3)- Les réfugiés, des « êtres mis à l'écart dedans », selon les termes de Michel Agier.....	96
4)- Enregistrement biométrique des réfugiés : mesure de protection ?.....	100
Chapitre 4 : Les limites du mandat du HCR au Congo	103
I- Souveraineté nationale et dépendance financière aux bailleurs de fonds internationaux	103
1)- L'importance de la souveraineté nationale	104
2)- Des financements revus à la baisse chaque année.....	106
a)- Le budget du HCR au Congo.....	106
b)- L'autonomisation des réfugiés	110
3)- Une action dictée par les bailleurs de fonds	111
II- Solutions durables préconisées par le HCR : influences des États d'accueil et des bailleurs de fonds.....	114
1)- Le rapatriement volontaire	114
2)- L'intégration locale.....	117
3)- La réinstallation dans un pays tiers.....	120
Chapitre 5 : S'en sortir lorsqu'on est réfugié : solidarité, actions de recours et actions politiques	125
I- Logiques de solidarité entre réfugiés de RDC : racines historiques	125
II- Stratégies parallèles ou compensatoires mises en place par les réfugiés dans la Likouala	129
III- Solidarité communautaire, activisme politique et recours aux associations en zone urbaine	131
1)- Cas d'une communauté de réfugiés urbains à Brazzaville.....	131
2)- « Retournement de stigmatisme » des réfugiés urbains centrafricains de Brazzaville.....	137
3)- Le recours aux associations locales d'assistance aux réfugiés.....	137
CONCLUSION.....	141
BIBLIOGRAPHIE	145

ANNEXES.....	153
Annexe 1 : Liste des entretiens	153
Annexe 2 : Demande de regroupement familial au HCR	155
Annexe 3 : Réponse du HCR au regroupement familial.....	156
Annexe 4 : Déclaration de résidence d'un réfugié au CNAR.....	157
Annexe 5 : Notification de changement d'adresse d'un réfugié au CNAR.....	158
Annexe 6 : Communiqué de presse du HCR sur la construction d'un lycée à Ngo.....	159
Annexe 7 : Appel à générosité de la part de la communauté des réfugiés et demandeurs d'asile centrafricains de Brazzaville à l'Ambassade des États-Unis au Congo.....	160
Annexe 8 : Réponse de la clinique médicale Securex	162

INTRODUCTION

Au début de l'année 2015, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés comptait 52,9 millions de personnes réfugiées dans le monde (demandeurs d'asile, réfugiés statutaires, déplacés internes et apatrides). A l'origine de ces déplacements forcés de populations : principalement des conflits et des catastrophes naturelles. Le HCR a recensé quatorze conflits à l'origine de ces mouvements de populations survenus entre 2010 et 2015, la majorité d'entre eux en Afrique : Côte d'Ivoire, République Centrafricaine, Libye, Mali, nord du Nigeria, République Démocratique du Congo, Soudan du Sud et Burundi¹.

En 2015, parmi les quinze nationalités qui comptaient le plus de réfugiés figuraient les Congolais de RDC et les Centrafricains (réfugiés statutaires, demandeurs d'asile, déplacés internes et apatrides). Les Congolais de RDC arrivaient en cinquième position du classement, avec 3 452 941 personnes, et les Centrafricains en treizième position, avec 879 937 personnes. La majorité des personnes réfugiées dans le monde vivent dans des pays en voie de développement, en Afrique, en Asie, au Proche et au Moyen-Orient, notamment en Jordanie, au Liban, en Palestine, au Pakistan, en Tanzanie et en Iran. La plupart d'entre eux habitent dans des camps, gérés par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR).

Populations réfugiées au Congo

La République du Congo est un pays d'Afrique Centrale de 4,75 millions d'habitants² situé en Afrique Centrale et entouré par le Gabon (à l'ouest), le Cameroun (au nord-ouest), la Centrafrique (au nord) et la République Démocratique du Congo à l'est et au sud. Une enclave de l'Angola est également frontalière du Congo (sud-ouest). La Centrafrique, qui connaît une crise importante depuis 2013, et la RDC, qui a connu des difficultés politiques récurrentes depuis 1997, sont toutes deux frontalières du Congo, qui accueille aujourd'hui des populations fuyant ces deux pays.

1 POUCHARD Alexandre et BRETEAU Pierre, Le Monde, « Le nombre de migrants et de réfugiés a explosé au XXI^e siècle », 3 septembre 2015, consulté le 5 mai 2016. URL : http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2015/09/03/le-nombre-de-migrants-et-refugies-a-explose-au-xxie-siecle-dans-le-monde_4744977_4355770.html.

2 Statistiques Mondiales, Congo-Brazzaville, non daté, consulté le 29 juin 2016. URL : http://www.statistiques-mondiales.com/congo_brazzaville.htm.

En décembre 2015, le Congo comptait 20 000 réfugiés centrafricains, 17 650 réfugiés et 1 330 demandeurs d'asile de RDC ainsi que 8 100 réfugiés rwandais³, présents dans le pays depuis 1997.

Les premiers réfugiés accueillis par le Congo furent des Angolais qui arrivèrent dans le pays dans les années 1970⁴. L'Angola connut en effet deux guerres successives ; une guerre d'indépendance contre les Portugais entre 1961 et 1975, puis une guerre civile entre 1975 et 2002. À cette époque, le premier bureau de liaison du HCR fut ouvert à Pointe-Noire, pour la prise en charge de ces réfugiés. Le HCR ouvrit officiellement une antenne pour la première fois à Brazzaville en 1984⁵.

Selon Roland Pourtier⁶, l'Afrique Centrale est une « zone d'instabilité majeure du continent », dont la RDC est le centre, notamment en raison des conflits qui perdurent dans les deux Kivus et dans la province de l'Ituri.

Les réfugiés de RDC qui vivent en République du Congo sont arrivés par « vagues » à différentes périodes de l'histoire : lors du renversement du général Mobutu en 1997 (première guerre du Congo), lors de la seconde guerre du Congo entre 1998 et 2002, puis plus récemment en 2009, lorsque des communautés de deux villages s'affrontèrent pour des raisons d'accès à la terre et à ses ressources : le groupe Enyéélé Tandas et le groupe Munzayas, dans le département de l'Équateur⁷.

Le conflit qui sévit depuis de nombreuses années dans les régions du Nord et du Sud-Kivu, les violations systématiques des droits de l'homme qui ont lieu dans le pays, ainsi que les très grandes difficultés économiques que connaît la RDC sont d'autres raisons qui poussent ses habitants à s'exiler vers ses pays voisins.

Il existe de nombreux réfugiés de RDC ayant fui pour des motifs politiques à Brazzaville. Ces derniers exerçaient des activités dans leur pays qui mettaient en danger leur vie et celle de leur famille. Il s'agit notamment d'opposants politiques, d'anciens militaires ou d'anciens proches du gouvernement en place, partisans du Général Mobutu, ou encore de défenseurs des droits

3 HCR, « Profil d'opérations 2015 – Congo (République du) », consulté le 07 mai 2016. URL : <http://www.unhcr.org/fr/cog.html>.

4 Lettre d'information, « Le Bulletin du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés en République du Congo », n° 1, septembre 2015.

5 Ibid.

6 POURTIER Roland, « Introduction thématique. L'Afrique centrale entre incertitudes et renouveau », *Afrique contemporaine* 3/2005 (n° 215), p. 21-27. URL : www.cairn.info/revue-afrique-contemporaine-2005-3-page-21.htm.

7 EUROPA, « Délégation de l'Union Européenne en République du Congo (Brazzaville). Projets/Partenaires », non daté, consulté le 26 juin 2016. URL : http://eeas.europa.eu/delegations/congo/eu_congo/humanitarian_aid/projects_partners/index_fr.htm.

de l'homme. Ces réfugiés sont régulièrement recherchés et enlevés par les services de renseignement de la RDC à Brazzaville, ville située à une distance d'environ cinq kilomètres de Kinshasa, capitale de la RDC.

Les réfugiés centrafricains sont arrivés par milliers au Congo à partir de 2013. En Centrafrique, un conflit majeur a débuté suite au départ du Président François Bozizé au mois de mars 2013, arrivé au pouvoir grâce à un coup d'État en 2003⁸. Son opposant, Michel Djotodia, était à la tête de l'Union Démocratique des Forces pour le Rassemblement (UDFR)⁹ et cherchait à le renverser depuis son arrivée à la tête du pays. Un accord de paix avait été signé en 2007, mais l'opposition continuait de dénoncer le pouvoir en place. En 2011, des élections avaient porté François Bozizé à la présidence, mais cette nomination avait été suivie par un affaiblissement de son autorité. Une coalition rassemblant les membres de l'opposition s'était alors constituée au cours de l'été 2012, la Selekat (qui signifie « alliance » en langue Sango). À la tête de cette organisation qui réunissait différents « mouvements de rébellion du Nord », Monsieur Djotodia, leader de l'opposition. Ce groupe a organisé la prise de la capitale, Bangui, et de plusieurs autres villes centrafricaines, ainsi que le renversement du Président en place, en mars 2013. S'en est suivie l'auto-proclamation de Michel Djotodia à la présidence de la République centrafricaine, pour une durée de trois ans, de même que la suspension de la Constitution centrafricaine et la dissolution de l'Assemblée Nationale. Cette situation a engendré la fuite de milliers de Centrafricains vers les pays frontaliers à la Centrafrique, y compris au Congo. L'ancien Président François Bozizé a quitté la Centrafrique le 24 mars 2013.

Mi-septembre 2013, la Selekat, qui était en fait une « coalition de groupes très hétérogènes »¹⁰, s'est décomposée. Ce fut alors le début d'une situation chaotique dont les civils furent les premières victimes. « Pillages » et « violations des droits de l'homme » se multiplièrent : les différents groupes qui composaient la Selekat se livrèrent à des exactions,

8 LOUBIERE Thomas, Le Monde Afrique, « Six clés pour comprendre le conflit en République Centrafricaine », publié le 05 décembre 2013, mis à jour le 14 mai 2014, consulté le 24 mai 2016. URL : http://www.lemonde.fr/afrique/article/2013/12/05/republique-centrafricaine-le-conflit-en-six-points_3526169_3212.html.

9 Perspective Monde, « Renversement du président François Bozizé en République centrafricaine », 24 mars 2013, consulté le 24 avril 2016. URL : <http://perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BMEve?codeEve=1189>.

10 LOUBIERE Thomas, Le Monde Afrique, « Six clés pour comprendre le conflit en République Centrafricaine », publié le 05 décembre 2013, mis à jour le 14 mai 2014, consulté le 24 mai 2016. URL : http://www.lemonde.fr/afrique/article/2013/12/05/republique-centrafricaine-le-conflit-en-six-points_3526169_3212.html.

brûlèrent des villages, massacèrent et tuèrent la population civile.

Les exactions commises par les membres des Sekekats, de religion musulmane, sur la population centrafricaine, à 80% chrétienne, ont ajouté à ce conflit une dimension plus religieuse. En effet, en réaction aux violences perpétrées sur la population centrafricaine, des « groupes d'autodéfense chrétiens » nommés les anti-Balakas (« anti-machette » en langue Sango), qui avaient été formés par le Président déchu, François Bozizé, se sont – de nouveau – réunis pour s'attaquer aux civils de religion musulmane présents dans le pays. Cela est à l'origine d'affrontements qui se perpétuent aujourd'hui entre Chrétiens et Musulmans en Centrafrique. Le département d'État américain a utilisé le terme « pré-génocidaire » pour qualifier le contexte actuel dans ce pays¹¹.

Selon l'ONG Médecins Sans Frontières, 456 000 Centrafricains étaient déplacés au sein même de leur pays en janvier 2016 et 451 000 autres avaient trouvé refuge au sein des pays frontaliers à la Centrafrique (RDC, Cameroun et Tchad notamment) à la même période. Les personnes déplacées et réfugiées suite au conflit représenteraient 20 % de la population centrafricaine¹². En décembre 2015, le Congo accueillait 20 000 réfugiés centrafricains¹³. Ces derniers ont bénéficié du statut prima facies : l'asile leur a été accordé de façon collective en raison du conflit qui sévissait dans leur pays. Le Comité National d'Assistance aux Réfugiés (CNAR) a mis fin à ce statut prima facies au mois de juillet 2015 pour cette population.

Enfin, il existe au Congo une communauté de réfugiés rwandais, présents dans le département de la Likouala et à Brazzaville depuis 1997, composée au total de 8 100 personnes (réfugiés, demandeurs d'asile et « autres personnes relevant de la compétence du HCR »).

En effet, suite à la victoire du Front Patriotique Rwandais (FPR) en 1994, 1,2 millions de Hutus durent fuir leur pays, par peur de représailles de la part du nouveau gouvernement tutsi¹⁴. Leur exode vers le Nord et le Sud-Kivu put être facilité grâce à l'intervention française

11 LOUBIERE Thomas, Le Monde Afrique, « Six clés pour comprendre le conflit en République Centrafricaine », publié le 05 décembre 2013, mis à jour le 14 mai 2014, consulté le 24 mai 2016. URL : http://www.lemonde.fr/afrique/article/2013/12/05/republique-centrafricaine-le-conflit-en-six-points_3526169_3212.html.

12 Médecins Sans Frontières, Dossier « Crise en République Centrafricaine et réfugiés dans les pays frontaliers », 30 mars 2016, consulté le 07 mai 2016. URL : <http://www.msf.fr/actualite/dossiers/republique-centrafricaine-crise-silencieuse>.

13 HCR, « Profil d'opérations 2015 – Congo (République du) », consulté le 07 mai 2016. URL : <http://www.unhcr.fr/pages/4aae621d559.html>

14 La documentation Française, « Le premier conflit du Zaïre 1996-1997 », et « Chronologie » mis à jour le 8 décembre 2004, consultés le 29 juin 2016. URL : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/d000098-le-conflit-des-grands-lacs-en-afrique/>.

appelée « opération Turquoise ». Parmi ces réfugiés installés dans le Kivu – et vivant en partie grâce à l'assistance du HCR et du Programme Alimentaire Mondial (PAM) – se trouvaient d'anciens miliciens Interahamwe¹⁵ ainsi que des militaires. Pour le gouvernement de Kigali, la présence de ces réfugiés hutu rassemblés en grand nombre à proximité de la frontière rwandaise constituait un danger, car ces derniers risquaient de s'organiser dans le but de revenir à Kigali renverser le pouvoir nouvellement en place.

Ainsi, en septembre 1996, le Rwanda organisa une attaque à l'encontre des réfugiés hutu installés dans le Sud-Kivu, avec l'appui des Banyamulenge, paysans tutsi peuplant ces régions depuis des décennies et qui s'étaient regroupés au sein de l'Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Zaïre (AFDL), aux côtés d'opposants de Mobutu¹⁶. L'objectif de cette attaque – menée par l'AFDL et par l'armée patriotique rwandaise – était d'éliminer les camps de réfugiés hutu dans le Kivu. Ce fut le début de la première guerre du Congo, qui aboutit au renversement du général Mobutu et à l'arrivée au pouvoir de Laurent Désiré Kabila à Kinshasa.

Mi-novembre 1996, les camps avaient été démantelés et entre 600 000 et 800 000 Hutus étaient repartis vers le Rwanda. Entre 300 000 et 500 000 autres furent tués, ou moururent sur le chemin de leur fuite. Une partie d'entre eux se réfugia dans les pays alentours, dont le Congo fait partie. Ils y sont encore aujourd'hui. Certains de ces réfugiés rejoignirent les milices de Sassou Nguesso lors de la guerre du Congo en 1997, de manière à pouvoir subsister¹⁷.

Aujourd'hui au Congo, la majorité de ces populations réfugiées vivent dans des conditions de vulnérabilité extrême, avec des moyens financiers terriblement limités. Les emplois leur sont en général difficiles d'accès, et certains réfugiés ne scolarisent pas leurs enfants, soit pour des raisons financières, soit parce qu'ils craignent de sortir de leurs logements, par peur d'être arrêtés par les services de renseignement de la RDC.

15 Miliciens « qui ont organisé les tueries » en avril 1994, LEPIDI Pierre, *Le Monde Afrique*, « Rwanda : « Mon voisin a participé au génocide », le 8 juin 2015, consulté le 29 juin 2016. URL : http://www.lemonde.fr/afrique/article/2015/06/05/rwanda-mon-voisin-a-participe-au-genocide_4647952_3212.html.

16 Les Banyamulenge avaient entrepris de l'allier aux opposants de Mobutu car leur présence était de moins en moins appréciée au Zaïre, et le Président leur avait demandé de quitter le pays.

17 POURTIER Roland, « L'Afrique centrale dans la tourmente. Les enjeux de la guerre et de la paix au Congo et alentours », *Hérodote* 4/2003 (N°111), p. 11-39. URL : www.cairn.info/revue-herodote-2003-4-page-11.htm.

Le mépris dont font l'objet les ressortissants de RDC en République du Congo, et tous les préjugés qui en sont à l'origine et qui en dérivent, participent à rendre d'autant plus difficile le quotidien de ces exilés au Congo.

Si le statut des réfugiés renforce leur protection sur le territoire congolais, ces derniers ne sont pas à l'abri d'enlèvements effectués par les services secrets congolais de RDC, ni des exactions régulières commises par les forces de police sur le territoire.

Une opération d'expulsion de ressortissants de RDC de grande ampleur a eu lieu à partir du mois d'avril 2014 au Congo : l'opération « Mbata ya Bakolo » (« la gifle des aînés » en lingala), qui visait à expulser du territoire tous les migrants illégaux de nationalité congolaise. Alors que cette opération ne concernait que les migrants clandestins, quatre-vingt-deux réfugiés et demandeurs d'asile ont été expulsés du pays, selon l'Observatoire Congolais des Droits de l'Homme (OCDH), en violation de l'article 33 de la Convention de Genève qui stipule qu'« aucun État contractant n'expulsera ou ne refoulera en aucune manière un réfugié, contre sa volonté, vers un territoire où il craint d'être persécuté ».

Réfugiés urbains versus réfugiés ruraux

La majorité des réfugiés au Congo sont établis dans le département de la Likouala¹⁸, dans le nord-est du pays, une zone forestière et marécageuse située à la frontière de la RDC (à l'est) et de la Centrafrique (au nord), caractérisée par une densité de population extrêmement faible (moins d'un habitant au kilomètre carré). Cette région est longée à l'est par le fleuve Oubangui, un affluent du fleuve Congo, véritable frontière naturelle entre le Congo et la RDC. Impfondo, ville d'environ 20 000 habitants, est le chef-lieu de ce département. Aujourd'hui, en 2016, une grande partie des réfugiés de ce département est regroupée à Bétou, village situé à l'extrême nord-est du pays, à environ soixante kilomètres de la Centrafrique. Le site dit « du 15 avril », à Bétou, abrite des populations centrafricaines arrivées depuis 2013. Face à l'afflux de réfugiés centrafricains cette année-là, les autorités congolaises ont par ailleurs alloué un terrain à Ikpengbele, afin d'aménager un site pour les y abriter. Une partie de ces réfugiés vit également en familles d'accueil. Les réfugiés de RDC et du Rwanda habitent quant à eux dans différents villages de la Likouala, au sein de familles congolaises ou dans leurs propres habitations, et en majorité le long du fleuve Oubangui, qui longe la RDC (notamment pour les ressortissants de RDC). En effet, ces populations sont moins dépendantes des organismes humanitaires que les réfugiés centrafricains, arrivés récemment dans le pays. Les camps ou

18 *Le Congo aujourd'hui*, Les Éditions du Jaguar, 2013.

sites installés dans la Likouala ne sont pas des espaces clos comme c'est le cas dans d'autres pays d'Afrique, par exemple au Soudan.

Le Congo est l'un des États d'Afrique subsaharienne les plus urbanisés, près de 75% de sa population habitant en ville¹⁹. Ainsi, la situation dans ce pays est un peu particulière en comparaison avec d'autres États africains, car une proportion plus importante de réfugiés vit en ville. Ces réfugiés urbains sont installés principalement à Brazzaville et à Pointe-Noire, respectivement capitale et capitale économique du pays. Les réfugiés de Brazzaville sont bien souvent des réfugiés politiques (RDC) qui font des demandes d'asile individuelles, ou encore des réfugiés qui ont d'abord passé plusieurs mois sur le site de Bétou dans le nord du pays, et qui ont souhaité rejoindre leur famille à Brazzaville ou qui ont migré vers la capitale dans l'espoir de trouver un travail et de vivre autrement que dans un camp de réfugiés, avec une assistance qu'ils jugent bien souvent insuffisante (réfugiés centrafricains).

Contexte légal

Le Congo a ratifié la Convention de Genève relative au statut de réfugié, et le droit d'asile est reconnu dans l'article 15 de la Constitution congolaise du 20 janvier 2002. L'article 184 de cette Constitution reconnaît par ailleurs la « suprématie et la force des textes adoptés au niveau international et régional à toute loi »²⁰.

Les États signataires de la Convention de Genève « s'engagent à coopérer avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés dans l'exercice de ses fonctions et en particulier à faciliter sa tâche de surveillance de l'application des dispositions de ces instruments ». Si le HCR est présent au Congo, c'est le Comité National d'Assistance aux Réfugiés (CNAR), organe gouvernemental interministériel et sous tutelle du ministère des Affaires étrangères, qui décide de l'attribution du statut de réfugié aux demandeurs d'asile présents dans le pays. Le HCR soutient cet organe d'un point de vue logistique et financier ; il lui fournit aussi une « expertise » et un « appui technique »²¹. C'est également lui qui délivre les cartes de réfugiés aux personnes reconnues comme telles par le Gouvernement.

Le Congo a par ailleurs ratifié la Convention de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) de 1969, « régissant les aspects légaux propres aux problèmes des réfugiés en Afrique ».

19 *Le Congo aujourd'hui*, Les Éditions du Jaguar, 2013, page 26.

20 Document PowerPoint de présentation du HCR au Congo-Brazzaville, récupéré auprès de la chargée de communication du HCR à Brazzaville, « Le HCR en République du Congo ».

21 Ibid.

Celle-ci est à l'origine de l'extension du statut de réfugié (attribué à l'origine à des individus) à des groupes de populations, avec le principe de l'asile *prima facies*²².

Aujourd'hui, et malgré la ratification par le Congo des deux conventions précitées, les réfugiés dans le pays font régulièrement l'objet de graves abus par les forces de polices, et plusieurs d'entre eux ont été expulsés lors de l'opération « Mbata ya Bakolo » en 2014. Depuis, de plus en plus de textes de loi visant la « nationalisation » des emplois font ou refont leur apparition au Congo. Des expulsions de logements et des arrestations arbitraires de réfugiés sont monnaie courante, et ces derniers sont bien souvent victimes de propos xénophobes de la part de la population locale. Face à cette situation, nous nous sommes interrogés sur le rôle du HCR dans cet État, et sur les actions entreprises par les réfugiés pour améliorer leur quotidien.

État de l'art

Il existe peu d'écrits portant exclusivement sur la thématique des réfugiés ou « déplacés internes » au Congo, ou plus généralement sur le sujet des réfugiés dans les pays du Sud. Les textes abordant les thématiques de migration ou d'asile traitent d'avantage des mouvements de populations du Sud vers le Nord que des flux de populations entre différents États du Sud. Les auteurs ayant investi la thématique des réfugiés au Sud se sont largement intéressés à la question des camps de réfugiés – principal mode de gestion de ces populations dans les pays du Sud – gérés par le HCR.

Trois ouvrages principaux traitent de la thématique des réfugiés ou des déplacés, notamment en Afrique Centrale, y compris au Congo. Le premier, *Réfugiés, exilés et déplacés en Afrique centrale et orientale*, dirigé par André Guichaoua, aborde la question des réfugiés au Congo dans le cadre de deux sous-chapitres rédigés par Rémy Bazenguissa-Ganga. Le deuxième, *Retour d'exil. Ethnographie des rapatriements de réfugiés en Afrique centrale*, écrit par Laurent Lardeux, porte sur la prise en charge des réfugiés dans cette région du monde, sur le rôle des organisations humanitaires travaillant auprès de ces populations, mais également sur les « stratégies d'instrumentalisation, de contournement ou d'évitement des dispositifs » instaurées pour la gestion des réfugiés par les réfugiés eux-mêmes. Enfin, *Réfugiés et exilés. Crise des sociétés, crise des territoires*, œuvre du géographe Luc Cambrezy, traite de thématiques essentielles pour notre recherche : le rôle du HCR dans les pays du Nord et dans

22 Marc-Antoine Pérouse de Montclos, « Réfugiés : des stratégies de fuite dans la longue durée », *Politique africaine* 2002/1 (N° 85), p. 5-15. DOI 10.3917/polaf.085.0005. URL : <http://www.cairn.info/revue-politique-africaine-2002-1-page-5.htm>.

les pays du Sud, les « modalités d'installation des migrants » décidées par les États d'accueil en cas de « conflit de longue durée » (villes, camps ou sites agricoles), ainsi que les spécificités de chacune d'entre elles et la position des États d'asile par rapport aux réfugiés et à l'aide humanitaire, de même que les différentes options proposées aux réfugiés par le HCR, notamment le rapatriement et la réinstallation.

Au-delà de ces ouvrages, plusieurs chercheurs ont abordé la thématique des réfugiés dans le cadre de leurs études. Nous présenterons ici quelques-uns des auteurs dont les investigations ont nourri nos réflexions au cours de cette enquête.

Michel Agier, – anthropologue – s'intéresse particulièrement aux questions des camps de réfugiés et de l'exil, notamment « comment ces personnes trouvent leur place, dans une situation de déplacement, en fonction des différents contextes locaux » de leurs lieux de refuge (urbains, très urbains, ruraux, désertiques, dangereux, sécurisés, etc.)²³. Il traite de la notion de l'« encampement » des réfugiés, ou de leur mise à l'écart par rapport au reste du monde²⁴, au sein de zones difficilement accessibles, situées à proximité des frontières étatiques et éloignées des villes. Plusieurs de ses écrits portent également sur le quotidien des réfugiés au sein des camps et sur les nouvelles formes de vie qui apparaissent dans ces lieux.

Pour cet auteur, le HCR se positionne comme le « grand ordonnateur du gouvernement humanitaire », « dispositif de contrôle des réfugiés par leur mise en camp »²⁵ dans les États d'asile. En Afrique, il s'est notamment rendu dans les camps de Dabaab au Kenya, au sein du camp de Tobanda en Sierra Leone en 2003 ainsi que dans le camp de Maheba en Zambie.

Ses écrits abordent les conditions d'exil des « sans État » (terme repris à Hannah Arendt) et la question de la « citoyenneté » des déplacés internes, « refoulés » ou « clandestins » qui s'adressent au HCR pour la reconnaissance de leurs droits²⁶.

Pour ce chercheur, l'assistance humanitaire serait la « main gauche de l'empire »²⁷, en opposition aux interventions militaires et aux violences de la guerre (« une main qui frappe, l'autre qui soigne »). Il développe ce concept notamment en s'appuyant sur les interventions

23 AGIER Michel et POINSOT Marie, « Le « gouvernement humanitaire » », *Hommes et migrations* [En ligne], 1279 | 2009, mis en ligne le 29 mai 2013, consulté le 10 mai 2016. URL : <http://hommesmigrations.revues.org/329>.

24 AGIER Michel, *Aux bords du monde, les réfugiés*, Paris, Flammarion, 2002, 187 p.

25 AGIER Michel, « Protéger les sans-États ou contrôler les indésirables : où en est le HCR ? », janvier 2006. URL : <http://www.reseau-terra.eu/article348.html>.

26 Ibid.

27 AGIER Michel, « La main gauche de l'Empire. Ordre et désordres de l'humanitaire », *Multitudes* 1/2003 (no 11), p. 67-77. DOI 10.3917/mult.011.0067. URL : www.cairn.info/revue-multitudes-2003-1-page-67.htm.

américaines en Afghanistan et en Irak en 2001 et en 2003.

Michel Agier est le directeur de l'ouvrage *Un monde de camps*, qui est le fruit de plusieurs années de recherches dans le monde entier sur les camps de réfugiés.

Luc Cambrezy, géographe, s'est également intéressé à la thématique des réfugiés et des exilés, sous l'angle du lien entre l'accès à la terre et les conflits qui mènent à l'exil. Il est notamment l'auteur de *Réfugiés et exilés. Crise des sociétés, crise des territoires*, et co-auteur de l'ouvrage *l'Asile au Sud*, sur la variété des procédures existantes dans les pays du Sud pour obtenir l'asile (malgré l'utilisation de mêmes textes relatifs aux réfugiés et au droit d'asile). Il a mené une recherche auprès des réfugiés rwandais urbains de Nairobi en Tanzanie qui a conduit à la publication de « Une enquête chez des réfugiés urbains : le cas des exilés rwandais à Nairobi ». Luc Cambrezy s'est intéressé à la question de la « vulnérabilité » des migrants selon leur statut dans « Réfugiés et migrants en Afrique : quel statut pour quelle vulnérabilité ? », ainsi qu'à la question des réfugiés ougandais au Soudan, qui se sont vu allouer des terres afin de pouvoir les cultiver : « Territoire et dimension géopolitiques de l'accueil des réfugiés ».

Laurent Lardeux a quant à lui réalisé sa thèse sur le sujet des rapatriements de réfugiés en Afrique Centrale. Son ouvrage *Ethnologie des rapatriements en Afrique centrale* remet en question la nature « volontaire » des rapatriements de réfugiés organisés par le HCR dans la région étudiée. Le chercheur a rencontré de nombreux réfugiés au Congo et au Cameroun et a analysé les différents facteurs qui entrent en jeu lorsque ceux-ci envisagent la possibilité d'être rapatriés vers leur pays d'origine.

Il a investi la thématique des « migrants dans les villes post-coloniales d'Afrique Centrale »²⁸, mais également celle des collectifs de réfugiés dans cette région (y compris à Brazzaville)²⁹. Dans ce dernier écrit, Laurent Lardeux explique comment les réfugiés mettent en place des actions de « lutte pour leur reconnaissance », cherchent à « renverser l'image stigmatisante de la victime passive » et à se défaire de leur « image médiatique de victime-écran », pour se positionner en « acteurs sociaux » recherchant à « acquérir une nouvelle subjectivité moins dégradante et sans doute plus agissante ».

28 LARDEUX Laurent, « Les migrants dans les villes postcoloniales d'Afrique centrale. Entre tensions et recompositions des espaces urbains », *Afrique contemporaine* 1/2011 (n° 237) , p. 11-28. URL : www.cairn.info/revue-afrique-contemporaine-2011-1-page-11.htm.

29 LARDEUX Laurent, « Collectifs cosmopolitiques de réfugiés urbains en Afrique centrale. Entre droits de l'homme et « droit de cité » », *Revue française de science politique* 2009/4 (Vol. 59), p. 783-804. DOI 10.3917/rfsp.594.0783. URL : <http://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2009-4-page-783.htm>.

Outre ses nombreux textes sur le conflit armé dans lequel a été plongé le Congo en 1997 et sur les milices qui se sont affrontées à cette époque, Rémy Bazenguissa-Ganga a rédigé deux chapitres portant sur la question des déplacés et des réfugiés au Congo dans l'ouvrage *Réfugiés, exilés et déplacés en Afrique centrale et orientale*. Le premier est intitulé « Les figures du migrant forcé au Congo » et dresse un tableau des différents types de populations exilées ou déplacées dans le pays : les « sinistrés », les « déplacés », les « réfugiés » et les « infiltrés ». Le second chapitre – et celui qui nous intéresse le plus –, « Les réfugiés dans les enjeux locaux dans le nord-est du Congo », aborde la thématique du lien entre réfugiés et autochtones au Congo. Les populations concernées dans ce texte sont les Rwandais, les Congolais de RDC et les Centrafricains. L'article articule toute son explication autour de deux liens possibles qui lient les autochtones aux réfugiés : le modèle « patron/clients » et le modèle « frères ennemis ». Le second modèle nous intéressera dans le dernier chapitre de ce mémoire.

Luc Legoux a quant à lui produit différents écrits sur le sujet de l'asile, pertinents pour notre recherche³⁰. Ses textes portent sur les choix des États d'asile en matière d'accueil ou d'« écartement » des réfugiés, sur les intérêts des États à accueillir ou non ces populations à la recherche de protection. Ses articles abordent également la question de la volonté des États occidentaux de limiter les « arrivées massives » de migrants sur leurs territoires. Il revient sur le contexte historique de la rédaction de la Convention de Genève, sur les évolutions de celle-ci et sur l'interprétation qui en est faite par les pays du Nord. D'une façon générale, ses textes concernent l'asile en France et en Europe, et notamment ses transformations au fil du temps – chiffres, contextes et stratégies – dans les États occidentaux.

Marc-Antoine Pérouse de Montclos a publié lui aussi de nombreux textes sur les réfugiés, notamment sur le rapatriement volontaire, sur les camps de réfugiés (Afrique de l'Est) et sur les intérêts politiques des États donateurs au HCR.

30 LEGOUX Luc, « Accueillir, protéger ou écarter les réfugiés ? », *Plein droit* 3/2011 (n° 90), p. 9-12. URL : www.cairn.info/revue-plein-droit-2011-3-page-9.htm.

Et LEGOUX Luc, « Asile, immigration : réconcilier les Droits de l'homme et ceux du citoyen », *Revue européenne des migrations internationales* [En ligne], vol. 22 - n°2 | 2006, mis en ligne le 01 juin 2009, consulté le 26 juillet 2016. URL : <http://remi.revues.org/2822>.

Aurelia Wa Kabwe-Segatti a travaillé sur les politiques d'immigration sud-africaines, et s'est penchée sur le thème des « réfugiés mozambicains en Afrique du Sud » et sur les persécutions racistes dont ils font l'objet, comparables aux comportements xénophobes constatés au Congo vis-à-vis des réfugiés congolais de RDC³¹.

Mario Bettati a écrit un article particulièrement éclairant sur le rôle du HCR, ainsi que sur son histoire et sur l'évolution de son mandat depuis sa création³².

Bruno Whitehouse est l'auteur d'un article portant sur le rejet des migrants dans certaines villes d'Afrique, et notamment sur le cas des migrants provenant d'Afrique de l'Ouest à Brazzaville, victimes d'une certaine insécurité dans cette ville³³. Ces migrants sont mal perçus par la société car il leur est reproché d'« accaparer » les emplois des nationaux.

Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, organisation autour de laquelle tourne l'ensemble de notre recherche, est source de nombreuses données capitales relatives aux réfugiés dans le monde. Tous les ans, un rapport annuel ainsi qu'un « appel global » concernant les deux années à venir sont publiés et mis en ligne par le HCR. Les rapports annuels rappellent les objectifs de cette organisation dans le monde, ils contiennent des cartes éclairantes sur les besoins humanitaires des réfugiés par zone géographique pour l'année écoulée, et les priorités du HCR y sont expliquées. Ces dossiers contiennent par ailleurs des chapitres thématiques au sujet de l'intervention de l'agence onusienne dans le monde : la « protection des personnes relevant de la compétence du HCR » et la « recherche de solutions durables » notamment, qui ont retenu notre attention dans le cadre de ce travail. S'y trouve pareillement un chapitre intitulé « Financements de programmes du HCR », qui contient les différents budgets du HCR par zone géographique, ainsi que les montants des contributions volontaires à ces budgets, attribuées par les pays donateurs. La liste des sociétés, fondations ou « particuliers fortunés » ayant fait des dons au HCR y est également publiée. Enfin, ces rapports globaux contiennent cinq chapitres qui relatent synthétiquement les interventions du HCR par continent, au cours de l'année écoulée. Le chapitre sur l'Afrique, qui nous intéresse davantage ici – et plus particulièrement dans le rapport global 2014 – est focalisé sur les

31 KABWE-SEGATTI Aurelia Wa, « Du rapatriement volontaire au refoulement dissimulé. Les réfugiés mozambicains en Afrique du Sud », *Politique africaine* 1/2002 (N° 85), p. 75-92. DOI 10.3917/polaf.085.0075. URL : www.cairn.info/revue-politique-africaine-2002-1-page-75.htm.

32 BETTATI Mario, « Le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) », *Pouvoirs* 2013/1 (n° 144), p. 91-111. DOI 10.3917/pouv.144.0091. URL : www.cairn.info/revue-pouvoirs-2013-1-page-91.htm.

33 WHITEHOUSE Bruce, « Migrants et insécurité existentielle », *Hommes et migrations* [En ligne], 1279 | 2009, mis en ligne le 29 mai 2013. URL : <http://hommesmigrations.revues.org/317>.

situations centrafricaine et sud-soudanaise, dont les conflits ont engendré le départ de nombreux ressortissants de ces pays. Dans ce travail, nous nous sommes penchés en particulier sur les « budgets et dépenses en Afrique », notamment sur la rubrique budgétaire consacrée à l'Afrique centrale et sur la ligne concernant le Congo. Nous avons pu mettre en parallèle les chiffres concernant l'Afrique et ceux concernant le Moyen-Orient ou l'Europe ces dernières années (rapports de 2010 à 2014). Figurent enfin au sein de ces sous-chapitres dédiés aux différentes zones géographiques de la planète les sommes des contributions volontaires des États donateurs, consacrées aux différents continents d'intervention du HCR (intéressantes à analyser dans le cadre de comparaisons).

Les appels globaux du HCR sont des documents informant les bailleurs de fonds des besoins du HCR en termes de financements pour la ou les deux années à venir. Cela se présente sous la forme de « résumés régionaux », par continent. Nous nous sommes intéressés aux chiffres concernant l'Afrique et le Congo, pour les comparer avec les chiffres relatifs à d'autres pays et continents.

Par ailleurs, le HCR a produit et rendu public un document intitulé « Normes relatives aux procédures de détermination du statut de réfugié relevant du mandat du HCR », servant de guide aux individus en charge de la détermination du statut de réfugié. Ce dossier contient en annexes des documents pré-conçus pour les agents du HCR en mission dans ses pays d'intervention, ou pour les organes en charge de l'attribution du statut de réfugié dans les pays ayant mis en place des dispositifs de traitement des dossiers de l'asile. Nous avons retrouvé certains de ces documents lors de notre enquête de terrain.

Finalement, le HCR a rendu disponibles sur son site internet la Convention de Genève de 1951 relative au statut de réfugié, ainsi que les statuts régissant son organisation. Ces textes nous ont accompagnés tout au long de ce travail de recherche.

La majorité des informations dont nous disposons au sujet des violations des droits de l'homme, et notamment des droits des réfugiés au Congo, proviennent de divers rapports et articles issus d'ONG et d'organisations congolaises.

Dans son rapport sur le Congo datant de 2003, Amnesty International³⁴ dénonce le renvoi du Congo vers la RDC de ressortissants de ce pays qui étaient des demandeurs d'asile (dix-neuf

34 Amnesty International, Document public, « République du Congo, un pays sinistré », 9 avril 2003. URL : <https://www.amnesty.org/download/Documents/.../afr220012003fr.pdf>.

personnes). Selon Amnesty International, le HCR et les autorités congolaises ne protègent pas suffisamment les réfugiés et demandeurs d'asile installés dans le pays. L'organisation dénonce les violences dont sont victimes les réfugiés et demandeurs d'asile au Congo, notamment en 2002 au moment des violences apparues entre forces gouvernementales et opposition.

Par ailleurs, Amnesty International a fait état des violences policières commises à l'encontre des ressortissants de RDC en 2014, lors de l'opération « Mbata ya Bakolo », qui avait pour objectif de renvoyer vers leur pays d'origine tous les migrants clandestins de RDC. Lors de cette opération qui avait duré plusieurs mois, des dizaines de milliers de ressortissants de RDC avaient été expulsés du pays. Les prétextes avancés par la police au sujet de ces expulsions étaient la « lutte contre l'immigration irrégulière » et l'« assainissement » de certains quartiers de Brazzaville qui faisaient face à des actes de banditisme dont certains auteurs étaient des étrangers. Nous y reviendrons dans un chapitre dédié à ce sujet.

Une organisation locale, l'Observatoire Congolais des Droits de l'Homme (OCDH), a produit des rapports au sujet des violations des droits de l'homme, y compris des réfugiés et des déplacés au Congo, et notamment sur la « situation des réfugiés centrafricains » et sur les expulsions massives de ressortissants de RDC en 2014. Son rapport annuel de 2015 dénonce toutes les violations de leurs droits dont les migrants de RDC (et autres) ont été victimes lors de l'opération « Mbata ya Bakolo » : violences physiques, vols, viols, tortures, pillages de domiciles, violations de biens, destructions de titres de séjours, etc. Le rapport revient sur les graves atteintes à leurs droits dont ont été victimes les migrants qui ont passé des jours entiers en attente au Beach³⁵ de Brazzaville, à la belle étoile, sans eau, sans nourriture, sans toilettes et sans douches, avant d'être renvoyés vers leur pays d'origine. Le document précise tous les textes de droits violés par le Gouvernement congolais lors de cette opération.

Amnesty International et l'Observatoire Congolais des Droits de l'Homme ont également rédigé tous deux des communiqués et articles dénonçant ces expulsions massives.

La presse africaine ainsi que certains journaux français (« Le Monde ») ont aussi fait état de ces expulsions : « Journal de Brazza » et « Africa-info » ont notamment alerté sur les expulsions des ressortissants de RDC. Dans d'autres circonstances, le journal « Les Dépêches de Brazzaville » a relayé des informations relatives aux réfugiés présents au Congo.

35 Embarcadère depuis lequel les bateaux quittent Brazzaville pour Kinshasa.

L'ensemble des informations récoltées dans le cadre de ces lectures, mais également les données obtenues tout au long de notre enquête à Brazzaville, nous ont amenés à formuler la question centrale de cette recherche ainsi que trois hypothèses qui en découlent.

Question centrale et hypothèses

Notre enquête de terrain, et plus spécifiquement nos rencontres avec les salariés de plusieurs agences onusiennes, avec les membres d'organisations congolaises apportant un soutien aux réfugiés, mais aussi avec les réfugiés eux-mêmes, ainsi que nos lectures précédemment citées, nous ont conduits à nous interroger sur les particularités des missions du HCR au Congo.

La lecture d'un texte de Michel Agier portant sur le HCR a été à l'origine de l'interrogation principale de cette recherche, centrée sur l'idée de limites du mandat du HCR dans ses pays d'intervention. Selon le chercheur, la position du HCR est « d'ores et déjà très affaiblie »³⁶. En effet, « en se mettant de plus en plus nettement au service des politiques européennes et africaines qui remettent en cause le droit des réfugiés et demandeurs d'asile, le HCR penche clairement du côté du contrôle des flux et du confinement des indésirables, au détriment de la protection des sans-États, sa mission initiale »³⁷. Cette lecture, conjuguée à nos observations de terrain relatives à l'hostilité dont sont l'objet les réfugiés à Brazzaville, a éveillé chez nous le souhait d'investir la thématique du rôle du HCR au Congo, en se focalisant sur les influences combinées des volontés du pays d'intervention en question et de celles des États bailleurs de fonds de l'agence onusienne.

De fait, la question centrale de cette recherche est celle-ci : si les réfugiés sont perçus comme des êtres « indésirables » au Congo, comment le HCR, financé par des États du « Nord », et les réfugiés sous sa protection, agissent et réagissent-ils face aux différentes complications qui leur sont imposées par l'État d'accueil et par les États bailleurs de fonds de l'agence onusienne ?

Cette problématique s'est déclinée en trois hypothèses. La première porte sur le contexte d'accueil des réfugiés au Congo, la seconde sur la nécessité pour le HCR de s'adapter au contexte congolais et à ses bailleurs de fonds dans le cadre de ses actions, et enfin, la dernière permet de s'interroger sur les réfugiés eux-mêmes et sur quelques voies de recours qu'ils empruntent, lorsque l'État comme les organisations humanitaires semblent se dessaisir de leur

36 AGIER Michel, « Protéger les sans-États ou contrôler les indésirables : où en est le HCR ? », janvier 2006.
URL : <http://www.reseau-terra.eu/article348.html>.

37 Ibid.

cause.

C'est la lecture d'un texte de Marc-André Lagrange³⁸ qui nous a permis de penser notre première hypothèse de recherche. En effet, selon lui, « les réfugiés sont malheureusement en train de devenir indésirables au point qu'on peut légitimement se demander si la création d'un environnement hostile aux réfugiés ne va pas, demain, être la norme au Sud comme au Nord ». Cette phrase a suscité chez nous le besoin de comprendre si les réfugiés étaient effectivement perçus comme des individus indésirables au Congo.

Ainsi, la première hypothèse que nous émettons est celle-ci : l'État congolais, comme de nombreux États aujourd'hui, perçoit les réfugiés comme des êtres « indésirables » qu'il faudrait « rejeter » du territoire, ou accepter pour une durée limitée. Nous nous interrogerons sur la structure chargée d'attribuer le statut de réfugié aux demandeurs d'asile, le Comité National d'Assistance aux Réfugiés (CNAR), et sur les décisions qu'elle rend aux réfugiés, souvent négatives et systématiquement au terme de délais terriblement longs. Nous nous pencherons ensuite sur la fonction de protection de l'État congolais envers les réfugiés et notamment au regard de la Convention de Genève, en analysant quelques textes de lois clairement nationalistes, puis nous nous questionnerons sur le rôle de la police vis-à-vis des réfugiés dans le pays.

Une meilleure compréhension du contexte congolais en matière d'accueil de réfugiés nous conduira ensuite à nous intéresser à la fonction du HCR au Congo.

Les analyses de différents chercheurs, dont Marc-Antoine Pérouse de Montclos, concernant l'influence des bailleurs de fonds du HCR sur cette agence, ont alimenté notre réflexion et sont en partie à l'origine de notre deuxième hypothèse concernant les potentielles limites du mandat du HCR. Marc-Antoine Pérouse de Montclos explique en effet que : « le fonctionnement du HCR dépend très largement des intérêts stratégiques des États, bien plus que d'une évaluation comparée des besoins humanitaires à travers le monde »³⁹.

La deuxième hypothèse est celle-ci : face au « rejet » dont les réfugiés font l'objet au Congo, et aux pressions des bailleurs internationaux, le HCR doit, par rapport à son mandat de

38 LAGRANGE Marc-André, « Darfour : des réfugiés indésirables au Sud comme au Nord ? », *Afrique contemporaine* 2006/3 (n° 219), p. 151-161. DOI 10.3917/afco.219.0151. URL : <http://www.cairn.info/revue-afrique-contemporaine-2006-3-page-151.htm>.

39 PEROUSE DE MONTCLOS Marc-Antoine, « De l'impartialité des humanitaires et de leur perception par les bénéficiaires : les enjeux politiques de l'aide internationale au Burundi », *Autrepart* 2006/3 (n° 39), p. 39-57. DOI 10.3917/autr.039.0039. URL : <http://www.cairn.info/revue-autrepart-2006-3-page-39.htm>.

protection, adapter son action, notamment grâce à des actions de plaidoyer et de formation. Nous avons choisi de nous concentrer plus spécifiquement sur les questions de plaidoyer et de formation car elles ont régulièrement été abordées au cours d'entretiens réalisés auprès d'associations locales et de membres du HCR ou encore du CNAR.

Enfin, notre troisième hypothèse suggère que les réfugiés, malgré leur position de victimes, s'organisent et recherchent des solutions ayant pour objectif l'amélioration de leurs conditions de vie. Nous supposons que ces individus, notamment en zones urbaines, las des stigmatisations et injustices dont ils font l'objet, tentent, grâce à des moyens complémentaires ou parallèles à ceux utilisés par les agents humanitaires, de s'inventer un avenir meilleur. Ce sont notamment les recherches et analyses de Laurent Lardeux au sujet de la mobilisation des réfugiés dans certaines villes d'Afrique centrale qui nous ont permis de rédiger cette troisième hypothèse.

Travail de terrain et difficultés rencontrées

Mon travail d'enquête a été réalisé entre le 24 janvier et le 23 avril 2016 à Brazzaville. Afin de me rendre au Congo dans un contexte parfaitement légal et légitime, j'ai décidé de réaliser un stage, tout au long de mon enquête de terrain. Cela avait pour but de ne pas susciter l'attention des services de surveillance du territoire, d'obtenir un visa facilement, d'être logée par ma structure d'accueil et d'être la plus discrète possible pendant cette période, qui coïncidait avec celle des élections au Congo. J'ai eu l'opportunité de trouver un stage au sein de l'Espace Volontariats de Brazzaville, qui est une délégation de l'ONG France Volontaires dans le pays. J'avais pour mission de réaliser une enquête auprès des structures d'accueil de Volontaires Internationaux d'Échange et de Solidarité (VIES) dans le pays, et d'évaluer le suivi que ces structures mettaient en place pour les volontaires qu'elles recevaient. Ce stage m'a permis d'avoir très rapidement un panorama de toutes les ONG – locales et internationales – présentes à Brazzaville, y compris les agences des Nations Unies, et de rencontrer très rapidement de nombreux volontaires et expatriés travaillant eux-même dans le domaine de l'assistance aux réfugiés ou, quelques fois, m'ayant permis de me rapprocher du personnel humanitaire travaillant dans ce domaine. J'ai ainsi pu entrer relativement facilement en contact avec plusieurs volontaires ou salariés du PAM et du HCR, de même qu'avec des membres d'ONG telles que Terre Sans Frontières (TSF), partenaire médical du HCR, ou Actions de Solidarité Internationale (ASI), travaillant sur la prise en charge des jeunes filles et

femmes prostituées à Brazzaville.

Un précédent étudiant du Master Études africaines, Lambert Coleman, avait lui aussi effectué son travail de recherche au Congo en 2014. La lecture de son mémoire m'a aidée à avoir une vision assez claire de tous les acteurs de Brazzaville œuvrant dans le domaine de l'assistance aux réfugiés. Par ailleurs, le fait qu'une de mes camarades de Master 2 ait effectué son stage au sein de l'Association des Droits de l'Homme et de l'Univers Carcéral (ADHUC) m'a permis d'entrer en contact avec son Président, avec l'assistante juridique accompagnant les réfugiés dans leurs démarches, puis avec plusieurs réfugiés originaires de RDC qui passaient beaucoup de temps dans l'enceinte de cette organisation. Progressivement, j'ai pu nouer des liens avec des réfugiés, des organisations locales de défense des droits et d'assistance aux réfugiés, mais aussi avec des agences onusiennes et autres acteurs gouvernementaux. Chaque nouvelle rencontre me permettait d'allonger ma liste de contacts, et j'ai ainsi pu, avec l'aide des organisations locales, entrer en relation avec le Comité National d'Assistance aux Réfugiés (CNAR) et avec des leaders de communautés de réfugiés à Brazzaville. J'ai aussi aisément pu être introduite au ministère des Affaires sociales, de l'Action humanitaire et de la Solidarité nationale, et plus particulièrement auprès d'un responsable à la Direction Générale des Affaires Humanitaires, qui a pu répondre à mes questions.

Au cours de ma recherche, j'ai pu m'entretenir avec vingt-sept personnes : réfugiés centrafricains et de RDC, personnels humanitaires, membres d'organisations locales de défense des droits de l'homme, acteurs gouvernementaux, membres de communautés de réfugiés, ainsi qu'avec une consultante travaillant pour l'Union Européenne sur la réforme du droit congolais.

Très souvent, j'ai pu recueillir auprès des mes interviewés des documents éclairants sur la situation des réfugiés au Congo. Ainsi, une employée du HCR m'a fourni des photographies des sites de réfugiés présents dans le nord du Congo, des lettres d'informations, des communiqués de presse, des documents PowerPoint ayant été réalisés pour la formation de journalistes congolais, ainsi qu'un document sur la situation des réfugiés au Congo, destiné aux bailleurs de fonds du HCR.

Les leaders de la Communauté des réfugiés et demandeurs d'asile centrafricains de Brazzaville m'ont fourni des textes de loi collectés ces dernières années et restreignant l'accès au marché du travail pour les étrangers, ainsi que des courriers adressés au HCR, des documents internes mis en place pour faciliter le quotidien des réfugiés centrafricains dans le pays, et d'autres écrits exposant la situation de ces réfugiés à Brazzaville. Je me suis

également procuré des documents concernant la situation humanitaire au Congo, au sein du MASAHS, ainsi que des déclarations écrites par/pour les réfugiés dans le cadre de leur demande d'asile, au sein de l'association ADHUC. Enfin, un des réfugiés de RDC que j'ai rencontrés, actuellement en train de terminer un travail de recherche sur la situation des populations autochtones en RDC, m'a fourni de la documentation qu'il a lui-même rédigée au sujet de violences dont la communauté Enyélé, originaire de la Province de l'Équateur en RDC, fait l'objet.

Étant donné que 65% des réfugiés présents au Congo habitent dans le nord-est du pays, dans le département de la Likouala, j'ai réellement souhaité me rendre sur place, pour rencontrer les acteurs de terrain agissant au sein des sites d'accueil de réfugiés. Malheureusement, j'ai dû renoncer à ce voyage, qui devait avoir lieu peu de temps après les élections, car ces dernières ont été suivies – dix jours plus tard – d'une nuit et d'une journée de violences dans les quartiers sud de Brazzaville (tirs à l'arme lourde). La situation très instable dans laquelle je me suis trouvée pendant les jours qui ont suivi ces événements, ainsi que les diverses recommandations émises à la fois par l'Ambassade de France, par l'organisme France Volontaires et par mon directeur de mémoire, Monsieur Jérôme Valluy, m'ont finalement conduite à rester à Brazzaville. Si mon travail porte donc plus sur la situation des réfugiés de la capitale, j'ai tout de même eu la chance d'interroger des acteurs travaillant dans le département de la Likouala, ce qui m'a permis de mieux comprendre le contexte de cette zone du pays, sans y être allée, et de pouvoir tout de même inclure dans mon travail des parties portant sur cette région.

Présentation du plan

La première partie de ce mémoire est divisée en deux chapitres. Le premier, au sujet du CNAR, nous permettra de comprendre le rôle de cet organe au Congo ainsi que les difficultés de fonctionnement qu'il rencontre, mais également ses intérêts, parfois divergents de ceux du HCR, et pouvant porter préjudice aux réfugiés.

Nous verrons que le Congo, en dépit du fait qu'il ait ratifié la Convention de Genève ainsi que la Convention de l'OUA de 1969, réserve un triste sort aux réfugiés, notamment en leur restreignant l'accès au marché du travail. Nous nous rendons compte que, s'ils sont victimes de nombreuses violations de leurs droits, il arrive également que les réfugiés soient instrumentalisés par le chef de l'État qui cherche à glorifier son image en leur demandant d'accomplir certaines actions.

Dans un deuxième chapitre sera abordée la question de « l'insécurité existentielle »⁴⁰ des réfugiés à Brazzaville. Les exactions des forces de police, censées agir au nom de l'État dans la protection apportée aux réfugiés, nous permettront de nous rendre compte des conditions de vie difficiles rencontrées par les populations réfugiées dans ce pays. Nous reviendrons sur l'opération Mbata ya Bakolo, au cours de laquelle des dizaines de milliers de ressortissants de RDC quittèrent le Congo pour la RDC, en nous intéressant au sort de quelques réfugiés pendant cette période.

Enfin, nous constaterons que les réfugiés de Brazzaville vivent dans des conditions extrêmement précaires, tant sur le plan financier que matériel, et que nombre d'entre eux sont terrifiés par les membres de l'Agence Nationale de Renseignements (ANR) de la RDC, continuellement à la recherche de réfugiés politiques traqués par le gouvernement de leur pays d'origine.

La seconde partie contient trois chapitres portant sur l'assistance mise en place par les organisations des Nations Unies pour les Réfugiés, ainsi que sur certaines actions mises en œuvre par les réfugiés eux-mêmes.

Dans un premier temps, c'est le rôle de protection du HCR qui nous intéressera. Nous verrons comment ses actions sont adaptées au contexte du pays dans lequel il intervient, en nous penchant notamment sur les actions de plaidoyer et de formation qu'il organise. Nous nous intéresserons par ailleurs à ses actions de « mise à l'écart des réfugiés » ainsi que de « contrôle » qui semblent être mises en place notamment dans le département de la Likouala.

Le quatrième chapitre portera sur les limites de l'action du HCR, notamment en raison de sa « perte d'influence »⁴¹ au sein de ses États d'intervention, et cela depuis les années 1990 avec la « reprise » de souveraineté de nombreux États anciennement colonisés. Nous constaterons que les budgets alloués par les États contributeurs au budget du HCR dessinent les contours des actions menées par cette agence sur le terrain, et que les missions du HCR dans le cadre de la mise en place des opérations de rapatriement, d'intégration locale et de réinstallation sont soumises aux volontés politiques du pays d'accueil, le Congo, mais également aux stratégies des pays financeurs et de réinstallation.

40 Terme utilisé par Bruce WITHEHOUSE dans , « Migrants et insécurité existentielle », Hommes et migrations [En ligne], 1279 | 2009, mis en ligne le 29 mai 2013. URL: <http://hommesmigrations.revues.org/317>.

41 LARDEUX Laurent, *Retours d'exils. Ethnographie des rapatriements de réfugiés en Afrique Centrale*, Éditions EHESS, 2015, 256 p., page 36.

Dans un cinquième et dernier chapitre, nous verrons que si les réfugiés sont bien souvent perçus comme des victimes, en demande perpétuelle d'assistance humanitaire, ils ne se contentent pas d'attendre de recevoir de l'aide. Nous observerons, notamment au travers d'actions mises en place par une communauté de réfugiés et demandeurs d'asile centrafricains à Brazzaville, que ces réfugiés, en utilisant le vocabulaire employé par les humanitaires dans le but de donner une légitimité à leurs actions, tentent de dénoncer la situation dans laquelle ils se trouvent, d'interpeller le HCR, et de mettre en place des mesures parallèles ou complémentaires à celles des acteurs humanitaires. Nous nous intéresserons aux réfugiés installés dans le département de la Likouala, qui mettent en place des stratégies de survie et d'adaptation afin d'améliorer leur quotidien. Nous verrons que pour une partie des réfugiés de RDC, la proximité géographique avec leur terre de naissance – la province de l'Équateur – leur a permis de s'intégrer plus facilement que d'autres réfugiés au Congo.

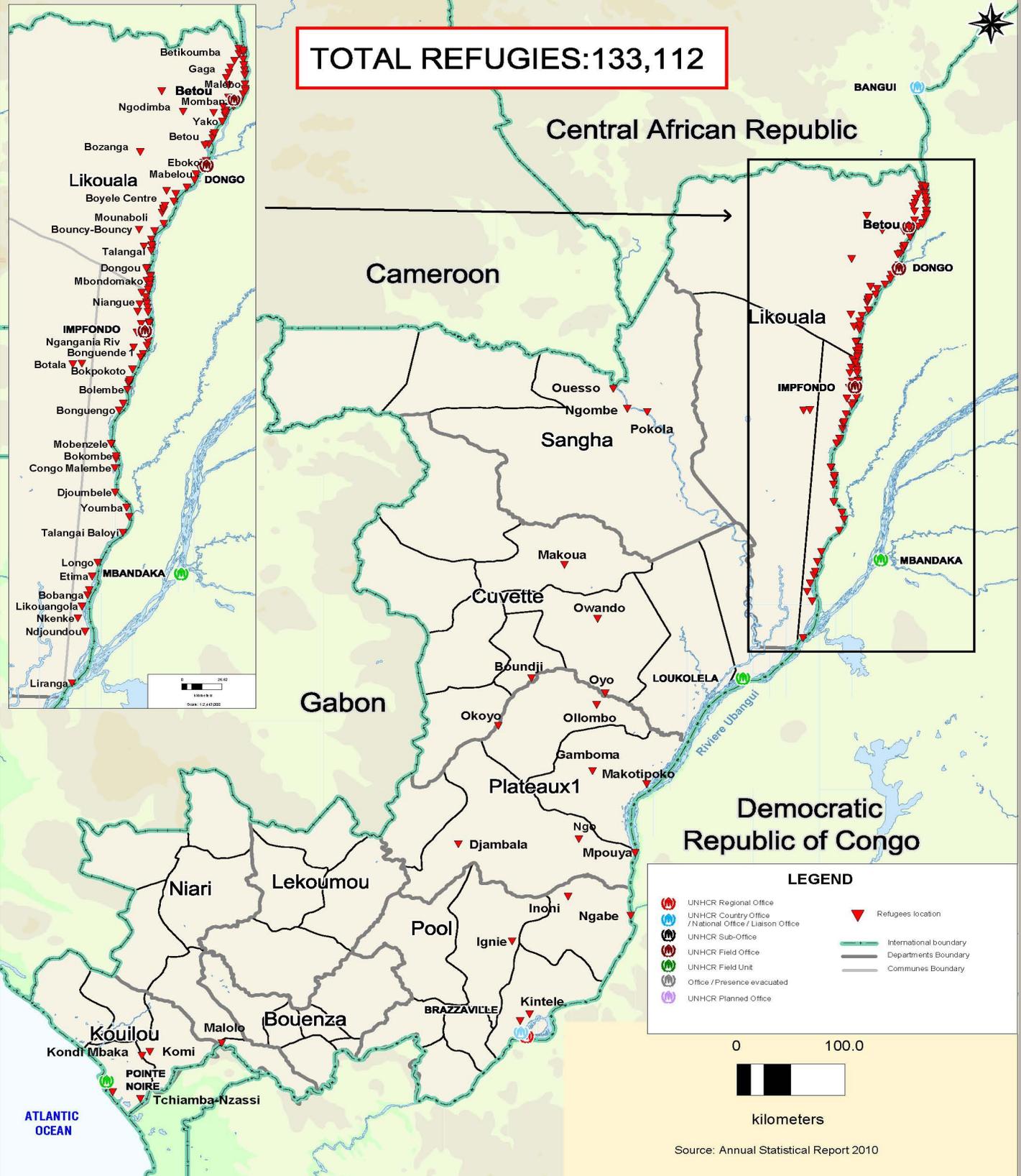
Carte du Congo et des sites de réfugiés
 Source : Rapport annuel statistique du HCR, 2010.

POPULATION DE REFUGIES EN REPUBLIQUE DU CONGO

GIS AND MAPPING UNIT KINSHASA
 Email: ortega@unhcr.org

Sources:
 UNHCR, Global Insight digital mapping
 © 1998 Europa Technologies Ltd.

The boundaries and names shown and the designations used on this map do not imply official endorsement or acceptance by the United Nations.

Partie 1 : Les réfugiés : des « êtres indésirables » au Congo ?

Dans cette première partie, nous nous intéresserons à la question de la gestion des réfugiés et des demandeurs d'asile sur le territoire congolais. En effet, avant de nous concentrer sur les actions du HCR et de ses partenaires dans le pays, il est important de comprendre l'attitude de l'État congolais par rapport à l'accueil de réfugiés sur son territoire. Nous commencerons par analyser le fonctionnement de l'organe chargé de l'attribution des statuts de réfugié, puis nous nous focaliserons sur quelques aspects de la loi congolaise, qui semblent être plus en faveur du « rejet »⁴² des réfugiés que de leur intégration. Nous verrons ensuite comment les réfugiés font l'objet de violations récurrentes de leurs droits de la part des forces de police, et que leurs conditions de vie sont extrêmement difficiles. Cela nous amènera par la suite à mieux appréhender les activités du HCR dans le pays, avec comme hypothèse que le contexte du pays d'asile des réfugiés façonne l'action de cette agence onusienne, chargée de leur apporter une protection.

Chapitre 1 : La mise à l'écart des étrangers

Les taux de rejet des demandes d'asile sont immenses au Congo. Les étrangers en général sont sujets à des décrets leur interdisant l'accès à certains emplois. L'opération Mbata ya Bakolo de 2014 a témoigné d'une aversion pour les migrants en provenance de RDC, légaux ou illégaux, manifestée par une grande partie de la population congolaise. Cette opération a d'ailleurs exacerbé certains comportements xénophobes envers les ressortissants de RDC, souvent traités de « bandits » ou de « bordels »⁴³ par la population locale. Différents indices nous permettent de penser que le Congo cherche à dissuader les étrangers de s'installer sur ses terres.

Dans ce chapitre, c'est bien sûr des réfugiés dont il s'agit plus spécifiquement. Cela dit, nous avons choisi d'utiliser le terme « étrangers » plutôt que celui de « réfugiés » car de nombreuses décisions politiques dont les mises en application ont engendré des difficultés dans le quotidien des réfugiés au Congo ont d'abord été initiées dans le but de « rejeter »

42 Selon le terme utilisé par Jérôme Valluy dans son ouvrage *Rejet des Exilés. Le grand retournement du droit de l'asile*, Éditions du Croquant, 2009.

43 Terme utilisé au Congo pour désigner les femmes exerçant des activités de prostitution.

certaines populations étrangères (notamment en provenance de RDC).

Rappelons à présent notre première hypothèse : « l'État congolais, comme de nombreux États aujourd'hui, perçoit les réfugiés comme des êtres « indésirables » qu'il faudrait « rejeter » du territoire, ou accepter pour une durée limitée ». Ce premier chapitre, qui s'intéressera au traitement des dossiers des demandeurs d'asile, mais également à l'utilisation politique des réfugiés, et à la difficulté pour les étrangers d'accéder à certains emplois, nous aidera à valider ou non cette première hypothèse.

I- Le Comité National d'Assistance aux Réfugiés

L'étude du fonctionnement du Comité National d'Assistance aux Réfugiés, organe gouvernemental chargé de l'attribution des statuts de réfugié, est primordiale pour comprendre les positions congolaises vis-à-vis des demandeurs d'asile et des réfugiés.

Les agents du CNAR reçoivent des formations de la part du HCR. L'agence onusienne fournit notamment au CNAR des documents lui permettant de travailler à la détermination des statuts de réfugié (formulaires). En effet, le HCR a produit un rapport intitulé « Normes relatives aux procédures de détermination du statut de réfugié relevant du mandat du HCR », qui a été mis en place pour permettre aux différents bureaux du HCR existant dans le monde de se référer à cette base dans leur travail. L'introduction de ce document stipule que la détermination du statut de réfugié (DSR) est « l'une des fonctions centrales de protection du HCR ». Les instructions inscrites dans ce dossier permettent a priori d'harmoniser les différentes procédures de détermination du statut de réfugié dans le monde (malgré des contextes d'intervention extrêmement variés). La lecture des premières lignes de ce document nous permet de comprendre que bien souvent dans le monde, ce sont les agents du HCR eux-mêmes qui effectuent le travail de traitement des dossiers de demande d'asile. Une employée haut placée du HCR à Brazzaville affirme d'ailleurs que les bureaux du HCR se doivent d'encourager les différents gouvernements des pays au sein desquels ils sont implantés à prendre en charge cette question de l'asile. Aujourd'hui, le HCR exercerait a priori cette fonction au sein des États qui manqueraient de moyens, notamment financiers.

« L'idéal pour nous, c'est que le Gouvernement prenne ses responsabilités, même en matière de détermination du statut de réfugié, et notre rôle c'est d'essayer de faire que le processus qu'ils mettent en œuvre soit au niveau de nos des standards internationaux. Par exemple pour la DSR, on a des standards au HCR qu'on essaye de pousser pour avoir des procédures standard appliquées par le Gouvernement qui soient aux normes de ce que le HCR propose actuellement. Mais l'idéal pour nous, et ça je pense que ça avait été

une décision du Bureau, en accord avec les autorités, (...) c'est que les États prennent leurs responsabilités. [*Donc le HCR a encouragé la création du CNAR ?*] Oui, forcément oui, partout, on le fait. Vraiment quand on sent que la capacité ... que le Gouvernement a la capacité de le faire, on leur donne ... on leur rend leurs responsabilités, et nous on reste derrière pour essayer d'appuyer. »⁴⁴

Les annexes du document mis en place par le HCR pour accompagner les acteurs de la détermination du statut de réfugié contiennent des « formulaires types » et autres outils prêts à être utilisés.

Nous avons pu avoir accès à un formulaire de déclaration personnelle d'un réfugié qui faisait appel à l'Association des Droits de l'Homme et de l'Univers Carcéral pour qu'elle l'aide à écrire sa demande⁴⁵. Ce document comportait des questions identiques à celles que l'on peut trouver dans le document du HCR énonçant les « normes relatives aux procédures de détermination du statut de réfugié relevant du mandat du HCR »⁴⁶. Il est ainsi clair que les agents du CNAR, formés par le HCR, se servent de formulaires conçus par ce dernier pour réaliser leur travail.

Le HCR appuie par ailleurs les autorités dans le cadre de la mise en place de documents d'identification des réfugiés, de l'enregistrement des naissances ou encore de la délivrance de certificats de naissance pour les réfugiés.

Si le CNAR est grandement assisté par le HCR, nous verrons que les décisions relatives au statut de réfugié dépendent aussi des motivations diverses des fonctionnaires du CNAR et des intérêts politiques de l'État congolais, au-delà de l'intérêt des réfugiés à recevoir une protection.

Nous allons nous focaliser sur le fonctionnement du CNAR et sur les difficultés qu'il rencontre dans la mise en œuvre de ses fonctions. En nous penchant sur les actes de

44 Extraits d'un entretien avec une employée du HCR à Brazzaville, effectué au sein de son bureau au siège du HCR le 20 avril 2016. Durée de l'entretien : 1h07.

45 Les réfugiés disposent de deux semaines pour rédiger leur déclaration. Ils ont le droit de se faire aider par des associations telles que l'ADHUC, qui assistent les réfugiés dans leurs démarches.

46 Exemple de question relevée dans le formulaire de déclaration d'un réfugié rencontré au sein de l'Association des Droits de l'Homme et de l'Univers Carcéral : « Que pensez-vous qui pourrait arriver (à vous ou aux membres de votre famille) si vous retourniez dans votre pays d'origine ? »

Cette question apparaît dans les formulaires types proposés par le HCR dans son dossier relatif aux normes de détermination du statut de réfugié : « Que pensez-vous qu'il peut vous arriver, à vous ou à des membres de votre famille, si vous rentrez dans votre pays d'origine ? Veuillez expliquer pourquoi ». Les deux questions sont quasiment identiques.

corruption exercés notamment en Afrique de l'Ouest, et en les mettant en perspective avec les pratiques utilisées au sein du CNAR, nous nous rendons compte que cet organe gouvernemental semble ne pas échapper à ce fléau, malgré sa collaboration avec le HCR. Nous reviendrons dans ce chapitre sur les bases de la Convention de Genève et sur ses diverses interprétations possibles dans le monde. Il est en effet pertinent de chercher à comprendre si les contextes étatiques, les perceptions qu'ont les fonctionnaires des demandeurs d'asile, peuvent influencer leurs choix en matière d'asile. Ici, nous nous poserons la question suivante : la Convention de Genève est-elle suffisamment explicite pour être interprétée de façon identique dans tous les pays l'ayant ratifiée ?

1)- Un organe technique gouvernemental

Le Comité National d'Assistance aux Réfugiés (CNAR)⁴⁷ a été créé par un décret présidentiel en 1999. Il s'agit d'un organe interministériel présidé par le ministère des Affaires étrangères. Il est l'organe technique du Gouvernement chargé de l'attribution des statuts de réfugié aux demandeurs d'asile présents sur le territoire congolais. En effet, au Congo, le gouvernement décide de l'attribution des statuts de réfugié, et non le HCR. Le CNAR se base officiellement sur la Convention de Genève de 1951 et sur la Convention de l'Organisation de l'Union Africaine de 1969 pour étudier les demandes d'asile dans le pays, la Constitution congolaise reconnaissant la suprématie des textes internationaux sur les lois nationales. Il n'existe pour le moment pas de loi sur l'asile au Congo, les seuls textes rédigés sur le sujet étant le décret portant création du CNAR ainsi que les décrets de création de la Commission d'éligibilité et de la Commission de recours. Les décisions concernant l'attribution des demandes d'asile sont en effet prises lors des commissions d'éligibilité organisées par le CNAR, qui délivre aux demandeurs d'asile des attestations provisoires de séjour (APS), le temps que les demandes d'asile soient traitées. Il existe également des commissions de recours, pour les demandeurs d'asile refusés en première instance et qui souhaitent faire appel.

Les agents du CNAR sont des fonctionnaires issus du ministère des Affaires étrangères, du ministère de l'Intérieur, du ministère de la Justice, du ministère des Affaires sociales, de l'Action humanitaire et de la Solidarité nationale et du ministère de la Défense. Le CNAR dispose de bureaux au sein des locaux du ministère des Affaires étrangères, et de personnel mis à disposition par le Gouvernement congolais. Dans le texte ayant officiellement créé le CNAR, il est indiqué que « les frais de fonctionnement du CNAR sont pris en charge par le budget de l'État et les concours extérieurs appropriés ». Cependant, le HCR soutient le CNAR

⁴⁷ Informations récoltées auprès de Jules-César Botoko, Directeur du CNAR, le 15 mars 2016.

sur les aspects matériels et logistiques, en lui fournissant notamment des véhicules et du matériel informatique, et finance une grande partie de son fonctionnement, notamment les missions de terrain des agents du CNAR (déplacements sur les sites de réfugiés). Une employée haut placée du HCR à Brazzaville estime que le HCR finance le CNAR à hauteur de 90%. Certains salariés sont par ailleurs rémunérés par le HCR, mais via le CNAR.

« On a des structures comme le CNAR avec lesquelles on travaille, donc qui sont, je dirais, l'organe technique qui devrait prendre en main tous les aspects « réfugiés », la politique « réfugiés » du pays. Alors, comme je disais tantôt, le problème avec la plupart des États africains dans lesquels j'ai travaillé depuis la Côte d'Ivoire jusqu'ici, c'est que les questions de réfugiés ne sont pas au cœur du débat. Donc déjà pour avoir les moyens de travailler c'est très compliqué. Le HCR... Partout où j'ai travaillé, le HCR finançait pratiquement, je vais dire 90 % du budget de ces organes-là. »⁴⁸

Outre les aspects financiers et logistiques, le HCR joue un rôle d'appui, de conseil et de formation auprès des agents du CNAR, dans un objectif de renforcement de capacité de ses membres. Cet organe technique présente certains dysfonctionnements qui l'empêchent de mener ses missions comme cela avait été prévu par son texte fondateur. Les propos cette employée du HCR à Brazzaville illustrent le fait que, si le HCR finance en grande partie le CNAR (et c'est également le cas au Congo), c'est parce que les réfugiés ne représentent pas une thématique centrale pour le pays.

2)- Difficultés rencontrées dans la mise en place de ses fonctions

Certaines associations, telles que l'Observatoire Congolais des Droits de l'Homme, et les réfugiés eux-même expriment leur consternation devant les délais de traitement terriblement longs des dossiers de demande d'asile. Manque de personnel, de moyens financiers, de compétences au sein du CNAR, ou tout simplement, manque d'intérêt pour la thématique de la protection des réfugiés : il semble nécessaire de se pencher sur ces anomalies de fonctionnement.

a)- Les fonctions du CNAR, éloignées de son mandat initial

Le décret présidentiel de création du CNAR du 31 décembre 1999 était clair sur les fonctions de cet organe : celui-ci devait avoir pour rôle de « veiller à l'application de la politique du Gouvernement et des conventions internationales relatives aux réfugiés ; suivre et contrôler les activités des réfugiés ; faciliter l'établissement, l'éducation, la réinstallation, l'intégration

⁴⁸ Extraits d'un entretien avec une employée du HCR à Brazzaville, effectué au sein de son bureau au siège du HCR le 20 avril 2016. Durée de l'entretien : 1h07.

ou le rapatriement des réfugiés, préparer et exécuter le budget ; approuver le programme et le rapport d'activités et examiner les demandes de reconnaissance du statut de réfugié et les demandes d'asile ». Ainsi, l'organisation de commissions d'éligibilité devait faire partie des fonctions du CNAR, dans un ensemble plus global de fonctions, dont notamment des fonctions d'assistance.

Selon une employée haut placée du HCR à Brazzaville, qui travaille très régulièrement avec ce comité, le CNAR tel qu'il avait été prévu par les textes n'existe pas, et seules les commissions d'éligibilité et de recours existent. L'organe chargé de s'assurer de la bonne application des conventions internationales relatives aux réfugiés, ou de faciliter leur intégration dans le pays, serait inexistant. Les agents du CNAR seraient des « techniciens des commissions d'éligibilité », et non des spécialistes de la question des réfugiés auxquels leurs missions seraient consacrées.

« Initialement, la structure qui devrait exister, c'était ça... Le président du CNAR devait être le ministère des Affaires étrangères, le premier vice-président devait être le ministère de l'Intérieur, le deuxième vice-président, le ministre des Affaires sociales. Et maintenant vous aviez d'autres ministères : le ministère de la Justice... (...) Si cette structure-là existait dans les faits, ça aurait été idéal, mais ça n'existe pas. Parce que tel que c'était conçu initialement, c'était que cet organe-là soit un peu celui qui réfléchit sur toute la politique « réfugiés » du Congo. Mais cet organe n'existe pas. Aujourd'hui ce qui existe, c'est la Commission d'éligibilité au statut de réfugié. La Commission d'éligibilité n'est pas un organe qui doit statuer sur la politique, c'est une commission technique. Mais du fait que cette structure initiale CNAR n'existe pas actuellement, quand vous devez parler de questions qui dépassent le MAE, vous vous retrouvez en face de ces gens-là, des techniciens des commissions d'éligibilité. »⁴⁹

b)- Les commissions d'éligibilité

Le CNAR organise des commissions d'éligibilité au cours desquelles est décidée de l'attribution ou non du statut de réfugié aux demandeurs d'asile qui en font la demande. Des commissions de recours existent pour les personnes qui sont refusées une première fois. Les demandeurs d'asile ayant fait l'objet de deux rejets sont soumis aux lois relatives aux étrangers sur le territoire congolais et ne peuvent plus s'adresser au HCR pour réclamer aide ou assistance. Ils deviennent bien souvent des migrants illégaux qui restent sur le territoire, et sont alors extrêmement vulnérables face aux forces de police congolaises.

Le texte portant création du CNAR prévoyait l'organisation d'une commission d'éligibilité par

⁴⁹ Extraits d'un entretien avec une employée du HCR à Brazzaville, effectué au sein de son bureau au siège du HCR le 20 avril 2016. Durée de l'entretien : 1h07.

mois. Dans les faits, seules deux ou trois sont organisées chaque année. Selon le directeur du CNAR, cela est le fait du manque de disponibilité des agents membres des ministères qui composent le CNAR et qui sont chargés de siéger pendant les commissions. Ces derniers exercent en effet des fonctions « principales » au sein des ministères auxquels ils sont rattachés, et leurs missions au sein du CNAR sont des suppléments par rapport à leurs affectations principales.

Les commissions sont composées de six personnes : le directeur du CNAR (rattaché au ministère des Affaires étrangères), un membre du ministère de l'Intérieur, un membre du ministère de la Défense, un membre du ministère des Affaires sociales, de l'Action humanitaire et de la Solidarité nationale, un membre du ministère de la Justice ainsi qu'un membre de la Direction Générale de la Surveillance du Territoire (DGST). Afin qu'une commission puisse avoir lieu, il est nécessaire que le quorum⁵⁰ soit atteint : la moitié des membres, plus une personne, ce qui équivaut à quatre personnes. Si le nombre de commissions d'éligibilité prévu par décret présidentiel ne peut être atteint, c'est parce que bien souvent, au moins quatre fonctionnaires mis à disposition par l'État pour y siéger ne sont pas disponibles, ce qui a pour conséquence la non organisation de nombreuses commissions.

« Mais encore là, le problème qu'on a, c'est le niveau de représentativité. Je comprends, la démarche du Congo, c'était de dire : « Ce sont des questions qui nous intéressent donc on va désigner vraiment des hauts cadres de nos ministères pour être là. Après on se retrouve coincés. Ils sont occupés. Très très occupés. Pour avoir des sessions, des commissions d'éligibilité, il faut vraiment se lever très tôt le matin. »⁵¹

Le manque de disponibilité des fonctionnaires allonge les délais de traitement des dossiers de demandeurs d'asile en attente de leur statut.

c)- Des délais de traitement des dossiers particulièrement longs

Les entretiens réalisés avec l'Organisation Congolaise des Droits de l'Homme (OCDH), qui assiste juridiquement les réfugiés et les demandeurs d'asile au Congo, et qui peut également les aider à rédiger leur demande d'asile, ainsi que les discussions avec certains réfugiés ont fait ressortir d'autres faiblesses de cet organe, notamment des délais de réponses aux

50 Terme utilisé par mon interlocuteur lors de notre entretien. « Dans le droit des sociétés, le "quorum" est le nombre minimum de voix présentes ou représentées fixé par la Loi ou par les statuts pour que les actionnaires ou les porteurs de parts d'une société puissent valablement délibérer. », <http://www.dictionnaire-juridique.com/definition/quorum.php>.

51 Extraits d'un entretien avec une employée du HCR à Brazzaville, effectué au sein de son bureau au siège du HCR le 20 avril 2016. Durée de l'entretien : 1h07.

demandes des candidats à l'asile extrêmement longs, pouvant parfois atteindre dix ans. Ces demandeurs d'asile en attente ne sont parfois même pas informés des décisions relatives à leurs demandes. Ces délais sont en partie expliqués, comme évoqué plus haut, par le manque de disponibilité des agents du CNAR qui exercent déjà des fonctions au sein des ministères dont ils dépendent, et donc par le peu de commissions organisées par le CNAR. La Responsable du Département Assistance juridique, personnes vulnérables et genre à l'OCDH, elle, a déploré lors d'un entretien la longueur de ces délais :

« Plusieurs personnes qui se plaignent de leur dossier au niveau du CNAR, parce qu'au niveau du CNAR, il y a des dossiers qui font deux ans, trois ans, quatre ans, voire même cinq ans. Des réfugiés, demandeurs d'asile, sont en cours de procédure, ils continuent à avoir des attestations provisoires. Alors que quand vous lisez bien la loi, la loi qui crée le CNAR, attributions et fonctions du CNAR, (...) il est prévu trois mois pour statuer sur un dossier. Malheureusement la faisabilité, on va au-delà de trois mois, une année, deux ans, trois ans : on ne notifie pas au demandeur d'asile s'il a obtenu ou pas le statut de réfugié. »⁵²

Selon cette même personne, il y aurait parfois mille demandes d'asile en une année. Or, si l'on considère que trois commissions d'éligibilité sont organisées chaque année, et que quarante dossiers sont traités par commission (selon le directeur du CNAR), seulement cent vingt cas peuvent être examinés par an. Chaque année, de nouveaux dossiers de demande d'asile viennent s'ajouter à ceux des années précédentes. Nous sommes donc bien loin des trois mois initialement prévus.

Par ailleurs, selon une employée haut placée du HCR à Brazzaville, la majorité des demandes d'asile sont rejetées, et bien souvent, les réfugiés ne sont pas informés du refus de leur demande.

« Dans une session, pour une quarantaine de cas, si on arrive à avoir cinq reconnaissances, on est contents. On est très très contents. »⁵³

Ainsi, les demandeurs d'asile restent parfois des années avant d'obtenir le statut de réfugié, ce qui les plonge dans une situation de grande précarité, car ils ne possèdent que des attestations provisoires de séjour – renouvelables tous les six mois – et non des cartes de réfugiés. Ils sont alors bien plus vulnérables face à la police congolaise, qui ne reconnaît généralement pas ces attestations, et qui n'hésite pas à les arrêter ou à leur extorquer des fonds.

52 Extraits d'un entretien avec la responsable du Département Assistance juridique, personnes vulnérables et genre à l'Observatoire Congolais des Droits de l'Homme, effectué au sein de son bureau au siège de l'OCDH le 8 mars 2013. Durée de l'entretien : 43 minutes.

53 Extraits d'un entretien avec une employée du HCR à Brazzaville, effectué au sein de son bureau au siège du HCR le 20 avril 2016. Durée de l'entretien : 1h07.

Si le Congo accueille régulièrement, et de façon ponctuelle, des réfugiés en provenance de ses pays frontaliers sous le statut *prima faciès*, les refus aux demandes sont massifs lorsque le CNAR doit traiter des demandes individuelles.

Certains agents de ce comité pourraient avoir profité de leur fonctions pour pratiquer quelques activités illégales, au détriment de certains réfugiés.

3)- Des constats de « corruption » au sein du CNAR ?

Giorgio Blundo et Jean-Pierre Olivier de Sardan ont écrit un texte portant sur les différentes formes de corruption existantes dans trois pays d'Afrique au sein desquels ils ont mené une enquête : le Bénin, le Niger et le Sénégal⁵⁴. Ils ont constaté que des formes de corruption analogues entre ces trois pays étaient pratiquées et que leurs administrations avaient des modes de fonctionnement très similaires.

Si le Congo ne fait pas partie des pays enquêtés, il présente tout de même des caractéristiques similaires à celles qui sont communes aux trois pays considérés : il s'agit d'une ancienne colonie française, au sein de laquelle existe également un « système des projets », qui a été instauré pour « gérer une aide extérieure de plus en plus nécessaire à la survie de ces pays ». Le Congo est par ailleurs un État au sein duquel le secteur de l'informel prévaut sur celui du formel, échappant à la « taxation » et à la « réglementation ».

Selon les chercheurs, et d'après leurs observations, il existerait en Afrique « un ensemble systémique de « dysfonctionnements » qui servirait de terreau aux pratiques corruptibles sans pour autant se fondre avec ces dernières ». Ce constat pourrait être vérifié au Congo, étant donné ses différents points communs avec le Sénégal, le Bénin ou encore le Niger.

Les auteurs définissent la corruption comme un « ensemble des pratiques d'usage abusif (illégal et/ou illégitime) d'une charge publique procurant des avantages privés indus ». Ces pratiques « oscilleraient entre la dimension de l'échange et celle de l'extorsion » et « occasionneraient des processus de redistribution des ressources publiques détournées », de même que « des mécanismes d'exclusion dans l'accès à ces ressources ».

Ils tirent comme principale conclusion de leur travail qu'il existe sur le continent « un même système de corruption généralisée (...) enchâssé dans un même système de dysfonctionnement et généralisé des administrations ». Ils précisent que les « fonctionnaires honnêtes et compétents » ne peuvent aujourd'hui pas « réformer » ce système qui prévaut dans

54 Giorgio Blundo, Jean-Pierre Olivier de Sardan, « La corruption quotidienne en Afrique de l'Ouest », *Politique africaine* 2001/3 (N° 83), p. 8-37. DOI 10.3917/polaf.083.0008. URL : <http://www.cairn.info/revue-politique-africaine-2001-3-page-8.htm>.

les pays considérés.

Un rapport de la « Commission Nationale Congolaise » datant de 2012 indique que tous les services de l'administration congolaise sont touchés par la corruption, sans exception. Les services de police, des douanes, des impôts ainsi que le domaine de l'enseignement et le trésor public sont présentés comme les secteurs « les plus touchés »⁵⁵.

Par ailleurs, dans son classement de 2015 sur la corruption dans le monde (le premier État du classement étant considéré comme le moins sujet à la corruption), *Transparency International* classait le Congo à la 146ième position sur 167⁵⁶. Ce fléau est donc une réalité dans le pays ; il concernerait entre autres le domaine de l'asile.

Nous ne pouvons en aucun cas certifier que la corruption existe au sein du CNAR, d'autant plus que Lambert Coleman⁵⁷, qui avait également effectué son travail de mémoire sur la thématique des réfugiés au Congo, expliquait qu'il n'avait pas entendu de témoignages dénonçant une corruption au sein du Comité au cours de son enquête. En effet, les demandeurs d'asile ne se voient pas réclamer de « pourboire » ou de « pot de vin » de manière à accélérer ou à rendre prioritaire leur demande, comme cela se pratique dans certaines administrations (« rétribution induite d'un service public »⁵⁸) dans lesquelles les fonctionnaires se feraient rémunérer les services normalement gratuits qu'ils rendent aux citoyens (émission de documents par exemple). Ce type de corruption n'a jamais été mentionné au cours de notre travail. En revanche – et nous formulons ces propos avec de multiples précautions –, il semblerait que certains agents du CNAR soient en relation avec des membres de l'Agence Nationale de Renseignements de la RDC (ANR), elle-même à la recherche de réfugiés ou de demandeurs d'asile ayant fui leur pays pour des motifs politiques, et que le pouvoir en place à Kinshasa souhaite retrouver afin de les éliminer ou de les mettre en prison. Nous y reviendrons plus tard, il arrive très fréquemment que des réfugiés de RDC se fassent enlever à Brazzaville, et nombreux sont ceux qui évitent de sortir de chez eux de manière à échapper à ces agents. La personne qui nous a fourni cette information est membre d'une organisation locale de défense des droits de l'homme et a souhaité que le magnétophone soit éteint au

55 Mediaf Le réseau des médias francophones, GAMPAGA Eugène, [Congo Brazzaville : la corruption atteint tous les secteurs](http://mediaf.org/?p=5639), consulté le 12 juin 2016, <http://mediaf.org/?p=5639>.

56 Site internet de *Transparency International*. URL : <https://www.transparency.org/cpi2015/#results-table>.

57 COLEMAN Lambert, « L'insertion des réfugiés de la République Démocratique du Congo en République du Congo : les effets latéraux de l'assistance humanitaire », Mémoire de Master 2 Recherche en études africaines mention science politique, sous la direction de Jérôme Valluy.

58 Giorgio Blundo, Jean-Pierre Olivier de Sardan, « La corruption quotidienne en Afrique de l'Ouest », *Politique africaine* 2001/3 (N° 83), p. 8-37. DOI 10.3917/polaf.083.0008. URL : <http://www.cairn.info/revue-politique-africaine-2001-3-page-8.htm>.

moment où elle formulait ces propos. Les agents du CNAR ont en effet accès à toutes les informations relatives aux réfugiés, notamment leurs adresses, et sont donc particulièrement intéressants pour les services de renseignement du pays d'en face. La proximité des deux capitales – qui sont d'ailleurs les deux plus proches au monde, séparées d'environ cinq kilomètres – rend d'autant plus simple le fait pour les membres de l'ANR de se rendre d'un pays à l'autre, de tisser des liens avec des Congolais travaillant au CNAR et d'effectuer leur mission.

Un réfugié centrafricain nous a également confié que selon lui, des membres du CNAR recevaient des sommes d'argent de la part de personnes non réfugiées – notamment des Congolais – qui souhaitaient recevoir le statut de réfugié. Celles-ci auraient en effet intérêt à l'obtenir, de manière à pouvoir par la suite faire des demandes de réinstallation vers des États du Nord auprès du HCR.

« Maintenant on se retrouve avec beaucoup de Congolais réfugiés centrafricains avec nos documents. (...) Des fois dans les contrôles de police, on vous arrête : « Ah, les réfugiés centrafricains là, mettez-vous de côté, votre problème sera réglé. ». Quand tu causes avec la personne (...) : « Toi tu es centrafricain ? Mais comment ? Toi tu es centrafricain d'où ? » On se connaît tous (...). Ils achètent sur le marché, les actes de naissance, des faux papiers au quartier. (...) Quelqu'un qui emmène par exemple un acte de naissance qui est faux, ici, le Congolais va savoir comment que l'acte de naissance là, qu'il a entre les mains là, c'est un faux ? [*Ils ne vérifient pas au CNAR ?*] Oh, mais puisque y'a les moyens, y'a le marchandage, y'a tout ça là (...), ces histoires de corruption, de bêtises là qui rentrent là-dedans (...). Écoutez, le gars du CNAR, c'est un fonctionnaire. Si chaque jour, on vient le corrompre avec peut-être avec 5 000 ou 10 000, peut-être dix personnes arrivent à lui donner 10 000 francs par jour, il va fermer les yeux sur ces bêtises-là, parce que chaque jour il doit rentrer avec 100 000 francs, parce que quand vous voyez les Congolais ici là, un Congolais a au moins quatre femmes, dix femmes. Hein, les copines au quartier, il faut les entretenir. Quand on vous dit que un directeur a une maison à étage, attendez, avec quel argent ils vont aller acheter ? [*Mais ils ont quel avantage après à avoir le statut de réfugié (...) ?*] Mais, c'est très bien parce que c'est la réinstallation (...). Beaucoup ont été réinstallés comme ça, beaucoup. »⁵⁹

59 Extraits d'un entretien avec un homme réfugié centrafricain, ayant effectué des études de droit public à Bangui (Maîtrise). Il a vécu cinq ans en France au cours de son enfance et a été président de la Croix-Rouge pendant dix ans à Bangui. Il vit avec sa femme et ses enfants à Brazzaville et a été secrétaire général adjoint au sein de la communauté des réfugiés et demandeurs d'asile centrafricains de Brazzaville.

L'entretien a été réalisé au domicile du réfugié, en présence de sa femme et d'un ami à lui, également réfugié. D'autres membres de sa famille étaient présents de façon ponctuelle. Durée de l'entretien : 1h30.

Il est probable que ce réfugié ait rencontré des Congolais détenteurs de cartes de réfugiés. Par contre, il semble difficile à croire que ces personnes puissent réellement être réinstallées puisque seul le HCR est en mesure de présélectionner les dossiers de personnes à réinstaller dans un pays tiers, que ces dossiers sont sélectionnés selon des critères extrêmement sélectifs (personnes malades et ne pouvant pas être soignées au Congo, femmes ayant été violées, etc.), et que les réinstallations sont réservées à un nombre infime de réfugiés (les décisions finales revenant aux États de réinstallation). Le réfugié interrogé ne semblait pas être informé de ces conditions, et il est possible, après avoir fait plusieurs demandes de réinstallation n'ayant pas abouti, qu'il éprouve de l'incompréhension et un fort sentiment d'injustice, surtout s'il rencontre régulièrement des Congolais en possession de cartes de réfugiés. Cela témoigne dans tous les cas de dysfonctionnements et de l'existence d'éventuelles pratiques de corruption au sein du CNAR.

Dans un tel contexte, on peut se demander dans quelles mesures la Convention de Genève est prise en considération par les agents des commissions d'éligibilité du CNAR, lorsqu'ils statuent sur les demandes d'asile.

4)- Quelle interprétation de la Convention de Genève de 1951 ?

La Convention de Genève de 1951 est le document de référence international en matière de droit d'asile, sur lequel les États l'ayant ratifiée se basent pour décider de l'attribution ou non du statut de réfugié aux demandeurs d'asile sur leur territoire. Il est important de souligner que ces États n'ont aucune obligation d'attribuer le statut de réfugié aux personnes qui en font la demande, puisque « la question de l'asile reste une prérogative de l'État »⁶⁰. Selon la Convention de Genève, les États se doivent d'accorder le statut de réfugié « lorsque les critères de la définition de réfugié qu'elle énumère sont réunis »⁶¹. Cependant, les textes ne prévoient « aucun contrôle » et « aucune sanction » pour « contraindre » ces États à accorder leur protection aux demandeurs d'asile qui répondent aux critères de la Convention⁶².

Si ce texte est universel, il est également sujet à des interprétations extrêmement variées de la part des États d'accueil qui sont chargés de la détermination du statut de réfugié sur leur territoire.

Rappelons que la Convention stipule que le « terme de réfugié s'appliquera à toute personne

60 CLOCHARD Olivier, « Les réfugiés dans le monde entre protection et illégalité », *EchoGéo* [En ligne], 2 | 2007, mis en ligne le 22 février 2008, consulté le 25 mai 2016. URL : <http://echogeo.revues.org/1696>.

61 LAURAIN Michel, « Les réfugiés dans le monde. Que croire, qui croire, que faire ? », *Études* 2002/7 (Tome 397), p. 31-42. URL : <http://www.cairn.info/revue-etudes-2002-7-page-31.htm>.

62 Ibid.

qui (...), craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays... ». Karen Akoka⁶³ souligne le caractère flou de ce texte, ainsi que celui de la « catégorie de réfugié », à l'origine des variations d'interprétation de son contenu possibles par les États d'asile.

Selon le HCR⁶⁴, « il est évident qu'en raison du grand nombre d'États en jeu et de la diversité de leurs régimes internes, des différences peuvent en fait surgir dans l'interprétation de ces critères et dans les pratiques qui en résultent ». C'est la raison pour laquelle il souhaite que des « consultations systématiques avec le HCR » soient organisées pour les pays d'accueil, dans le cadre des décisions liées aux attributions du statut de réfugié. Au Congo, le HCR a un rôle d'observateur pendant les commissions d'éligibilité ; en amont de celles-ci, il peut donner son avis sur certains cas et tenter d'influencer celui des membres du CNAR, qui sont en réalité souvent en désaccord avec les agents du HCR au sujet des dossiers présentés⁶⁵.

Pour Luc Legoux⁶⁶, la « politique migratoire du moment » ainsi que les « relations avec les pays d'origine » influencent largement les interprétations que les États d'accueil peuvent avoir de la Convention de Genève, et donc leurs décisions en matière d'asile. Selon lui, « même l'interdiction de refouler une personne vers un territoire où elle risque la persécution est soumise à l'appréciation de ce risque par l'État d'accueil sollicité »⁶⁷.

La Convention de Genève a été rédigée à une époque où les pays occidentaux avaient besoin de main d'œuvre étrangère, et en période de guerre froide. Le fait d'accepter des réfugiés ressortissants de pays « ennemis du monde capitaliste »⁶⁸ était donc particulièrement bénéfique pour les nations occidentales. La situation est différente aujourd'hui, le fait d'accepter des réfugiés n'est alors plus considéré comme une stratégie politique des États à l'origine de ce texte. Comme l'explique Luc Legoux, la Convention de Genève est un « chef d'œuvre de précautions diplomatiques », et en réalité, les États n'ont aucune obligation d'accepter les demandeurs d'asile, leur seule contrainte étant d' « examiner les demandes

63 AKOKA Karen, « L'archétype rêvé du réfugié », *Plein droit* 2011/3 (n° 90), p. 13-16.

DOI 10.3917/pld.090.0013. URL : <http://www.cairn.info/revue-plein-droit-2011-3-page-13.htm>.

64 HCR, « Note sur la détermination du statut de réfugié en vertu des instruments internationaux, exigences minimales », 24 août 1977, <http://www.unhcr.org/fr/excom/scip/4b30a5972c/note-determination-statut-refugie-vertu-instruments-internationaux.html>.

65 Entretien avec une employée du HCR, le 18 avril 2016.

66 LEGOUX Luc, « Accueillir, protéger ou écarter les réfugiés ? », *Plein droit* 3/2011 (n° 90), p. 9-12. URL : www.cairn.info/revue-plein-droit-2011-3-page-9.htm.

67 Ibid.

68 Ibid.

d'asile », qui sont ensuite sujettes à leurs interprétations.

La procédure de demande d'asile au Congo est comparable aux procédures françaises en la matière.

En effet, il est demandé aux personnes qui souhaitent se voir attribuer le statut de réfugié de remplir un document qui comprend une « déclaration personnelle », dans laquelle ils doivent « raconter avec précision », « en ordre chronologique » et en se « référant aux dates des événements cités », leur « vécu personnel », « de manière honnête et complète ».

Il est également demandé aux candidats à l'asile d'explicitier les raisons pour lesquelles ils ne souhaitent pas retourner dans leur pays d'origine, ainsi que les menaces qui pèsent sur eux et sur leur famille dans le cas d'un retour.⁶⁹ Enfin, interviewés au cours des procédures de demande d'asile, ils n'ont d'autre choix que de convaincre leurs auditeurs pour obtenir la protection de l'État congolais.

Jérôme Valluy explique que les « conditions d'évaluation » des déclarations « ne permettent pas aux agents de répondre à la question : s'agit-il d'un vrai réfugié ? ». Selon lui, les agents attribuent ce statut s'ils sont convaincus par les récits des demandeurs d'asile. Ainsi, les décisions finales sont tributaires des individus qui sont chargés de lire les déclarations et d'écouter les témoignages. Par exemple, les « convictions politiques » des agents ou encore leur « perception de l'immigration » sont des éléments qui peuvent influencer sur leurs décisions concernant les dossiers qui leur sont présentés⁷⁰.

Au Congo, les ressortissants de RDC font partie des populations principales de réfugiés – dont une partie s'est vu attribuer le statut *prima facie* –, et font l'objet de vives critiques de la part de la population locale. Les agents du CNAR connaissent eux aussi les stéréotypes dont sont victimes les Congolais de RDC et cela peut influencer leurs décisions.

Selon la responsable du Département Protection du HCR à Brazzaville, les désaccords sont fréquents entre le HCR et le CNAR au sujet des cas de demande d'asile. En effet, des critères politiques entrent en jeu, selon elle, dans le cadre des décisions sur l'attribution de l'asile par les agents du Comité.

69 Déclaration personnelle d'un réfugié récupérée auprès de l'Association des Droits de l'Homme et de l'Univers Carcéral (ADHUC), qui assiste les réfugiés dans leurs démarches.

70 VALLUY Jérôme, « Genèse du « faux réfugié » », *Plein droit* 2006/2 (n° 69), p. 19-22.

DOI 10.3917/pld.069.0019. URL : <http://www.cairn.info/revue-plein-droit-2006-2-page-19.htm>.

« Parallèlement, j'ai des Mauritaniens qui viennent et qui sont acceptés comme demandeurs d'asile. Moi, je ne connais pas bien la Mauritanie, mais je sais qu'ils sont nombreux ici et qu'ils... C'est des commerçants quoi. Mais, qu'on reconnaisse (...) la possibilité de demander l'asile à un Mauritanien, et que on ne reconnaisse pas quelqu'un de la RDC, moi je trouve ça complètement fou. (...) Ça c'est des choses qu'on arrive encore à gérer entre nous, mais c'est quand ça arrive vraiment au niveau de décision de la Commission d'éligibilité qui devrait être technique aussi mais malheureusement qui ne l'est pas vraiment. »⁷¹

« Nous, le HCR, on est toujours là, observateurs ou membres dans certains pays. Alors, vous leur dites : « Bon, ce réfugié-là répond aux critères au regard de la convention ». Ils vous disent « Oui oui, mais nous on a d'autres informations sur la situation dans son pays »... C'est totalement politique. Totalement... Vous leur dites : « Ah, ce réfugié-là, nous on a quelques réserves quand même parce qu'on a appris que, bon, il a été impliqué dans des activités, on pense plus à de l'exclusion pour lui. ». Ils font : « Oui, oui, non, mais non, nous c'est bon, on le prend ». Considérations totalement politiques. On est vraiment confrontés à ça, et là, pour l'intégration locale, ça c'est notre plus gros problème aujourd'hui, parce que les gens ne savent pas de quoi on parle. »⁷²

Il se s'agit pas ici de dire qu'il existerait de « vrais » et de « faux » réfugiés, mais seulement d'expliquer que les motivations des agents du CNAR à accepter ou à refuser un cas dépendraient plus de la nationalité des demandeurs que de leur vulnérabilité, au regard de la Convention de Genève.

Nous avons rencontré une femme congolaise de RDC, réfugiée à Brazzaville (non statutaire) après avoir fui la région du Kivu en raison des violences qui perdurent dans cette région.

Cette femme nous a raconté avoir été violée par des militaires et avoir perdu une grande partie de sa famille, qui avait été tuée. Elle avait décidé de partir pour Brazzaville avec ses enfants pour y demander l'asile. Pendant notre entretien, elle a déploré le fait d'avoir été refusée par les agents du CNAR, à la commission d'éligibilité puis à la commission de recours. Suite à ces deux rejets, elle est devenue une migrante clandestine, et s'est retrouvée en dehors des mandats du HCR et du CNAR.

Son désespoir était évident. Au cours de notre rencontre, elle a tenu à me montrer qu'elle n'avait presque plus de cheveux – en retirant sa perruque –, à cause de son état psychologique, et nous a clairement fait comprendre qu'elle voulait mettre fin à ses jours. C'était sa responsabilité de mère envers ses jeunes enfants qui lui « ordonnait » de rester en vie.

71 Extraits d'un entretien avec une employée du HCR à Brazzaville, effectué au sein de son bureau au siège du HCR le 20 avril 2016. Durée de l'entretien : 1h07.

72 Ibid.

Dans d'autres pays, cette femme aurait été acceptée comme réfugiée. Nous ne détenons aucune information qui nous permettrait de comprendre pourquoi sa demande a été refusée. En revanche, sa nationalité a certainement été un facteur ayant influencé la décision des agents du CNAR. La majorité des ressortissants de RDC habitant au Congo ne sont pas des réfugiés, mais des migrants, clandestins ou non, qui viennent à Brazzaville pour chercher du travail. Ils effectuent bien souvent des métiers de gardiens, d'éboueurs, de porteurs de charges... et sont très mal perçus par la population.

« Vous avez souvent aussi des a priori, et ça, je vais dire c'est un peu culturel, les problèmes avec les gens de la RDC. Culturellement, ils ont des soucis, donc dès qu'ils voient un RDC arriver, il y a comme cette présomption de « Oh non, mais c'est un... Ça peut pas être un vrai. ». Là on a un cas sur lequel on travaille, assez délicat. (...) La dame a déjà été reconnue réfugiée en Europe. (...) Les enfants sont ici, elle nous demande de l'aider à faire partir les enfants donc, du coup, on était en train de voir si on pouvait reconnaître les enfants pour faciliter les choses, et juste parce que c'était un RDC, vous entendez « Oh non, non, ça, ça ressemble à du faux ça, ça peut pas être vrai ça. ». Ça, c'est les a priori. Ils reçoivent des gens qui viennent leur dire « Oui, je viens demander l'asile. ». RDC. « Ah bon ? Ah ? Non, mais l'histoire là, ça tient pas debout. ». C'est vraiment des a priori. »⁷³

Ainsi, les considérations politiques des agents du CNAR ainsi que certains a priori entretenus au sujet des ressortissants de RDC entreraient en jeu dans les processus de décisions relatives au statut de réfugié.

Au-delà de ces dysfonctionnements internes au CNAR et portant préjudice aux réfugiés, nous allons voir que ces derniers rencontrent de nombreux obstacles au cours des procédures de demande d'asile, mais également une fois leur statut de réfugié obtenu.

II- Le double jeu du Gouvernement congolais

Nous avons vu que le Congo a mis en place un comité chargé de l'étude des dossiers des demandeurs d'asile présents sur son territoire. Nous savons également que ce comité travaille très étroitement avec le HCR. Si la présence de cet organisme peut être une preuve de la volonté du Gouvernement d'accorder des moyens (matériels, humains) et ainsi une certaine importance aux questions de l'asile, ce comité, de par ses faiblesses organisationnelles et sa dépendance au HCR, traduit également certaines difficultés gouvernementales à gérer cette

⁷³ Extraits d'un entretien avec une employée du HCR à Brazzaville, effectué au sein de son bureau au siège du HCR le 20 avril 2016. Durée de l'entretien : 1h07.

question. Les dysfonctionnements du CNAR pourraient aussi révéler un manque de volonté politique d'accorder à la thématique de l'asile toute son importance (en détachant plus de personnel par exemple).

Si le Congo a pris différents engagements vis-à-vis des réfugiés, il met aussi en place des mesures politiques contraignantes pour ces populations exilées. Cela laisse penser que le fait de leur offrir l'asile n'est qu'une façade derrière laquelle se cache une incapacité (en termes de formation, de moyens financiers, humains, matériels) ou un manque de volonté politique de réellement apporter une protection aux réfugiés. Le fait d'obtenir l'asile ne suffit pas : les réfugiés ont besoin d'être pris en charge à différents niveaux et de voir leur intégration facilitée, notamment en termes d'emploi, dans leur pays d'accueil.

L'action congolaise semble quelque peu contradictoire. D'une part, l'État fait appel à plusieurs agences onusiennes pour que ces dernières puissent assister les réfugiés ; d'autre part, il complique la tâche de ces agences en empêchant par exemple les réfugiés d'exercer certaines professions (les réfugiés deviennent ainsi d'autant plus dépendants du HCR ou du PAM, dont les budgets sont de plus en plus restreints). Faire appel aux agences onusiennes pourrait permettre aux autorités congolaises de raffermir davantage leur politique d'accueil des réfugiés, avec comme arrière-pensée le fait que « le HCR est là, le HCR s'occupe des réfugiés »⁷⁴. Les différents exemples qui vont suivre laissent supposer que le Gouvernement chercherait à se détourner de ses obligations vis-à-vis des réfugiés, malgré son acceptation apparente de ces populations sur son territoire.

1)- Complications dans l'obtention du statut de réfugié

Nous nous en sommes rendus compte : le CNAR fait face à de multiples difficultés de fonctionnement, et ses agents sont relativement peu neutres lorsqu'il s'agit de traiter les demandes d'asile. Si les demandeurs d'asile sont les premières victimes de ces défaillances, ceux-ci doivent également affronter d'autres complications. En effet, les « candidats » au statut de réfugié doivent répondre à des exigences qui sont susceptibles de les mettre en difficulté, voire de les décourager, tout au long de leur chemin vers l'asile.

a)- L'obligation d'amener son « logeur » auprès du CNAR

Les migrants souhaitant déposer une demande d'asile auprès du CNAR sont dans l'obligation d'être accompagnés de la personne par laquelle ils sont logés. Cette situation les place dans

⁷⁴ Extraits d'un entretien avec une employée du HCR à Brazzaville, effectué au sein de son bureau au siège du HCR le 20 avril 2016. Durée de l'entretien : 1h07.

une position délicate. Tout d'abord, il est parfois très difficile pour eux de trouver un logement, en raison de la précarité financière dans laquelle ils se trouvent, mais également parce que les Congolais se montrent parfois réticents à louer leurs biens à des étrangers. Ensuite, il n'est pas évident de se déplacer à Brazzaville, étant donné les embouteillages fréquents et le coût des taxis pour les personnes qui ne seraient pas situées à proximité des lieux de passage des bus. Sachant que les temps d'attente au CNAR sont particulièrement longs, les logeurs qui acceptent de se déplacer sont bien souvent contraints de consacrer leur journée entière à attendre d'être reçus avec leur locataire par des agents du CNAR. Ainsi, les demandeurs d'asile n'ont d'autre choix que de leur proposer des sommes d'argent ou des « cadeaux » pour qu'ils acceptent de les accompagner.

« Généralement, les logeurs ne viennent pas. Alors, c'est devenu maintenant, un commerce. On est obligé de négocier avec les bailleurs. On leur paye un petit quelque chose. Vous prenez le logeur, vous êtes un réfugié, vous n'avez déjà pas de moyens, vous devez vous battre pour chercher à payer le transport, taxi aller-retour, et 1000 francs. (...) Si vous avez un logeur qui aime boire, il va vous dire : « Moi je prends trois bières, donc vous devez vous occuper de moi ». (...). Vous, on vous demande d'emmener votre logeur, et vous allez être reçu à 16 heures. Vous êtes venu à 6 heures du matin, et il se peut qu'on vous reçoive... Si vous avez de la chance, on vous reçoit tôt. Au plus tard, déjà 11 heures, 12 heures, on vous a déjà reçu. Mais si vous n'avez pas de chance, s'il y a beaucoup de gens, on va vous recevoir à 16 heures, et vous pensez que le logeur, (...) il va avoir le temps, il va oublier son travail ? Vous, (...) vous travaillez, et parce que vous voulez rendre service à quelqu'un, on vous demande de venir vous présenter avec votre pièce d'identité ? »⁷⁵

Il est évident que cela est très contraignant pour les demandeurs d'asile, dont les difficultés financières sont déjà grandes. Les procédures ne semblent pas être pensées pour faciliter leurs démarches, mais au contraire pour les dissuader d'effectuer leur demande d'asile.

Il faut ajouter à cela que les candidats, qui disposent de deux semaines pour remplir leur formulaire de demande d'asile, ont parfois des difficultés avec la langue française et ne savent pas toujours l'écrire. Par exemple, le français n'est parlé que par 29% de la population en Centrafrique⁷⁶, groupe principal de réfugiés au Congo, qui a bénéficié du statut *prima facie* jusqu'en juillet 2015 mais qui est maintenant soumis aux demandes individuelles. Par

75 Extraits d'un entretien avec un homme réfugié centrafricain, ayant effectué des études de droit public à Bangui (Maîtrise). Il a vécu cinq ans en France au cours de son enfance et a été président de la Croix-Rouge pendant dix ans à Bangui. Il vit avec sa femme et ses enfants à Brazzaville et a été secrétaire général adjoint au sein de la communauté des réfugiés et demandeurs d'asile centrafricains de Brazzaville. L'entretien a été réalisé au sein du domicile que nous occupions à Brazzaville. Durée de l'entretien : 3h20.

76 *La Langue française dans le monde*, 2014, Éditions Nathan, page 113.

conséquent, les demandeurs d'asile ont bien souvent besoin d'entrer en contact avec des organisations d'assistance envers les réfugiés ou avec des communautés de réfugiés dans le but d'être aidés à rédiger leur demande.

b)- Fin du statut prima facies pour les réfugiés centrafricains

Les réfugiés centrafricains au Congo ont bénéficié du statut prima facies, ou collectif, à partir de 2013. Face aux arrivées par milliers provoquées par les violences qui ont suivi le renversement du Président Bozizé en Centrafrique, ce statut a permis de leur accorder rapidement une protection. Le Congo a décidé de mettre fin à ce statut en juillet 2015, alors que des réfugiés continuaient d'arriver. Le HCR juge cette décision « prématurée ».

« Depuis, je crois, juillet 2015, parce que les autorités ont estimé que la situation en Centrafrique s'était beaucoup améliorée. Donc là on est en train de négocier avec eux parce qu'après la décision, il y a eu les événements de septembre 2015, il y a eu les événements d'octobre 2015, de novembre 2015 à Bangui, donc on est en train de leur dire : « Écoutez, c'était un peu prématuré de prendre cette décision-là ». On les a quand même enregistrés tous ceux qui sont arrivés, mais comme demandeurs d'asile, donc il faut juste une décision du Gouvernement pour qu'ils basculent comme réfugiés... Mais... ça va rester au niveau politique. Mais on est en train de négocier avec eux. »⁷⁷

Aujourd'hui, un an après cette décision, les Centrafricains arrivés depuis juillet 2015 peinent à obtenir leur statut de réfugié, leur protection n'étant plus assurée. Cette situation porte préjudice aux réfugiés non statutaires, notamment devant les forces de police congolaises qui considèrent bien souvent les demandeurs d'asile comme des migrants clandestins, en ne reconnaissant pas leur attestation provisoire de séjour. Nous avons par exemple rencontré une jeune femme réfugiée centrafricaine en attente de son statut, qui n'était pas autorisée à sortir de chez elle. Son père était en effet convaincu que si elle se faisait arrêter par la police, elle se ferait sans doute abuser sexuellement en raison de sa grande vulnérabilité et des difficultés pour elle de porter plainte.

Des cas d'agressions sexuelles à l'encontre de femmes réfugiées en situation de vulnérabilité ont déjà été constatés dans d'autres pays, par exemple au Bangladesh, où des réfugiées birmanes retenues en centre d'accueil temporaire ont été abusées par des agents de police. Immigrantes clandestines au moment des faits, elle n'ont pas porté plainte « par peur de représailles et de nouvelles violences », étant donné que leur pays d'accueil n'avait pas encore

⁷⁷ Extraits d'un entretien avec une employée du HCR à Brazzaville, effectué au sein de son bureau au siège du HCR le 20 avril 2016. Durée de l'entretien : 1h07.

statué sur leur situation⁷⁸.

Les Centrafricains aujourd'hui en attente de protection de la part du Congo sont donc confrontés à de grandes difficultés et il n'est pour le moment pas envisagé de leur accorder de nouveau le statut *prima faciès*, alors que l'insécurité perdure en Centrafrique. Le HCR considère actuellement que la situation dans ce pays est bien trop instable pour envisager des rapatriements.

c)- Volonté étatique de ne pas voir les réfugiés s'installer au Congo

Le Programme Alimentaire Mondial, présent au Congo depuis 1968 – malgré une période d'absence entre 1994 et 2000 – met en place des programmes en lien avec le Gouvernement congolais, et coopère notamment avec le ministère des Affaires sociales, de l'Action humanitaire et de la Solidarité nationale, et avec le ministère de la Jeunesse, dans le cadre de ses actions.

Actuellement, le PAM travaille sur la mise en œuvre de quatre projets principaux dans le pays, concernant l'alimentation dans les cantines scolaires, l'aide à la nutrition (aide à l'achat de vivres) ou encore la gestion des risques et des catastrophes. Ces programmes, menés sur la période 2015-2018, sont financés à 60% par le Gouvernement congolais.

Parallèlement à ces actions, le PAM assiste les réfugiés de RDC et de Centrafrique dans le nord du Congo, dans le département de la Likouala. Deux programmes y sont développés : un programme d'urgence à destination des réfugiés centrafricains (EMOP), piloté depuis Dakar (il concerne tous les pays d'accueil de réfugiés centrafricains dans la région), et un programme post-urgence à destination des réfugiés de RDC (PRRO). L'assistance aux réfugiés de RDC, qui sont surtout présents dans le pays depuis 2009, doit se terminer en juin 2016.

Ces deux programmes sont financés par des donateurs extérieurs, notamment les États-Unis, le Brésil et le Japon.

Ainsi, le Gouvernement congolais n'est pas du tout impliqué dans les programmes d'assistance aux réfugiés mis en place dans le pays. Par ailleurs, si les réfugiés de RDC présents dans la Likouala ne recevront bientôt plus d'assistance de la part du PAM, c'est d'abord une question de financements, puisque les budgets diminuent et que le PAM ne recevra bientôt plus de fonds pour ces réfugiés (il n'en reçoit déjà plus pour les réfugiés rwandais et angolais, présents

78 KIBREAB Graim, « Le déplacement de populations, les politiques des gouvernements hôtes et les facteurs empêchant la constitution de moyens d'existence durables », *Revue internationale des sciences sociales* 1/2003 (n° 175), p. 61-71. DOI 10.3917/riss.175.0061. URL : www.cairn.info/revue-internationale-des-sciences-sociales-2003-1-page-61.htm.

sur le territoire depuis plus de 20 ans). Cela dit, la volonté gouvernementale de ne pas voir l'assistance envers ces réfugiés se poursuivre entre également en ligne de compte.

« Il y a aussi (...) une volonté du Gouvernement congolais qu'ils ne s'installent pas, qu'ils repartent quoi, mais ça, après, c'est politique, (...) mais en tout cas ils ne favorisent pas l'installation. »⁷⁹

« Le gouvernement, de manière générale, ne veut pas que les personnes restent, et soient assistées (...). C'est une assistance ponctuelle pour eux, ils veulent pas forcément que les gens restent trop longtemps. »⁸⁰

Un agent de la Direction Générale de l'Action Humanitaire, au sein du ministère de l'Action sociale, de l'Action humanitaire et de la Solidarité nationale, nous a brièvement exprimé son point de vue concernant l'intégration locale des réfugiés au Congo :

« L'intégration, c'est une des solutions durables, mais qui n'est pas à mon avis la meilleure solution. »⁸¹

Cette phrase semble illustrer d'une façon plus générale les volontés étatiques en matière de réfugiés : ils sont acceptés, mais pour une durée limitée.

Cela peut également se vérifier lorsque l'on se penche sur les difficultés que rencontrent certains réfugiés à intégrer l'université à Brazzaville. En Centrafrique, il n'est pas obligatoire de détenir le brevet des collèges pour pouvoir passer son baccalauréat, ce qui n'est pas le cas au Congo.

« Ils ont dit : « Plus question. centrafricains ou pas centrafricains, vous devez avoir votre brevet pour espérer étudier au Congo ». Mais nous sommes des réfugiés, on ne peut pas avoir les mêmes traitements. Jusqu'à aujourd'hui, actuellement là, là je vous dis, les réfugiés centrafricains n'ont pas le droit ; si vous n'avez pas le BEPC, vous ne pouvez pas passer le bac. Si vous n'avez pas le bac, vous ne pouvez pas passer la licence ; si vous n'avez pas la licence, vous ne pouvez pas passer la maîtrise. Ici, c'est comme ça. »⁸²

Ces mesures paraissent elles aussi révéler que l'État n'encourage pas l'intégration des réfugiés sur le sol congolais. Si une licence dure trois ans, le fait de commencer des études signifie

79 Source anonyme (non gouvernementale).

80 Source anonyme (non gouvernementale).

81 Extraits d'un entretien avec un agent de la Direction Générale de l'Action Humanitaire, réalisée au sein de son bureau au ministère de l'Action humanitaire, des Affaires sociales et de la Solidarité nationale, le 12 avril 2016. Durée de l'entretien : 49 minutes.

82 Extraits d'un entretien avec un homme réfugié centrafricain, ayant effectué des études de droit public à Bangui (Maîtrise). Il a vécu cinq ans en France au cours de son enfance et a été président de la Croix-Rouge pendant dix ans à Bangui. Il vit avec sa femme et ses enfants à Brazzaville et a été secrétaire général adjoint au sein de la communauté des réfugiés et demandeurs d'asile centrafricains de Brazzaville. L'entretien a été réalisé au sein du domicile que nous occupions à Brazzaville. Durée de l'entretien : 3h20.

pour les étudiants rester quelques années dans la même ville de manière à pouvoir terminer leur scolarité. Empêcher une partie des jeunes centrafricains d'accéder aux études supérieures, en ne leur réservant pas de dispositif particulier, c'est faire en sorte qu'ils quittent le Congo pour rentrer dans leur pays ou pour aller étudier ailleurs. Les réfugiés sont considérés comme des individus de passage au Congo. Cela peut d'ailleurs se ressentir au travers de la lecture de quelques textes de loi visant à restreindre l'accès au marché du travail aux étrangers, y compris aux réfugiés présents dans le pays.

2)- La « congolisation » des emplois

Depuis quelques années, et notamment depuis l'opération « Mbata ya Bakolo » en 2014, plusieurs décrets ne cessent de restreindre le droit des étrangers à travailler au Congo. Ces différents textes compliquent la vie des réfugiés – également concernés – car ils sont souvent les plus à même de pratiquer de petites activités commerciales, notamment grâce à l'aide des partenaires sociaux du HCR. En effet, ces derniers leur fournissent de modestes sommes d'argent devant servir à mettre en place des activités génératrices de revenus, notamment commerciales.

a)- Les chauffeurs de véhicules

Le décret du 29 juillet 2011 « réglementant la profession de chauffeur de véhicules de transport public de personnes » restreint la possibilité d'obtenir un certificat de capacité permettant de conduire des taxis, des bus, des autobus ou des autocars aux seules personnes de nationalité congolaise. La profession de chauffeur était jusqu'alors occupée – en partie – par des Rwandais et des Congolais de RDC, y compris des réfugiés qui en tiraient des revenus leur permettant de compléter ou de remplacer les aides apportées par les associations financées par le HCR. Cette loi n'a pas été appliquée dès sa promulgation – les chauffeurs de taxi étrangers continuaient d'exercer leur profession en 2012 – mais a réellement été mise en application à partir de 2014, suite à l'opération « Mbata ya Bakolo », au cours de laquelle des milliers de ressortissants de RDC avaient été expulsés du territoire.

« Certains travaillent, mais il y a deux ans, l'opération policière a fragilisé les réfugiés au niveau des petits métiers. Certains réfugiés étaient taximen (Rwandais). C'est ce que la loi dit, mais cela n'avait jamais été pris en compte ; les étrangers faisaient ces petits métiers sans être inquiétés. Depuis la mise en place de cette opération, la loi est respectée et les étrangers ne peuvent plus exercer certains métiers. Le HCR fait du plaidoyer pour permettre aux réfugiés de faire des

petits métiers ». ⁸³

b)- L'accès aux terres

Les réfugiés rwandais sont arrivés au Congo en 1996. Ce sont principalement des réfugiés hutus, ayant quitté le pays après que Paul Kagamé soit arrivé au pouvoir en 1994. Ces réfugiés se sont d'abord installés dans le Kivu, à l'Est de la RDC, mais en ont été chassés en 1996 avant de rejoindre le Congo. Si une clause de cessation de leur statut a été signée en 2013, ils sont nombreux à vouloir rester dans leur pays d'asile. En 2015, dans certaines localités du département de la Likouala, ces réfugiés se sont vu restreindre l'accès aux terres qu'ils cultivaient depuis de nombreuses années.

« Par exemple, le gros problème des réfugiés là-bas, c'est qu'ils ont pas accès aux terres. Et il y a eu un arrêté préfectoral de pris, je crois que c'est en 2015, qui leur interdit l'accès aux terres. (...) Déjà, si tu veux, au début ils voulaient pas trop qu'ils prennent les terres, et puis, c'est des gens qui cultivent, et ça s'est un peu fait, et puis après ils ont vraiment interdit. Du coup, nous, dans nos études, on a vu que par exemple beaucoup de réfugiés qui, avant, cultivaient, ont été obligés de changer d'activité, donc se sont mis dans les petits commerces (...), tout ce qui est épicerie ou vente dans la rue (...). Mais ça leur a posé des difficultés, c'était leur principale source de revenus. »⁸⁴

« Alors, selon les textes congolais, toute personne, quelle que soit sa nationalité, a accès à la terre pour pouvoir l'exploiter. La difficulté se trouve maintenant, parce qu'ils n'ont pas de code foncier ici, donc vous avez plusieurs lois, dont cette loi-là dont j'ai oublié les références mais qui est claire là-dessus, que tout individu s'il peut exploiter la terre, peut être en possession de la terre.

Alors, le problème ici c'est qu'à un moment, il y a eu comme une réforme au niveau, surtout au niveau rural. Et, il était dit que la terre appartenait au gouvernement, enfin à l'État, et après, je sais pas comment ça s'est passé, ça a glissé vers les propriétaires terriens. Donc aujourd'hui les terres appartiennent aux propriétaires terriens. C'est beaucoup plus difficile. Quand on a en face de nous un préfet ou une autorité locale, on peut dire : « Écoutez, si vous avez des terres, est-ce que vous pouvez allouer, je sais pas, 20 hectares, pour les réfugiés de la RDC qui sont dans la Likouala, ils vont faire des champs ? ». C'est plus simple pour nous ça. Mais quand vous devez aller parler à des individus, il y a beaucoup d'autres choses qui entrent en ligne de compte. »⁸⁵

83 Extraits d'un entretien avec une employée de la Commission d'Entraide pour les Migrants et les Réfugiés, partenaire social du HCR, réalisé dans son bureau au siège de la CEMIR le 29 mars 2013. Durée de l'entretien : 50 minutes.

84 Extraits d'un entretien avec deux salariés du Programme Alimentaire Mondial, réalisé à leur domicile le 8 avril 2016. Durée de l'entretien : 1h37.

85 Extraits d'un entretien avec une employée du HCR à Brazzaville, effectué au sein de son bureau au siège du HCR le 20 avril 2016. Durée de l'entretien : 1h07.

c)- Les petits commerces

Le décret du 21 novembre 2008 (déjà existant en 2002) « réglementant l'exercice du commerce à l'étalage » ou la « vente du détail des marchandises diverses dans des lieux publics sur des installations sommaires, mobiles ou fixes », dans les « marchés populaires », les « foires » ou les « expositions » (produits manufacturés et produits crus), stipule dans son article 3 que seuls les ressortissants congolais sont autorisés à pratiquer ce type de commerce. Dans son article 4, il est précisé dans le décret que « l'exercice du commerce à l'étalage pour les personnes physiques évoluant dans l'informel est limité à la détention d'un stock de produits divers évalué à 200 000 FCFA maximum ».

Le commerce à l'étalage est une activité informelle largement pratiquée au Congo, un pays où le secteur de l'informel domine largement. Interdire aux étrangers de le pratiquer prive une grande partie d'entre eux de travail. Les femmes sont très nombreuses à exercer ce commerce dans les marchés, et cette interdiction est réellement néfaste pour elles et pour leurs familles.

Les organisations d'assistance aux réfugiés leur offrent souvent la possibilité de consulter un organisme d'accompagnement à la création d'activités génératrices de revenus, et leur proposent elles-mêmes de modestes sommes d'argent pour leur permettre de réaliser des activités lucratives qui complèteraient leurs aides associatives. D'une certaine manière, ces organisations, qui n'ont pas les moyens – financiers notamment – de subvenir à l'ensemble des besoins de tous les réfugiés présents au Congo, sont confrontées à une aberration : elles proposent aux réfugiés de mettre en place des activités lucratives, au risque que ces derniers se retrouvent alors dans l'illégalité.

Or, les organisations n'ont pas d'autre choix pour aider les réfugiés que de recourir à ce genre de pratique, tout en réalisant des actions de plaidoyer auprès des autorités locales – notamment le ministère du Commerce – visant à faire évoluer la loi.

Au-delà du décret de 2008, il semblerait qu'un second texte, promulgué en 2014, ait réglementé d'autres professions informelles, comme la pratique du « pousse-pousse » :

« Moi j'étais pas là en 2014 mais je sais qu'il y a des réfugiés qui ont été interdits de travailler dans les marchés pour faire les poussepoussettes. Il y a tellement de gens qui sont partis pendant Mbata, du coup même la population congolaise s'est retrouvée sans... Il y a plein d'activités que faisaient les RDC... En fait ils se sont rendus compte qu'ils avaient besoin des gens-là quoi. »⁸⁶

D'une manière générale, si plusieurs décrets stipulaient déjà clairement que certains emplois

⁸⁶ Extraits d'un entretien avec une employée du HCR, réalisé au sein de son bureau au HCR le 1er avril 2016.
Durée de l'entretien : 1 heure.

étaient strictement réservés aux Congolais, la législation congolaise s'est durcie ces dernières années, notamment en 2014. Elle restreint de plus en plus l'accès au marché du travail aux étrangers, réfugiés inclus, alors même que ceux-ci devraient bénéficier de mesures facilitant cet accès.

En effet, l'article 17 de la Convention de Genève de 1951 concernant les « professions salariées » stipule, dans son paragraphe 3, que « les États contractants envisageront avec bienveillance l'adoption de mesures tendant à assimiler les droits de tous les réfugiés en ce qui concerne l'exercice des professions salariées à ceux de leurs nationaux ».

Dans le cas congolais, c'est l'inverse qui semble se produire : les réfugiés sont assimilés aux autres étrangers en matière d'accès à l'emploi et sont donc exclus de certaines professions, réservées aux nationaux dans les décrets en vigueur. De telles dispositions précarisent leur situation et les incitent à pratiquer des activités illégales. Comme l'explique Luc Cambrezy, « le temps constitue un facteur essentiel si les réfugiés ne sont pas autorisés à travailler ». Plus longtemps il restera dans un pays, plus un réfugié sans travail devra puiser dans ses économies, faire appel à des amis ou se débrouiller dans l'informel. L'interdiction faite aux réfugiés de pratiquer des professions dans le secteur formel les amène bien souvent vers « une paupérisation généralisée, à mesure que les économies ou l'aide s'amenuisent »⁸⁷. Les réfugiés les plus vulnérables reçoivent en effet une aide de la part du HCR pendant les six mois suivant l'obtention de leur statut.

S'il n'y a pas de relation avérée entre les lois évoquées et les métiers illégaux exercés par les réfugiés, nous pouvons toutefois préciser ici que de nombreuses femmes réfugiées centrafricaines, de même que des femmes – non réfugiées – congolaises de RDC, se prostituent dans différents quartiers de Brazzaville.

Le HCR a d'ailleurs très récemment décidé de financer un projet d'aide à la réinsertion des femmes réfugiées centrafricaines qui se prostituent à Brazzaville. Ce projet sera mis en place par l'association ASI – Actions de Solidarité Internationale – qui travaille déjà, de façon plus globale, sur la thématique de la réinsertion des « jeunes filles de rue » à Brazzaville et à Pointe-Noire.

Les politiques nationalistes au Congo freinent l'intégration des réfugiés dans les villes, ce qui semble confirmer l'idée que le Gouvernement cherche à limiter les possibilités pour les réfugiés de s'installer de façon durable sur le territoire. Selon Graim Kibread, ce sont ces réfugiés urbains qui sont « les plus abandonnés à eux-mêmes et les plus maltraités dans tout le

87 CAMBRÉZY Luc, *Réfugiés et exilés. Crise des sociétés, crise des territoires*, Paris, Éditions des archives contemporaines, 2001, page 76.

monde en développement », en raison de leur difficile accès à l'emploi, de la faible (voire inexistante) assistance dont ils bénéficient, mais également parce que « leurs droits de l'homme fondamentaux sont violés de manière flagrante par les forces de sécurité des pays concernés »⁸⁸.

Si les réfugiés sont l'objet de nombreuses injustices au Congo, ils sont aussi « utilisés » par les agents gouvernementaux pour réaliser des actions de propagande servant à glorifier le chef d'État.

3)- Utilisation des réfugiés pour la glorification du chef d'État

S'il est clair que l'État congolais ne souhaite pas encourager les réfugiés à trouver un emploi et à s'installer de façon définitive au Congo, la présence de ces derniers a parfois été utilisée par le Président de la République pour organiser des actions ayant pour objectif de redorer son image et de le glorifier. Les réfugiés ont en effet été sollicités à différentes occasions pour montrer leur reconnaissance envers le Congo et apporter leur soutien à son Président.

a)- Une mise en scène de soutien de la part des réfugiés aux soldats congolais en Centrafrique

Le 18 juin 2014, quatre jours après la Journée mondiale des donneurs de sang et deux jours avant la Journée internationale des réfugiés, une collecte de sang a été organisée à Brazzaville. Ce sont les réfugiés centrafricains qui ont été invités à faire des dons de sang en faveur des soldats congolais mobilisés en Centrafrique, en raison du conflit qui perdurait dans ce pays depuis 2013. Ce geste a été relayé dans les médias locaux et a été interprété comme une marque de soutien des réfugiés centrafricains aux soldats congolais en question. Ainsi, un article paru dans le journal « Les Dépêches de Brazzaville »⁸⁹ annonçait le 18 juin : « À travers ce geste, la communauté a voulu rendre hommage à tous les « vaillants soldats congolais » tombés au front pour le maintien de la paix et le retour de la stabilité en République centrafricaine. ». Selon un réfugié centrafricain, ce don de sang était en réalité une demande faite par le Président du Congo à la communauté centrafricaine présente dans la ville.

« Donc, il fallait que nous, nous puissions soutenir le médiateur dans

88 Gaim Kibreab, « Le déplacement de populations, les politiques des gouvernements hôtes et les facteurs empêchant la constitution de moyens d'existence durables », *Revue internationale des sciences sociales* 2003/1 (n° 175), p. 61-71. DOI 10.3917/riss.175.0061. URL : www.cairn.info/revue-internationale-des-sciences-sociales-2003-1-page-61.htm.

89 Les Dépêches de Brazzaville, « Crise centrafricaine : les réfugiés et demandeurs d'asile expriment leur reconnaissance envers le Congo », 18 juin 2014, consulté le 25 juin 2016, <http://www.lesdepechesdebrazzaville.fr/node/15582>.

la crise, pour dire que les réfugiés ont donné leur accord pour que Sassou puisse bien gérer la crise centrafricaine. Donc, on avait les dons de sang, qui étaient médiatisés. (...) Regardez, les gens [réfugiés] nous ont dit : « Mais vous êtes malades ? Nous, on arrive déjà pas à manger. Vous allez prendre notre sang ? » [*Ils vous on demandé de faire ça ?*] Et ben oui. [*Qui ?*] Le CNAR. [*Il fallait donner son sang à qui ?*] À la banque de sang. [*Pourquoi ?*] Pour aider ceux qui souffrent. Il fallait que nous on puisse habiller ça ; nous avons habillé ça en disant que « puisque les Congolais sont en train de mourir chez nous en Centrafrique, alors nous, notre reconnaissance serait que, s'il y a des Congolais qui sont en manque de sang ici, nous, on se propose de leur donner notre sang. ». »⁹⁰

En effet, le Président congolais Denis Sassou Nguesso, qui était alors le médiateur international de la crise en République centrafricaine, avait convié différents représentants étatiques, chefs d'États et ministres africains, au « forum de réconciliation nationale inter-Centrafricains de Brazzaville ». Organisé entre le 21 et le 23 juin 2014, l'événement devait permettre d' « obtenir une cessation des hostilités en Centrafrique, prélude à un nouveau processus de dialogue politique et de réconciliation nationale en République centrafricaine »⁹¹. L'organisation de ces dons de sang quelques jours avant la tenue du forum avait pour objectif, selon notre interlocuteur, d'apaiser l'opinion publique, et de faire en sorte que les Congolais soient reconnaissants envers les réfugiés centrafricains offrant leur sang aux soldats congolais. Cette action visait également, semblerait-il, à affirmer l'efficacité du Président congolais dans la médiation de la crise, qui impliquait plusieurs États africains, et à montrer la reconnaissance des réfugiés centrafricains envers le Congo, leur pays d'accueil. Les réfugiés centrafricains, dont la situation sociale est réellement compliquée, ont accepté de donner leur sang, en espérant pouvoir en être remerciés dans un futur proche.

« On nous demande ça, on fait quoi ? Pour au moins leur contenter, on se sait jamais, peut-être qu'ils peuvent nous donner à manger par la suite. »⁹²

90 Extraits d'un entretien avec un homme réfugié centrafricain, ayant effectué des études de droit public à Bangui (Maîtrise). Il a vécu cinq ans en France au cours de son enfance et a été président de la Croix-Rouge pendant dix ans à Bangui. Il vit avec sa femme et ses enfants à Brazzaville et a été secrétaire général adjoint au sein de la communauté des réfugiés et demandeurs d'asile centrafricains de Brazzaville. L'entretien a été réalisé au sein du domicile que nous occupions à Brazzaville. Durée de l'entretien : 3h20.

91 Ambassadeur Ahmad ALLAM-MI, secrétaire général de la CEEAC, Communiqué final du forum de réconciliation nationale inter-Centrafricains de Brazzaville (21-23 juillet 2014), 23 juillet 2014. URL : <http://www.peaceau.org/uploads/communiqu%C3%A9-brazzaville-accord-juillet-2014-24-merged-222.pdf>.

92 Extraits d'un entretien avec un homme réfugié centrafricain, ayant effectué des études de droit public à Bangui (Maîtrise). Il a vécu cinq ans en France au cours de son enfance et a été président de la Croix-Rouge pendant dix ans à Bangui. Il vit avec sa femme et ses enfants à Brazzaville et a été secrétaire général adjoint au sein de la communauté des réfugiés et demandeurs d'asile centrafricains de Brazzaville. L'entretien a été réalisé au sein du domicile que nous occupions à Brazzaville. Durée de l'entretien : 3h20.

De la même manière, il a été demandé aux réfugiés centrafricains d'organiser une marche en l'honneur du Président congolais, dans le but d'affirmer sa bonne gestion de la crise en Centrafrique.

« On était obligés de le faire, parce qu'on venait d'arriver, on savait pas quoi faire. »⁹³

Les réfugiés ont effectivement réalisé la marche, manquant de peu de se faire « piller » et « tabasser » par la police congolaise, qui n'avait pas été tenue informée de l'organisation de cet événement.

« On devait commencer à 10 maisons [quartier de Brazzaville] (...) jusqu'au MAE [siège du CNAR]. Cette situation n'était connue que du CNAR et de certaines autorités. La police n'était pas au courant. Dès qu'il ont vu attroupement, Madame, ils sont venus sur nous. On a fui, c'est-à-dire que dès qu'ils sont arrivés, ils tapaient sur tout ce qu'ils voyaient. »⁹⁴

Selon notre interlocuteur, l'objectif de cette marche était alors de montrer à la communauté internationale le soutien porté par les réfugiés centrafricains au Président de la République congolaise.

b)- Élections du 20 mars 2016

Si la situation des réfugiés au Congo est d'une manière générale très difficile, les élections présidentielles ayant eu lieu le 20 mars 2016 dans le pays ont contribué à dégrader leur sécurité. En effet, dans le but d'obtenir un nombre de voix plus important en sa faveur, le candidat aux élections et Président en exercice Denis Sassou Nguesso avait fait distribuer des cartes de votes aux réfugiés présents au Congo. Pour les opposants au candidat, les réfugiés représentaient donc un soutien potentiel à celui-ci, et donc, des ennemis.

« Et là en plus pendant les élections, il y a eu beaucoup d'arrestations, de contrôles. En fait c'est un peu acquis dans la tête des Congolais, enfin, pas tous les Congolais bien sûr, mais il y a beaucoup de gens qui pensent que Sassou a demandé aux réfugiés de voter pour lui, a donné des cartes de vote pour lui, des choses comme ça. Donc du coup, les opposants disent clairement que s'il a été élu, c'est à cause d'eux, donc voilà, et puis ils leur disent beaucoup : « Quand ça va se finir, on aura votre peau ». Les gens subissent beaucoup ça. (...) Ils

93 Extraits d'un entretien avec un homme réfugié centrafricain, ayant effectué des études de droit public à Bangui (Maîtrise). Il a vécu cinq ans en France au cours de son enfance et a été président de la Croix-Rouge pendant dix ans à Bangui. Il vit avec sa femme et ses enfants à Brazzaville et a été secrétaire général adjoint au sein de la communauté des réfugiés et demandeurs d'asile centrafricains de Brazzaville. L'entretien a été réalisé au sein du domicile que nous occupions à Brazzaville. Durée de l'entretien : 3h20.

94 Ibid.

n'ont pas eu la nationalité mais ils ont eu des cartes de vote. Clairement, il y a eu beaucoup de gens qui se sont vu remettre des cartes de vote. Mais ils n'ont pas forcément été voter. Enfin, c'est pas qu'ils ont été voter. Mais, c'est juste que de toute façon, on a des gens qui ont refusé ces cartes et qui ont été tabassés. Donc, clairement, au bout d'un moment, les gens ils ont pris les cartes mais ils ont pas forcément... Enfin, ils ont pas voté quoi. »⁹⁵

Dans un contexte électoral tendu, au sein d'un pays déjà hostile aux étrangers, il était très difficile pour les réfugiés ayant reçu ces cartes d'échapper aux remontrances de l'opposition. La situation a participé à ternir l'image des réfugiés aux yeux de la population congolaise (opposée au gouvernement) et à dégrader leurs conditions de vie dans le pays.

Les élections ont par ailleurs largement porté préjudice à la population centrafricaine présente au Congo à cette période.

En effet, l'un des principaux opposants au Président Denis Sassou Nguesso, le général Mokoko, venait de Centrafrique⁹⁶. Quelques jours après la réélection du Président Denis Sassou-Nguesso – encore non proclamée dans le pays mais annoncée par divers médias internationaux –, des tirs à arme lourde ont retenti dans les quartiers du sud de Brazzaville, terrorisant la population et provoquant le départ de nombreux Congolais vers les quartiers situés au nord de la ville. Plusieurs Centrafricains – associés au principal opposant de Denis Sassou Nguesso – ont été arrêtés par la police suite à ces événements.

« On a accusé les Centrafricains, informez-vous. (...) Parmi les gens qu'on a arrêtés pour ce mouvement-là, (...) il y a beaucoup de Centrafricains. (...) Mais attendez, pourquoi ? Parce que ça c'est quelque chose qu'on ne dit pas : le Gouvernement avait recruté des Centrafricains pour l'aider, pour l'appuyer. Entre-temps, on accuse les Centrafricains aussi d'avoir été recrutés par l'opposant Mokoko qui vient de Centrafrique. Donc dans tous les cas, les Centrafricains sont au four et au moulin. Donc, de l'autre côté vous arrivez, on vous tire dessus, vous arrivez ici, on vous canarde. Donc nous sommes mal vus. Alors, une situation comme ça, (...) par exemple, nous les leaders là, on a peur, là, vous me voyez là, je suis ici là, je ne sors jamais même dehors. (...) Ah non non non, moi je sors pas. Je ne sors pas de chez moi (...). Parce qu'il faudrait pas qu'on te trouve une raison pour te faire du mal. Donc, on est là. »⁹⁷

95 Extraits d'un entretien avec une employée du HCR, réalisé au sein de son bureau au HCR le 1er avril 2016. Durée de l'entretien : 1 heure.

96 Ancien chef d'État major des forces armées congolaises entre 1987 et 1993. Ce général travaillait à Bangui depuis 2013 à la tête de la Mission internationale de soutien à la Centrafrique sous conduite africaine (Misca). Il est revenu à Brazzaville dans le cadre des élections présidentielles auxquelles il s'est présenté.

97 Extraits d'un entretien avec un homme réfugié centrafricain, ayant effectué des études de droit public à Bangui (Maîtrise). Il a vécu cinq ans en France au cours de son enfance et a été président de la Croix-Rouge pendant dix ans à Bangui. Il vit avec sa femme et ses enfants à Brazzaville et a été secrétaire général adjoint au sein de la communauté des réfugiés et demandeurs d'asile centrafricains de Brazzaville. L'entretien a été

Les différentes situations d'injustice qu'ils rencontrent amènent les réfugiés à entrer en contact avec des associations œuvrant pour le respect des droits de l'homme au Congo. Plusieurs d'entre elles travaillent avec l'ONG Amnesty International dans le cadre d'enquêtes sur la situation des droits de l'homme et des réfugiés dans le pays. De par leurs agissements et leurs dénonciations, elles suscitent la méfiance de l'État.

4)- Méfiance de l'État envers les associations locales d'assistance aux réfugiés

Les associations de défense des droits de l'homme sont perçues d'un mauvais œil par les autorités congolaises, notamment par la Direction Générale de la Surveillance du Territoire (DGST). Les membres de ces associations reçoivent des intimidations, des menaces. Par conséquent, les dirigeants mettent en garde leurs salariés : ces derniers ont par exemple pour consignes de ne pas parler de leurs activités professionnelles avec leurs amis, de ne pas se rendre dans certains bars, ou autres lieux considérés comme dangereux car très fréquentés.

« Ça ne peut pas manquer, on reçoit des appels d'intimidation. Je me rappelle en 2014, il y avait des cas d'arrestation à la DGST. Le directeur de l'OCDH devait rédiger ça et avait été reçu là-bas, et le DG s'est mis à crier : « Vous croyez que ici on vient pour prendre des informations n'importe comment ? Ici même le procureur ne peut pas arriver, ici c'est un endroit secret. Vous venez ici en tant que qui ? ». C'est une forme d'intimidation ; si vous continuez, c'est vous qui allez vous retrouver ici. C'est une façon de vous intimider. Ce sont les mêmes personnes. Les agents de l'OCDH s'inquiètent. Surtout pendant cette période. »⁹⁸

Ces associations, qui produisent parfois des rapports critiques sur la situation des droits de l'homme au Congo (OCDH) et dénoncent les abus des forces de police, ne bénéficient pas du soutien du Gouvernement et redoublent d'efforts pour recevoir des financements extérieurs.

Elles ont souvent recours aux organismes internationaux, notamment à l'Union Européenne, pour la mise en place de leurs activités, en partie auprès des réfugiés. Des organisations françaises, telles que Agir Ensemble pour les Droits de l'Homme, financent également certains projets. Enfin, ces associations bénéficient de temps à autre de dons de la part d'institutions. L'OCDH a par exemple reçu du matériel de bureau, notamment des armoires, des bureaux et des chaises, de la part de l'Ambassade de l'Italie à Brazzaville.

Ainsi, les réfugiés semblent être utilisés à des fins politiques par l'État qui, loin de chercher à

réalisé au domicile du réfugié, en présence de sa femme et d'un ami à lui, également réfugié. D'autres membres de sa famille étaient présents de façon ponctuelle. Durée de l'entretien : 1h30.

⁹⁸ Extraits d'un entretien avec la responsable du Département Assistance juridique, personnes vulnérables et genre à l'Observatoire congolais des droits de l'homme, effectué au sein de son bureau au siège de l'OCDH le 8 mars 2013. Durée de l'entretien : 43 minutes.

faciliter leur intégration au Congo, les éloigne du marché du travail, tout en tâchant de montrer à la population, ou aux acteurs internationaux, leur bien-être dans le pays.

« Quand c'est filmé là, on fait tout pour dire que non, on s'occupe bien des gens ici. (...) Si vous étiez là pour les discours, vous allez dire que non, mais, les réfugiés ici, ils souffrent pas, ils sont très bien. »⁹⁹

Selon le géographe Luc Cambrezy, les réfugiés seraient plutôt « tolérés ou supportés » qu'« accueillis » dans les grandes villes des pays au sein desquels ils ont demandé l'asile.

Si le Congo a ratifié les conventions relatives aux réfugiés et semble affirmer sa volonté de faire face à la gestion de ces derniers, il semble également mettre en place « un ensemble de demi-mesures contradictoires », amenant les réfugiés à pratiquer des activités illégales et parfois même à rester clandestins car l'asile ne leur est pas accordé (ils cherchent à se réfugier en raison des violences qu'ils fuient mais deviennent des migrants clandestins).

Ces attitudes gouvernementales rejetant l'idée d'intégration des exilés participent à entretenir des violences à leur égard de la part de la police, ainsi qu'une xénophobie importante (mais non systématique) de la part de la population congolaise. Ils seraient en effet « perçus et présentés comme des gens dont il faut se méfier », ils auraient « un sentiment de l'exclusion et de la ségrégation »¹⁰⁰.

Nous verrons à présent que le Congo semble instaurer des « mesures de police » bien plus que des « mesures de secours »¹⁰¹ vis-à-vis des réfugiés présents sur son territoire, et que la sécurité est loin d'être assurée à ceux ayant obtenu l'asile dans ce pays.

99 Extraits d'un entretien avec un homme réfugié centrafricain, ayant effectué des études de droit public à Bangui (Maîtrise). Il a vécu cinq ans en France au cours de son enfance et a été président de la Croix-Rouge pendant dix ans à Bangui. Il vit avec sa femme et ses enfants à Brazzaville et a été secrétaire général adjoint au sein de la communauté des réfugiés et demandeurs d'asile centrafricains de Brazzaville. L'entretien a été réalisé au sein du domicile que nous occupions à Brazzaville. Durée de l'entretien : 3h20. La conversation concernait un événement organisé par le Gouvernement lors de la Journée des réfugiés, le 20 juin 2014.

100 CAMBRÉZY Luc, *Réfugiés et exilés. Crise des sociétés, crise des territoires*, Paris, Éditions des archives contemporaines, 2001, page 78.

101 Selon l'expression utilisée par Michel Agier dans AGIER Michel, « Le gouvernement humanitaire et la politique des réfugiés », in L. Cornu et P. Vermeren (eds.) Jacques Rancière et la Philosophie au présent, Paris, éditions Horlieu, 2006. URL : <http://www.reseau-terra.eu/article569.html>.

Chapitre 2 : Insécurité « existentielle » des réfugiés à Brazzaville

Bruce Whitehouse utilise le concept d' « insécurité existentielle »¹⁰² pour parler de la situation des migrants au Congo, cela dans un contexte de tensions entre Congolais et étrangers dans le pays. Cette hostilité de la part des Congolais, notamment à l'égard des ressortissants d'Afrique de l'Ouest, qui ont souvent la main-mise sur les activités commerciales sur le territoire, serait à l'origine liée à une baisse des recettes pétrolières datant des années 1990/2000. Le Congo était avant cela un pays en voie de « rejoindre les pays à revenus moyens ». Cette période au cours de laquelle les recettes liées au pétrole ont diminué a été couplée à une baisse du revenu par tête d'habitant de 30%. À la suite de cette crise pétrolière, la guerre survenue à la fin des années 1990 a aggravé la situation et entraîné le pays dans « l'endettement public massif ». Les recettes pétrolières congolaises n'ont alors pas permis de redresser le pays, pour des raisons de « mauvaise gestion ». Les conséquences de ces crises successives pour la population furent graves : chômage et « pauvreté généralisée ». Le Congo se retrouva ainsi placé dans la catégorie des « Pays Pauvres Très Endettés » (PPTE) dans le classement de la Banque Mondiale. Aujourd'hui, les fonctionnaires y sont très mal payés et il est devenu presque impossible d'être recruté par la fonction publique, qui autrefois était un des secteurs principaux de l'emploi dans le pays. Cela a été associé à une dégradation générale du niveau de vie des habitants, une baisse de la fréquentation des établissements scolaires par les enfants (taux de scolarisation) et également à un taux de chômage important. Cette situation explique aujourd'hui en partie le sentiment de xénophobie ressenti par les Congolais à l'égard des immigrés, qui viennent travailler ou chercher du travail dans le pays. Au Congo, les ressortissants d'Afrique de l'Ouest et ceux de RDC n'occupent pas les mêmes fonctions : les « westaf¹⁰³ » sont le plus souvent commerçants (épiceries, restaurants, cordonneries...) alors que les ressortissants de RDC exercent des « petits métiers » tels qu'éboueur, gardien, femme de ménage. Il est difficile d'expliquer le sentiment de rejet des Congolais envers les Centrafricains et les Congolais de RDC, à qui l'on reproche plus souvent des actes de banditisme, mais le contexte historique peut tout de même nous éclairer en partie sur la question. Cette situation concerne également les réfugiés, statutaires ou non, recherchant une protection au Congo.

102 WHITEHOUSE Bruce, « Migrants et insécurité existentielle », *Hommes et migrations* [En ligne], 1279 | 2009, mis en ligne le 29 mai 2013. URL : <http://hommesmigrations.revues.org/317>.

103 Terme utilisé au Congo pour désigner les ressortissant de l'Afrique de l'Ouest.

I- Les abus de la police congolaise envers les réfugiés

Smaïn Laacher explique dans son article « Réfugiés sans refuge »¹⁰⁴ que « les exemples sont nombreux qui montrent, en particulier dans les pays dépourvus de droit d'asile interne, les similitudes entre la condition de l'immigré clandestin et le demandeur d'asile ». Le Congo ne peut pas réellement être placé dans cette catégorie de pays, parce qu'il a mis en place une commission chargée d'accorder le statut de réfugié, qu'il délivre des attestations provisoires de séjour aux demandeurs d'asile et qu'il a ratifié la Convention de Genève. D'autant plus qu'une loi sur l'asile, pour l'instant inexistante, serait en cours de rédaction. Cela dit, il est tout de même évident que les demandeurs d'asile au Congo craignent généralement d'être arrêtés par la police, que celle-ci ne reconnaît souvent pas leurs attestations provisoires de séjour et qu'ils sont régulièrement détenus. Quant aux réfugiés statutaires, dans bien des cas et malgré leur carte (qui tout de même les protège), ils subissent des situations d'injustice similaires à celles que connaissent les clandestins.

Pourtant, les autorités policières sont normalement en charge « d'assurer leur sécurité » puisqu'elles « représentent la souveraineté, même théorique de l'État », qui a décidé d'accorder l'asile aux réfugiés¹⁰⁵.

1)- Violations massives du droit des réfugiés

Lors de nos entretiens avec le HCR, avec les réfugiés et avec les organisations locales de défense des droits de l'homme, nous avons constaté que la thématique des exactions policières était régulièrement abordée. Nous l'avons vu au chapitre 1, la corruption au Congo est un fléau qui touche tous les secteurs, y compris celui de la police. Dans ce pays, et si l'ensemble de la population peut être sujette à des violences ou autres comportements arbitraires de la part des forces de l'ordre, les étrangers, et notamment les demandeurs d'asile – et dans une moindre mesure, les réfugiés – semblent être des cibles favorites. En effet, ces derniers, dans un contexte général déjà hostile aux étrangers, sont particulièrement vulnérables.

« Déjà, culturellement, je ne sais pas si vous... Le Congo, je les trouve très réticents vis-à-vis des étrangers en général. Donc il y a de ça. Il y a cette perception-là aussi : « Ah, les étrangers ils sont là, ils viennent nous prendre des choses ». Et les réfugiés, encore pire : « Ah ça, c'est des gens que la communauté internationale est en train d'assister ici ». Il y a de tout ça qui se mélange. Ça ne concerne pas que les réfugiés

104 LAACHER Smaïn, « Réfugiés sans refuge », *Pouvoirs* 2013/1 (n° 144), p. 125-136. DOI 10.3917/pouv.144.0125. URL : <http://www.cairn.info/revue-pouvoirs-2013-1-page-125.htm>.

105 CAMBRÉZY Luc, *Réfugiés et exilés. Crise des sociétés, crise des territoires*, Paris, Éditions des archives contemporaines, 2001, page 87.

malheureusement, les tracasseries policières ici. À chaque fois qu'un policier a la possibilité de taper sur un étranger ici pour... soutirer quelque chose, il va le faire. C'est très dommage mais c'est la triste réalité. Donc nous, on fait des formations, on leur explique. Ça c'est le CNAR qui leur explique : « Écoutez, n'oubliez pas que c'est la responsabilité du HCR. C'est la responsabilité du Congo donc des policiers ; la protection, c'est vous qui devez la mettre en œuvre avant tout. »¹⁰⁶

Les réfugiés et demandeurs d'asile font l'objet d'expulsions de leurs logements et d'arrestations arbitraires. Lorsqu'ils se font arrêter par la police, il arrive régulièrement que leurs attestations provisoires de séjour délivrées par le CNAR ne soient pas reconnues, quand elles ne sont pas déchirées. De plus, ils se retrouvent bien souvent contraints de payer leur libération.

« Il y a aussi énormément d'arrestations policières : il n'y a pas une semaine (...), même pas un jour où on n'a pas quelqu'un qui est arrêté. Et donc, bon, ce qui se passe, c'est qu'il y a beaucoup d'arrestations arbitraires, donc ça va être : « Oh, mais tu n'as pas ta carte », alors qu'en fait ils ont leur carte. Ils reconnaissent pas la carte, ils reconnaissent pas l'autorisation provisoire de séjour. En fait ils arrêtent beaucoup quand ils ont que l'autorisation provisoire de séjour, ils disent qu'ils n'ont pas de document, alors qu'ils sont en règle. Il y a eu des arrestations complètement arbitraires en novembre 2015 : il y a eu une centaine de personnes qui a été arrêtée par la police qui est venue dans les quartiers, qui a encerclé les quartiers à Mpila, et puis qui a arrêté massivement dans les maisons les gens, alors que les gens n'étaient même pas dehors, et ils se sont retrouvés en détention. Et là les gens ont dû payer en fait, malgré les interventions du HCR et tout ça, les gens en fait au final ont payé leur libération. Ils ont libéré dans un premier temps ceux qui étaient malades et puis les femmes, et puis il y avait aussi les enfants. »¹⁰⁷

« Ce qui se passe, c'est que à partir du moment où ils arrêtent la personne, la personne va payer généralement pour sortir. Donc ça peut être entre 15 000 et... là on a eu une personne qui a payé 40 000¹⁰⁸ il y a deux jours. C'est quand même des énormes sommes, sachant que les réfugiés gagnent à peu près... entre 30 000 et 50 000¹⁰⁹ par mois (...). Donc, en plus après ça crée des dettes, les gens s'endettent. »¹¹⁰

Il arriverait même que des policiers arrêtent des réfugiés, leur confisquent leur carte, puis

106 Extraits d'un entretien avec une employée du HCR à Brazzaville, effectué au sein de son bureau au siège du HCR le 20 avril 2016. Durée de l'entretien : 1h07.

107 Extraits d'un entretien avec une autre employée du HCR réalisé au sein de son bureau au HCR le 1er avril 2016. Durée de l'entretien : 1 heure.

108 15 000 francs CFA équivalent à environ 23 euros, et 40 000 francs CFA, à environ 61 euros (taux de change : 1 euro = 656 francs CFA).

109 Entre 46 et 76 euros environ.

110 Voir 107.

qu'ils leur réclament une somme d'argent en échange de la déclaration de perte (normalement gratuite) que ces réfugiés devront utiliser pour faire la demande d'une nouvelle carte auprès du CNAR¹¹¹. Cela paraît être le comble de l'injustice.

Nombre d'entre eux se retrouvent enfermés à la Maison d'Arrêt de Brazzaville et ce pour des durées supérieures aux maximums légaux. Les rapports de l'Observatoire des Droits de l'Homme Congolais font état de cas de tortures et autres traitements inhumains perpétrés par la police congolaise, ainsi que d'arrestations et de détentions arbitraires de réfugiés rwandais ou congolais de RDC¹¹².

Le témoignage suivant illustre bien les violations de leurs droits dont les réfugiés font l'objet de la part de la police congolaise.

« Je crois il y a peu près un an, un an et demi, quand le général Ndengue, le directeur général de la police congolaise, (...) avec certains éléments de police, sont allés dans une zone qu'on appelle la zone de Ouenze qu'on appelle 753 (...). Ils sont arrivés là-bas, et ils sont rentrés chez tous les Centrafricains qu'ils pouvaient voir (...). Donc on a été chez vous, on sort les tables là, on casse, on vous casse tous vos matériels, on fait sortir tous vos habits dehors, on casse tout dans la maison, si vous voulez parler on vous fracasse. Le directeur général lui-même en tête, il dit : « Cassez-moi tout ça, cassez-moi tout ça, cassez-moi tout ça, cassez-moi tout ça », lui-même en tête. Et nous, quand nous avons appris ça, nous avons dit : « C'est pas possible ». Comment un officier supérieur de l'armée peut se permettre cela ? C'est impossible. Et, ces gens-là, ne sachant plus où être, (...) qu'est-ce qu'ils ont fait ? Ils ont couru. Attendez, ils ont couru où ? Au HCR. Pour dire : « Notre vie est en danger. Parce que nous sommes arrivés, nous avons trouvé exil ici, voilà, on est en train de tout casser. On nous a cassé tout, on ne sait plus où dormir. »¹¹³

Les policiers, en charge de la protection des réfugiés, se retrouvent donc à entrer dans leurs habitations puis à les arrêter sans motif apparent, pour ensuite leur demander de quitter leurs domiciles, cela en violation de l'article 26 de la Convention de Genève garantissant la liberté de circulation et de résidence aux réfugiés.

Nous le verrons en Partie 2, le HCR, les associations locales ainsi que le CNAR organisent

111 Information obtenue lors d'un entretien une employée du HCR réalisé au sein de son bureau au HCR le 1er avril 2016. Durée de l'entretien : 1 heure.

112 Observatoire Congolais des Droits de l'Homme, « Rapport Annuel 2015. Laissez tomber, le pays marche ainsi », janvier 2015. URL : http://blog.ocdh.org/public/Rapport_2015_janvier_Version_definitive_1_.pdf.

113 Extraits d'un entretien avec un homme réfugié centrafricain, ayant effectué des études de droit public à Bangui (Maîtrise). Il a vécu cinq ans en France au cours de son enfance et a été président de la Croix-Rouge pendant dix ans à Bangui. Il vit avec sa femme et ses enfants à Brazzaville et a été secrétaire général adjoint au sein de la communauté des réfugiés et demandeurs d'asile centrafricains de Brazzaville. L'entretien a été réalisé au sein du domicile que nous occupions à Brazzaville. Durée de l'entretien : 3h20.

des formations à l'attention des agents des forces de police, qui souvent ne connaissent pas les droits des réfugiés et demandeurs d'asile dans le pays.

Cela dit, le fait que ces formations soient organisées ne permet pas de régler l'ensemble du problème.

« Là récemment j'étais sur le terrain, on a vraiment rencontré quelqu'un de l'immigration ; c'est son gagne-pain les étrangers, les réfugiés. Il nous a dit : « Non, j'ai assisté à des formations », il en avait fait deux déjà. Deux. Mais, le gars, sur tout l'axe, son nom était mentionné, c'était la terreur quoi. Là du coup on a été obligés d'en parler un peu avec le CNAR pour qu'ils en parlent avec le procureur. On va voir s'ils vont pas le relever. »¹¹⁴

En effet, même si certains policiers sont formés par les organismes en charge de la gestion des réfugiés, connaissant donc la nature des documents délivrés par le CNAR et par le HCR, les forces de police continuent leurs exactions. Ces actes ne seraient pas seulement liés à un manque de formation. Ils s'intègrent à un ensemble plus global dans un pays où l'informel est extrêmement présent. Ainsi, selon Giorgio Blundo et Jean-Pierre Olivier de Sardan – au sujet de la corruption en Afrique –, les « pratiques illicites » des fonctionnaires seraient davantage liées à une « manipulation des normes » qu'à une ignorance de celles-ci¹¹⁵. Certes, une partie des policiers reste encore non formée à la question des droits des réfugiés, toutefois, certains de ceux qui ont assisté aux formations continuent de leur extorquer des fonds. Les réfugiés, bien souvent, ne connaissent pas leurs droits dans leur pays d'accueil. Ainsi, « la méconnaissance des normes favorise l'acceptation des pratiques corruptrices, en créant un rapport de force défavorable »¹¹⁶. Rappelons également que, réfugiés ou demandeurs d'asile, leur situation d'étrangers renforce leur vulnérabilité. Pour que ceux-ci voient leurs droits plus respectés, le HCR ne peut en général rien faire d'autre que de former les policiers d'une part, et d'autre part effectuer des actions de plaidoyer auprès du gouvernement.

Les conditions de vie des réfugiés sont aujourd'hui telles que certains d'entre eux souhaitent retourner en Centrafrique, malgré la situation d'insécurité qui perdure dans ce pays.

« Il y a beaucoup beaucoup de demandes [de rapatriement] en fait, les gens en ont marre d'être ici, parce qu'il y a de telles persécutions,

114 Extraits d'un entretien avec une employée du HCR à Brazzaville, effectué au sein de son bureau au siège du HCR le 20 avril 2016. Durée de l'entretien : 1h07.

115 Giorgio Blundo, Jean-Pierre Olivier de Sardan, « La corruption quotidienne en Afrique de l'Ouest », *Politique africaine* 2001/3 (N° 83), p. 8-37. DOI 10.3917/polaf.083.0008. URL : <http://www.cairn.info/revue-politique-africaine-2001-3-page-8.htm>.

116 Ibid.

et de telles discriminations par rapport à la population locale, par rapport aux autorités qui vraiment harcèlent les réfugiés, qu'ils disent qu'ils préfèrent être chez eux, quitte à être... voilà. »¹¹⁷

La question des exactions de la police envers les réfugiés et envers les étrangers dans leur ensemble a été plus que jamais visible lors de l'opération « Mbata ya Bakolo », orchestrée par le ministère de l'Intérieur et menée dans tout le pays en 2014.

2)- L'Opération « Mbata ya Bakolo »

En 2014, le ministère de l'Intérieur congolais a commandité une opération visant à expulser du territoire les « étrangers en situation irrégulière », à lutter contre certaines formes de « banditisme » et à « assainir » certains quartiers de Brazzaville et de Pointe-Noire : l'opération « Mbata ya Bakolo » (« la gifle des aînés » en lingala)¹¹⁸. Ainsi, 179 452 ressortissants de RDC ont été forcés de quitter le Congo entre le 4 avril et le mois de septembre 2014. Les forces de police avaient pour objectif de lutter contre la délinquance en s'en prenant notamment aux Kulunas, groupe de délinquants de nationalité congolaise de RDC. De fait, seuls les ressortissants de RDC ont été visés lors de cette opération. Arrêtés de façon individuelle ou collective, le simple fait qu'ils soient originaires de RDC suffisait à les chasser du territoire, quel que soit leur statut. L'ONG Amnesty International fait état de nombreuses violations des droits de ces Congolais de RDC pendant l'opération : extorsions d'argent et de biens, violences physiques, viols de filles et de femmes, et autres « conditions de détention inhumaines ». Les médias nationaux, à la demande de la police, ont largement encouragé la population à informer cette dernière au sujet des « foyers criminogènes » existant dans les villes. D'autres violations des droits des migrants ont été organisées, concernant par exemple leur droit au logement. En effet, la police a annoncé lors de cette opération que les propriétaires dont les locataires étaient en « situation irrégulière » se verraient imposer des amendes de 300 000 FCFA. Cela a entraîné une montée des comportements xénophobes au sein de la population congolaise, et un climat qui ne permettait plus aux ressortissants de RDC de « jouir de leurs droits » à l'intérieur du pays. Nombre d'entre eux sont alors repartis d'eux-mêmes en RDC, craignant les exactions des forces de police. D'autres ont perdu leur emploi, ou encore, ont arrêté d'envoyer leurs enfants à l'école – souvent parce que les directeurs des établissements eux-mêmes avaient reçu pour consigne de ne plus accepter d'enfants originaires de RDC. De plus, certains migrants de nationalité

117 Extraits d'un entretien avec une employée du HCR le 1er avril 2016. Durée de l'entretien : 1 heure.

118 Informations recueillies au sein du rapport d'Amnesty International, « Opération Mbata ya Bakolo, expulsions collectives de ressortissants étrangers en République du Congo », 2015. URL : <file:///C:/Users/Toshiba/Downloads/AFR2219512015FRENCH.pdf>.

congolaise se sont vu refuser l'accès à des services de santé en raison de leur nationalité. Les violations de droits qui ont été commises pendant l'opération demeurent impunies, et les migrants dont les droits ont été bafoués ont peur de porter plainte car ils craignent les représailles des forces de police.

Les chercheurs d'Amnesty International en mission pendant l'opération se sont entretenus avec les agents du HCR de Kinshasa, d'après lesquels ils indiquent dans leur rapport que soixante réfugiés et demandeurs d'asile ont été expulsés lors de l'opération, en violation du principe de non refoulement inscrit dans la Convention de Genève de 1951 (article 33¹¹⁹). Amnesty International estime que le nombre de réfugiés et demandeurs d'asile effectivement refoulés est supérieur à celui annoncé par le HCR. L'Observatoire Congolais des Droits de l'Homme annonce le chiffre de quatre-vingt deux réfugiés et demandeurs d'asile¹²⁰ expulsés pendant l'opération.

Ces expulsions ont mobilisé le HCR de Brazzaville, et notamment des employées haut placées du département Protection qui ont tenté de convaincre les autorités de ne pas expulser les réfugiés et demandeurs d'asile détenus par les forces de police : « Ce n'est qu'après l'intervention de haut niveau du Représentant du HCR à Brazzaville que le ministre de l'Intérieur a émis une circulaire à l'intention de toutes les unités de police pour leur indiquer que les réfugiés et les demandeurs d'asile ne devaient pas être concernés par l'opération »¹²¹.

Cette opération aurait par ailleurs permis aux services de police de la RDC de se rendre à Brazzaville pour arrêter les opposants au pouvoir, recherchés par le gouvernement. Ils auraient ainsi discuté avec les services de police congolais pour que ceux-ci les aident dans leur mission de recherche ou d'arrestation des opposants en question.

« L'inspecteur de la police, le n°1 de la police de Kinshasa, est venu ici et c'est lui qui avait négocié pour qu'on traque les opposants de la RDC. C'est comme ça que, quand l'opération Mbata est arrivée, vous voyez que systématiquement tous les ressortissants de RDC étaient visés et nous devons être pris dans ça. »¹²²

119 « Aucun des États contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social, ou de ses opinions politiques. », article 33, alinéa 1 de la Convention de Genève.

120 Observatoire Congolais des Droits de l'Homme, « Rapport annuel 2015. Laissez tomber, le pays marche ainsi », page 56. URL : http://blog.ocdh.org/public/Rapport_2015_janvier_Version_definitive_1_.pdf.

121 Amnesty International, « Opération Mbata ya Bakolo, expulsions collectives de ressortissants étrangers en République du Congo », page 37. URL : <file:///C:/Users/Toshiba/Downloads/AFR2219512015FRENCH.pdf>.

122 Extraits d'un entretien avec un homme réfugié de RDC habitant à Brazzaville avec sa famille. Il s'agit d'un réfugié politique, ancien membre du parti de l'Union pour la Nation Congolaise. Après s'être présenté aux élections législatives à Goma, sa vie a été menacée. Il a été emprisonné pendant un an avant de rejoindre Brazzaville, parce qu'il était recherché par les services de renseignement de RDC. Aujourd'hui, il vit caché avec sa famille. L'entretien a été réalisé au sein de l'Association des Droits de l'Homme et de l'Univers

Cette opération destinée à expulser les clandestins a ainsi été utilisée par la police de la RDC pour arrêter, de façon aussi discrète que possible, des individus réfugiés à Brazzaville qui étaient recherchés par le pouvoir de Kinshasa.

Si tant de violations du droit des réfugiés ont lieu au Congo, cela peut être en partie expliqué par certaines lacunes au niveau du droit national.

3)- Un contexte favorisant les abus perpétrés sur les réfugiés, notamment par les forces de l'ordre

Les entretiens avec l'Observatoire Congolais des Droits de l'Homme, dont certains membres accompagnent de façon occasionnelle les réfugiés devant la justice, nous ont permis de constater que le droit congolais tel qu'il est aujourd'hui ne permet parfois pas de défendre les individus qui ont affaire à la justice. Les textes congolais datent de la période coloniale et n'ont pas été réformés ou actualisés. Ainsi, il arrive que les citoyens subissent des traitements inhumains – la torture – qui ne peuvent être jugés comme tels par les responsables de l'application du droit, simplement parce que ces méfaits ne se réfèrent à aucun texte existant dans le droit congolais. De tels vides juridiques pourraient permettre aux auteurs de certains crimes de ne pas être punis à la hauteur de leurs actes. De même, bien souvent, les textes signés et ratifiés par le Congo notamment en matière d'asile ne sont pas connus par les policiers. Cela peut en partie expliquer leurs comportements vis-à-vis des réfugiés.

a)- Le droit congolais date de l'Afrique Équatoriale française

Si le Congo a ratifié plusieurs conventions internationales relatives aux droits de l'homme, celles-ci n'ont pas été intégrées au droit congolais, ce qui rend les choses très compliquées dès lors qu'il s'agit de défendre un individu. C'est le cas notamment de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Elle a été ratifiée par le Congo en 2003. Pour autant, elle n'a pas été transposée dans le droit national. D'après la Responsable du Département Assistance juridique, personnes vulnérables et genre à l'OCDH, lors du traitement juridique de cas de réfugiés ayant subi des traitements considérés comme de la torture par la convention internationale, les juges sont forcés de se référer à des textes congolais portant sur les « coups et blessures volontaires ».

L'article 3 de cette convention stipule par ailleurs qu' « aucun État partie n'expulsera, ne refoulera, ni n'extradera une personne vers un autre État où il y a des motifs sérieux de croire qu'elle risque d'être soumise à la torture » (paragraphe 1) . Or, de nombreux ressortissants de

Carcéral le 19 février 2016. Durée de l'entretien : 48 minutes.

RDC ont été renvoyés vers leur pays lors de l'opération « Mbata ya Bakolo » en 2014, y compris des réfugiés.

Si cette convention était transposée dans le droit national, il serait plus aisé pour les associations agissant en faveur des réfugiés de protester contre les violations de droits dont ceux-ci sont victimes, et d'effectuer des actions de plaidoyer auprès des responsables de l'application du droit au Congo. Récemment, un projet financé par l'Union Européenne a été lancé dans le pays pour la réforme du droit national.

Un projet financé par l'Union Européenne pour la réécriture des codes congolais

Le projet PAREDA II¹²³, financé par le onzième Fonds Européen de Développement (FED), a pour objectif la réécriture des codes civil et pénal congolais. Il a été lancé en avril 2015, suite à un précédent projet (PAREDA I, ayant pour but l'amélioration des conditions de vie en détention dans les prisons congolaises) dont l'évaluation – ainsi que d'autres facteurs – avait permis de soulever la nécessité de réformer le Droit interne. Ce besoin avait déjà été identifié par le Gouvernement congolais, qui souhaitait depuis dix ans réaliser un travail d'actualisation des codes juridiques. Deux juristes formées à la magistrature ont donc été chargées, en tant que consultantes pour l'Union Européenne, de la mise en place de ce projet. Elles ont également pour mandat de former les acteurs du droit ainsi que de la société civile dans le pays.

Le projet a pour ambition de réactualiser les textes de Droit en collaboration avec tous les acteurs concernés (ministères, magistrats, juges, associations etc.), de manière à ce qu'ils soient le plus proche possible de la vision de ces acteurs. Ils doivent correspondre à la réalité du terrain.

PAREDA II doit permettre la révision de huit codes, ce qui correspond à 9000 textes. L'OCDH contribue à la mise en place de ce projet, elle avait d'ailleurs rédigé un document de contribution à ses gestionnaires.

b)- D'anciens miliciens recrutés comme agents de police

« En discutant, vous vous rendez compte que la police a plus de notions sur les droits humanitaires que sur les droits de l'homme. Ce problème est dû à la formation. Il fallait expliquer des notions basiques sur les droits de l'homme. L'OCDH est obligée d'organiser des ateliers sur le droit. On envoie des invitations, par exemple à la direction générale ou départementale de la police, les locaux de

123 Propos recueillis auprès d'une consultante mandatée par l'Union Européenne pour orchestrer la réforme des codes au Congo (en collaboration avec tous les acteurs concernés par le Droit dans le pays).

gendarmerie. On associe même des militaires. »¹²⁴

Selon cette membre de l'OCDH, il existe des problèmes de « notions » au sein des équipes de police congolaises. Leurs agents proviennent bien souvent d'anciennes milices actives durant la guerre au Congo en 1997.

Dans son texte écrit avec Patrice Yengo, Rémy Bazenguissa-Ganga explique que « le désarmement des miliciens, estimés à près de dix mille, devint l'un des thèmes majeurs de la controverse politique au Congo » au cours des années 1995 à 1997. À cette période, les jeunes ex-miliciens de 18 à 22 ans devaient en effet entrer dans les rangs de la police ou de la gendarmerie congolaises (prévu par le pacte de paix de 1995). Tous ces jeunes ne furent pas désarmés, mais une partie des miliciens du groupe Ninja intégrèrent la police et la gendarmerie¹²⁵.

Au Congo, en général, les agents de police n'ont pas reçu de formation avant de commencer à exercer leurs fonctions et ne connaissent pas le Droit en vigueur dans le pays. Par exemple, la plupart d'entre eux ne savent pas qu'ils travaillent sous l'ordre du procureur ; ils ne savent pas qui est leur responsable et à qui ils doivent obéir :

« Dans le cas d'une garde à vue, si la personne fait cinq jours, c'est sous autorisation du procureur. On rencontre des gens qui sont à dix jours. Les gardiens de la maison d'arrêt ne savent pas qu'ils sont sous les ordres du procureur. Il y a un problème de notion : on ne sait pas le rôle du commissaire, du directeur général de la police, du procureur. Il faut monter des projets sur la formation des agents de l'ordre sur des thématiques. »

(...)

« La police, quand elle vient, il te prend, il te met dans le véhicule et la torture commence là. Avant même que tu arrives au poste de police, tu as déjà subi des traitements inhumains. »¹²⁶

Par ailleurs, certains agents n'auraient pas intégré la police suite à une formation ou à un examen, mais grâce à des « relations ». Il existerait en effet au sein de la police des recrutements effectués par « piston ». Giorgio Blundo et Jean-Pierre Olivier de Sardan incluent la pratique du piston parmi les « formes élémentaires de la corruption » qu'ils ont

124 Extraits d'un entretien avec la responsable du Département Assistance juridique, personnes vulnérables et genre à l'Observatoire Congolais des Droits de l'Homme, effectué au sein de son bureau au siège de l'OCDH le 8 mars 2013. Durée de l'entretien : 43 minutes.

125 BAZENGUISSA-GANGA Rémy, YENGO Patrice, « La popularisation de la violence politique au Congo », *Politique africaine* 1999/1 (N° 73), p. 186-192. DOI 10.3917/polaf.073.0186. URL : <http://www.cairn.info/revue-politique-africaine-1999-1-page-186.htm>.

126 Voir 124.

décélées au Niger, au Bénin et au Sénégal. Ils expliquent que cette dernière prévaut au sein des administrations dont le système serait « complètement perverti par la domination du favoritisme aux dépens des critères de compétence ou d'efficacité »¹²⁷. Ces pratiques semblent être en vigueur au Congo où, selon la responsable du Département Assistance juridique, personnes vulnérables et genre, des agents de police sont recrutés sur la base de leurs relations personnelles.

« C'est difficile. Au niveau de la police, des gens sont recrutés sans formation. Cela se joue par des relations : « Je suis le fils d'un colonel, d'un général ». »¹²⁸

Les réalités que sont celles des violences policières à Brazzaville, ainsi que les violations de leurs droits dont sont régulièrement victimes les réfugiés, contribuent à rendre leur quotidien difficilement supportable.

II- La réalité du quotidien des réfugiés à Brazzaville

Tous les demandeurs d'asile et réfugiés qui ont été interrogés dans le cadre de cette enquête, mais également ceux que nous avons pu rencontrer de façon informelle, émettent les mêmes plaintes vis-à-vis de leur situation et font part des mêmes désirs d'être rapatriés vers leur pays d'origine ou d'être réinstallés dans un pays tiers. Cela est le fait des abus dont ces populations font l'objet, des difficultés qu'elles ont à trouver des emplois, mais aussi, bien souvent, de menaces d'enlèvement pour les réfugiés politiques, et de l'hostilité dont fait preuve la population hôte à leur encontre. Les rudes conditions de vie qu'ils connaissent sont aussi bien évidemment le fait de leurs situations sociales et sanitaires précaires : quasi-inexistence de l'aide apportée par le gouvernement, manque de moyens financiers du côté des agences onusiennes et ONG (sur lesquelles nous reviendrons dans la partie 2). Ces paramètres expliquent que les réfugiés aient le plus grand mal à s'épanouir sur leur terre d'asile.

1)- La menace constante d'enlèvement par les services de renseignement de RDC

Les réfugiés congolais de RDC (statutaires ou non), anciens militaires ayant travaillé sous le colonel Mobutu ainsi que de nombreux opposants au pouvoir actuel à Kinshasa, qui ont fui à Brazzaville, vivent sous la menace permanente d'être enlevés par les membres de l'Agence

127 Giorgio Blundo, Jean-Pierre Olivier de Sardan, « La corruption quotidienne en Afrique de l'Ouest », *Politique africaine* 2001/3 (N° 83), p. 8-37. DOI 10.3917/polaf.083.0008. URL : <http://www.cairn.info/revue-politique-africaine-2001-3-page-8.htm>.

128 Extraits d'un entretien avec la responsable du Département Assistance juridique, personnes vulnérables et genre à l'Observatoire congolais des droits de l'homme, effectué au sein de son bureau au siège de l'OCDH le 8 mars 2013. Durée de l'entretien : 43 minutes.

Nationale de Renseignements (ANR) de RDC, présente dans le pays. Les réfugiés enlevés se retrouvent enfermés dans des prisons secrètes à Kinshasa et perdent tout lien avec les organisations de protection des droits de l'homme congolaises ou les agences de l'ONU qui les assistent. Lorsque des demandeurs d'asile arrivent au Congo en se sachant menacés par le pouvoir en place dans leur pays (et en danger de mort), des commissions d'urgence peuvent être organisées par le CNAR – sous le conseil du HCR. Plus tard, les réfugiés statutaires dont la vie est menacée peuvent faire l'objet de procédures de demande de réinstallation dans des pays tiers. Nous avons rencontré un réfugié congolais de RDC, ancien chauffeur pour un Colonel qui avait commandité l'assassinat du président d'une association de défense des droits de l'homme à Kinshasa. À la période de l'enquête, cet homme, recherché par les services secrets gouvernementaux, doit être réinstallé sous peu. Amnesty International suit son cas, finance son logement et ses déplacements. Il n'a pas le droit de sortir de l'enceinte de l'ADHUC, qui suit son dossier en collaboration avec le HCR. Ce réfugié ne doit pas parler de sa situation, doit faire attention aux appels téléphoniques qu'il donne (notamment en ne prononçant pas son nom) et est autorisé à téléphoner à sa femme – restée à Kinshasa – une seule fois par jour mais sans parler de sa situation. Nombreux sont les réfugiés politiques de RDC qui craignent pour leur vie et se cachent constamment à Brazzaville.

Certains d'entre eux, en raison de leur statut d'anciens militaires, sont exclus des programmes de réinstallation dans certains pays (les États-Unis notamment) et leurs demandes sont donc refusées. Il arrive que ces réfugiés n'envoient pas leurs enfants à l'école pour les protéger, et qu'ils ne pratiquent aucune activité rémunératrice car craignent trop fortement de sortir de leur domicile.

Nous avons rencontré un réfugié originaire de RDC, ancien député national parlementaire, qui, après avoir été élu à Goma en 2011 lors des élections législatives, s'est fait arrêter par les militaires chez lui et a été emmené à Kinshasa. Il était en effet opposé au pouvoir en place et le Gouvernement avait ordonné qu'il soit enlevé. La Cour Suprême de Justice de Kinshasa n'ayant d'abord pas trouvé de motif permettant de l'emprisonner, ses ennemis avaient entrepris de l'accuser de « haine tribale ». Cela lui avait valu une peine de douze mois de prison. Quelques temps après sa libération, et après avoir passé plusieurs mois à vivre chez des amis ou des connaissances, il avait décidé de partir pour Brazzaville. Aujourd'hui, il vit dans l'enceinte d'une organisation locale proposant une assistance juridique aux réfugiés (ADHUC). C'est au sein de cette association que nous avons pu l'interroger.

« Vous savez que mes enfants ne sont jamais allés à l'école ? (...) D'abord, un, l'insécurité. Je vous dis qu'il y a des réfugiés qu'on enlève ici, qui se retrouvent à Kinshasa ; je ne peux pas laisser que mes enfants partent à l'école et demain je me réveille et comme ça, l'enfant est déjà de l'autre côté. Il suffit qu'ils voient l'enfant, ils savent que, ils vont faire pression sur ça pour que soit je me découvre (...). C'est comme ça que les enfants n'étudient pas. Nous, nous ne sortons presque pas. Et lorsque nous sortons, c'est vraiment avec toutes les précautions ; nous allons acheter nos vivres, nous amenons, nous restons. Dès que les agents quittent ici, nous fermons, le matin nous leur ouvrons la porte. »

« Le problème est lequel ici, pour nous, les opposants de la RDC, c'est qu'il y a l'ambassade ici, il y a des agents de sécurité de la RDC qui fonctionnent ici, et il paraîtrait même que les policiers seraient en contact avec les policiers d'ici pour traquer les opposants. »

« Quand ils tombent sur un opposant de la RDC, celui-là, il est parti. C'est comme ça qu'il y a au moins sept demandeurs d'asile, euh, non, ce sont des réfugiés qui ont été retrouvés à Kinshasa, partis on ne sait pas comment ; on les a enlevés ici, ils se sont retrouvés à Kinshasa, dans les cachots et prisons de Kinshasa. Maintenant notre crainte, ou bien notre danger, c'est lequel ? Vous voyez quand je suis logé dans les bâtiments ici, (...) c'est parce que au moins ici, si on vient m'attaquer... c'est comme une petite protection. »¹²⁹

Ainsi, il serait même possible que la police congolaise soit en contact avec la police de Kinshasa, et qu'elle lui délivre des informations concernant les réfugiés présents sur le territoire.

Le HCR stipule que les camps de réfugiés doivent être installés à une distance d'au moins 50 kilomètres des frontières des pays qu'ils ont fuis, cela pour des raisons de sécurité. Des problèmes d'ordre sécuritaire ont été déjà constatés au sein de camps de réfugiés situés à des distances trop faibles des frontières. Cela a notamment été le cas du camp de Walad situé au Kenya, à proximité de l'Éthiopie, au début des années 1990. Selon Michel Agier, « c'est l'armée du nouveau pouvoir d'Addis-Abeba, mis en place après la guerre civile de 1990-1991, qui chassait les familles des fonctionnaires et des militaires ayant travaillé dans le cadre du gouvernement précédent, celui de Mengistu, dictateur notoirement cruel et cynique »¹³⁰. En raison de ces menaces, les réfugiés installés dans ce premier camp avaient été réinstallés dans d'autres camps kényans (Dabaab et Kakuna). Le sujet de la distance minimale entre les

129 Extraits d'un entretien avec un homme réfugié de RDC habitant à Brazzaville avec sa famille. Il s'agit d'un réfugié politique, ancien membre du parti de l'Union pour la Nation Congolaise. Après s'être présenté aux élections législatives à Goma, sa vie a été menacée. Il a été emprisonné pendant un an avant de rejoindre Brazzaville, parce qu'il était recherché par les services de renseignement de RDC. Aujourd'hui, il vit caché avec sa famille. L'entretien a été réalisé au sein de l'Association des Droits de l'Homme et de l'Univers Carcéral le 19 février 2016. Durée de l'entretien : 48 minutes.

130 AGIER Michel, *Aux bords du monde, les réfugiés*, Flammarion, 2002, 187p, page 52.

réfugiés et leur pays d'origine semble peu abordé lorsqu'il s'agit des villes. Les réfugiés concernés – non sujets à la réinstallation et dont le rapatriement semble impossible – sont ainsi condamnés à vivre dans la clandestinité.

Les menaces d'enlèvement qui pèsent sur certains réfugiés de RDC contribuent à rendre leur quotidien encore plus difficile qu'il ne l'est habituellement.

2)- Des conditions de vie particulièrement difficiles

Avant toute chose, précisons que si les réfugiés au Congo vivent généralement dans des conditions extrêmement précaires, celles-ci peuvent toutefois varier selon les individus. Il est vrai que leur niveau de confort financier dans le pays d'asile dépend en partie des activités qu'ils menaient auparavant dans leur pays d'origine. Des réfugiés ayant exercé des fonctions politiques importantes, ayant dû fuir leur pays parce qu'ils étaient recherchés par la police, ne se trouvent pas dans les mêmes conditions que des réfugiés sans formation professionnelle et démunis de toute ressource.

Un des réfugiés que nous avons interrogés, ancien député en RDC, nous a par exemple expliqué que depuis son arrivée au Congo, il avait vendu plusieurs de ses parcelles en RDC grâce à l'aide de famille ou d'amis restés dans son pays. Si ses conditions de vie à Brazzaville sont loin d'être agréables, parce qu'il vit très souvent enfermé au sein de l'association ADHUC par peur d'être enlevé par les agents de l'ANR, il réussit à survivre grâce à la vente de ses parcelles, sans bénéficier d'assistance humanitaire et sans travailler.

a)- Des réfugiés confrontés à une population hostile aux étrangers, notamment aux

« Zaïrois »

Parmi les différents réfugiés que nous avons eu l'occasion d'interroger, un Centrafricain a été obligé de déménager et de changer de quartier, avec sa famille, parce qu'il subissait des insultes de la part de la population locale. Une femme, congolaise de RDC, a demandé l'aide d'un ami (centrafricain) pour pouvoir se loger : elle lui remet l'argent de son loyer pour qu'il puisse le donner aux propriétaires ; ainsi, ils ne sont pas informés de l'identité de leur locataire. Un autre réfugié de RDC nous a confié avoir dissimulé sa nationalité à ses employeurs ; il leur a en effet fait croire être congolais de Brazzaville et non de RDC, de manière à obtenir son poste. Au Congo, les témoignages d'insultes envers les réfugiés, et notamment envers les Congolais de RDC, sont fréquents.

« Là où nous habitons dans le quartier, comme les gens sont toujours hostiles, à nous, les « Zaïrois » – ils disent les « Zaïrois » –, nous prenons beaucoup d'écart, nous prenons beaucoup de réserve. »¹³¹

Si les insultes envers les Zaïrois sont chose courante à Brazzaville, celles visant les Centrafricains sont plus récentes. Le contexte des élections, comme nous l'avons vu précédemment, a placé les réfugiés dans une situation de vulnérabilité plus importante que la normale, et a hypothétiquement renforcé la mauvaise image que l'on se faisait d'eux dans le pays. Par ailleurs, le contexte de guerre actuellement en cours en Centrafrique provoque un sentiment de peur chez les Congolais, qui craignent la venue de combattants sur le territoire.

« En 2014, ça a clairement visé les RDC : la population a baissé, les gens ont peur, il y a beaucoup de racisme dans les quartiers, ils subissent beaucoup d'insultes... Et on va dire que depuis peu de temps, depuis la fin 2015, on ressent la même chose vis-à-vis des Centrafricains, donc autant la population qui dit que c'est des combattants, des Sélékats, des Balakats, qui viennent ici pour faire la pagaille, (...) donc il y a beaucoup de rejet de la part de la population, des voisins et tout ça. »¹³²

b)- La marginalisation des réfugiés urbains

Le 4 mars 2012, des explosions dans un dépôt d'armes au sein du quartier de Mpila à Brazzaville avaient causé la mort de 282 personnes et détruit de très nombreuses habitations.¹³³ Le quartier aurait été « ravagé » et 20 000 personnes se seraient retrouvées sans logement suite à ces événements.

Aujourd'hui, une grande partie de la population centrafricaine a trouvé des logements dans ce quartier – même si une partie a été reconstruite par le Gouvernement congolais, avec l'aide du Gouvernement chinois. En effet, les réfugiés centrafricains ont pu proposer aux propriétaires de ces habitations détruites d'être logés gratuitement ou pour une somme d'argent très faible, contre la promesse d'effectuer quelques travaux de rénovation au sein de leurs biens immobiliers.

Si la CEMIR, Commission d'Entraide pour les Migrants et les Réfugiés, partenaire du HCR,

131 Extraits d'un entretien avec un réfugié de RDC provenant de la province de l'Équateur. Il s'agit d'un ancien colonel ayant travaillé au sein de la Division Spéciale Présidentielle. Opposant au pouvoir en place, il est recherché par les services de renseignement de RDC et s'est réfugié à Brazzaville. Plusieurs membres de sa famille ont déjà été tués en RDC. L'entretien a été réalisé au sein de l'Association des Droits de l'Homme et de l'Univers Carcéral le 19 février 2016. Durée de l'entretien : 23 minutes.

132 Extraits d'un entretien avec une employée du HCR le 1er avril 2016. Durée de l'entretien : 1 heure.

133 RFI Afrique, « Explosions du 4 mars 2012 à Brazzaville, un an après », publié et modifié le 4 mars 2013, consulté le 30 mai 2016. URL : <http://www.rfi.fr/afrique/20130304-explosions-4-mars-2012-brazzaville-anniversaire-recueillement-sassou-nguesso-explosion-mpila>.

propose aux réfugiés des aides locatives, celles-ci restent bien insuffisantes pour leur permettre de se loger décentement, d'autant plus que la CEMIR exige de rencontrer les propriétaires des logements avant d'accorder ses aides. Étant données la grande difficulté financière dans laquelle se trouvent les réfugiés centrafricains et la quasi-impossibilité pour eux de trouver du travail, ils n'ont d'autre choix que de se loger dans des habitations détruites et insalubres.

« Nous avons l'information que cette population est beaucoup plus logée dans les quartiers secoués par les événements du 4 mars. Donc là-bas il y a eu des maisons saccagées, dont les toitures sont parties, les murs cassés, et finalement cette population-là, si elle est réfugiée en groupe, et en mettant des bâches, des tôles, des contreplaqués, ils logeaient ; nous avons rencontré deux familles. Nous sommes allés à Mpila aussi, Mpila Gallieni [quartiers de Brazzaville] ; on a trouvé beaucoup de Centrafricains, femmes et enfants, des maisons cassées déjà, qui ont été secouées lors du 4 mars. »¹³⁴

L'association française Actions de Solidarité Internationale (ASI) mène à Brazzaville et à Pointe-Noire, depuis 2012, un programme de « prise en charge de jeunes filles en situation de rue et de vulnérabilité »¹³⁵ qui consiste à repérer les jeunes filles et femmes en situation de prostitution dans ces deux villes, à effectuer auprès d'elles des actions de prévention et de sensibilisation, et à leur proposer différents types d'accompagnement (soin, psychologie, garde d'enfant, etc.). Le centre a notamment mis en place pour elles un programme d'« appui à l'insertion par la formation professionnelle ». Différentes formations (seize au total) leur sont proposées dans ce cadre, notamment en couture, en soudure ou encore en restauration, ainsi qu'un accompagnement vers l'emploi. Les actions menées auprès de ce public ne tiennent généralement pas compte des nationalités individuelles.

Nous avons découvert au cours de notre recherche qu'un nouveau projet d'un montant de 75 000 dollars, financé par le HCR et bénéficiant exclusivement aux femmes réfugiées – notamment centrafricaines – et à leurs enfants, serait très prochainement mis en œuvre par ASI.

Pour le moment, le HCR cherche à assister cent femmes et jeunes filles réfugiées ; l'association est en phase d'identification des personnes qui pourront être bénéficiaires du projet (recherche de partenaires en mesure de leur fournir des informations sur les sites de

134 Extraits d'un entretien avec une femme congolaise salariée de l'association française Actions de Solidarité Internationale, agissant à Brazzaville et à Pointe-Noire sur la thématique de la protection des jeunes filles et femmes qui se prostituent. L'entretien a été réalisé au sein des bureaux de l'association ASI à Brazzaville le 14 avril 2016. Durée de l'entretien : 23 minutes.

135 Site internet de l'association ASI, <http://www.asi-france.org/nos-programmes/fillesdesrues/>.

prostitution des réfugiées). Les salariés rencontrent de très nombreuses femmes en provenance de RDC au cours de leurs maraudes, mais que le programme ne concerne pas car elles ne sont pas réfugiées. Ces migrantes vivent dans des situations de grande précarité et ne participent en général pas aux programmes proposés par ASI.

Le projet prévoit pour les enfants des femmes accompagnées : leur scolarisation, du soutien scolaire, la mise en place d'activités socio-éducatives ainsi qu'une aide alimentaire.

Les femmes quant à elles se verront proposer des cours d'alphabétisation, des formations ainsi qu'un appui à la mise en place d'activités génératrices de revenus et elles participeront à des séances de prévention (sur la thématique des IST par exemple). En raison du statut et de la situation de réfugiées de ces femmes, qui ne savent pas combien de temps elles resteront à Brazzaville, ASI leur proposera uniquement des formations courtes, par exemple en pâtisserie ou en restauration.

Le fait que des femmes réfugiées se retrouvent contraintes de se prostituer témoigne de la situation de grande précarité dans laquelle elles vivent, de leur extrême vulnérabilité, et de l'insuffisance de l'aide humanitaire (générale) qui leur est apportée pour pouvoir vivre.

La communauté des réfugiés et demandeurs d'asile centrafricains de Brazzaville – qui n'existe plus aujourd'hui – avait souhaité organiser une marche de revendications afin d'alerter la communauté internationale sur leur situation au Congo.

« Quand on a voulu faire la marche là, c'était pour leur demander trois choses. Un : vous nous ramenez chez nous (...). On pensait que fuir c'était pour avoir la paix, mais on s'est rendu compte que des Centrafricains sont en train de mourir. Madame, nous étions la communauté qui mourait : par semaine, on était (...) à peu près trois à quatre décès par semaine. Sinon des fois on atteignait même six. Chaque jour, il y avait des décès chez nous, dans la communauté. »¹³⁶

Cette situation pousse certains réfugiés à vouloir rentrer dans leur pays.

« C'est difficile Madame, c'est difficile d'être un réfugié. Et je vous assure que, si cette fois je rentre au pays, je ne sortirai plus réfugié. Plus jamais. Je préférerais mourir au pays que de sortir encore réfugié. Je préfère aller, cette fois, si je quitte Bangui, je préfère repartir même à l'intérieur aller me cacher au fin fond des brousses là-bas, que de sortir du pays. Parce qu'on a vécu des moments impossibles. Et on est

136 Extraits d'un entretien avec un homme réfugié centrafricain, ayant effectué des études de droit public à Bangui (Maîtrise). Il a vécu cinq ans en France au cours de son enfance et a été président de la Croix-Rouge pendant dix ans à Bangui. Il vit avec sa femme et ses enfants à Brazzaville et a été secrétaire général adjoint au sein de la communauté des réfugiés et demandeurs d'asile centrafricains de Brazzaville. L'entretien a été réalisé au sein du domicile que nous occupions à Brazzaville. Durée de l'entretien : 3h20.

toujours en train de les vivre. »¹³⁷

Ces plaintes sont récurrentes chez les réfugiés de Centrafrique, qui déplorent leurs conditions de vie et leur manque d'assistance.

Plus globalement, la difficulté à trouver des emplois pour les demandeurs d'asile et réfugiés établis au Congo, la mise en place de nouveaux décrets leur restreignant l'accès au marché du travail, ainsi que l'hostilité grandissante de la population locale à leur égard et les exactions régulières des agents de police envers eux entraînent leur paupérisation, leur marginalisation et leur détresse. Ils seraient même considérés comme des « intrus », des bandits, parfois même des violeurs. Pire : les réfugiés sont parfois utilisés par le Gouvernement congolais pour le glorifier, lui permettre de faire bonne figure sur la scène internationale. Certains agents du CNAR et autres agents des forces de police corrompus profiteraient de la vulnérabilité des réfugiés pour augmenter leurs revenus, notamment dans le cadre d'arrestations arbitraires durant lesquelles ceux-ci se voient demander des sommes d'argent pour obtenir leur libération.

137 Extraits d'un entretien avec un homme réfugié centrafricain, ayant effectué des études de droit public à Bangui (Maîtrise). Il a vécu cinq ans en France au cours de son enfance et a été président de la Croix-Rouge pendant dix ans à Bangui. Il vit avec sa femme et ses enfants à Brazzaville et a été secrétaire général adjoint au sein de la communauté des réfugiés et demandeurs d'asile centrafricains de Brazzaville. L'entretien a été réalisé au sein du domicile que nous occupions à Brazzaville. Durée de l'entretien : 3h20.

Selon Luc Cambrezy¹³⁸, face à l'accueil de réfugiés, les pays hôtes peuvent adopter deux sortes d'attitudes : soit « l'accueil des réfugiés fait partie d'une stratégie politique plus ou moins hostile vis-à-vis du gouvernement du pays voisin dont ils sont originaires », soit « l'afflux de réfugiés est essentiellement jugé comme un phénomène porteur d'un certain nombre de menaces dont il faut se protéger par tous les moyens », qu'elles soient « imaginaires » ou « réelles ».

C'est cette seconde attitude que semble adopter le Congo. Les États d'accueil qui la partagent craindraient en effet une hausse de la délinquance et du banditisme liée à l'arrivée des réfugiés sur leur territoire, et considéreraient qu'ils peuvent importer une partie des conflits existant dans les pays voisins – dont ils sont originaires. Au Congo, les ressortissants de RDC sont très mal perçus par la population et sont souvent considérés comme des délinquants. De même, le conflit en Centrafrique semble être vu par une partie des Congolais comme une menace pour la sécurité intérieure.

Du point de vue des États d'asile, toujours selon Luc Cambrezy, les réfugiés iraient de pair avec une « croissance urbaine incontrôlée » et constitueraient une « menace pour l'emploi » dans la condition où ils seraient « libres de leurs mouvements ». Ces craintes sont vérifiées au Congo, où les lois nationalistes montrent clairement que les autorités mettent en place des mesures permettant de réserver les emplois aux Congolais, au détriment des réfugiés.

Enfin, le phénomène représenterait une « menace sur l'environnement » en raison de l'arrivée « massive » et « brutale » de nouvelles populations. Si la démographie est très faible au Congo, des menaces pèsent tout de même sur la faune et la flore dans le nord du pays, département de la Likouala, et peuvent être perçues comme problématiques de la part des autorités.

Les « menaces » évoquées, « imaginaires » ou « réelles », seraient à l'origine d'une « politique musclée » mise en place par les États d'accueil et ici par le Congo, une politique de l'asile qui serait « jugée contraire aux intérêts des pays hôtes »¹³⁹. Dans le même temps, les inquiétudes manifestées par les États d'asile révéleraient leurs « faiblesses structurelles ». Leur « impuissance » et leur « pauvreté » transformeraient ainsi en réalités les menaces perçues, et inciteraient ces pays à regrouper les réfugiés dans des camps, situés à « la périphérie du territoire national »¹⁴⁰.

138 CAMBRÉZY Luc, *Réfugiés et exilés. Crise des sociétés, crise des territoires*, Paris, Éditions des archives contemporaines, 2001, pages 85 et 86.

139 Ibid.

140 Ibid.

De telles réactions constitueraient de ce fait « une sorte de miroir d'une souveraineté souvent fictive et dans tous les cas largement amputée »¹⁴¹. Dans les États du Sud en général et au Congo en particulier, la seule réponse pouvant être apportée aux réfugiés est celle d'une « gestion *a minima* », dans laquelle l'État est peu présent et où le recours aux organisations humanitaires semble indispensable, notamment pour pallier au manque d'infrastructures et de services. Ces organisations semblent agir comme « substitut aux carences de l'État », qui leur « déchargerait »¹⁴² ses fonctions. Financées par des bailleurs de fonds, elles seraient des « collaborateurs conscients » ou des « instruments »¹⁴³ de cette situation.

L'État congolais ne respecte pas ses engagements au regard de la Convention de Genève et de la Convention de l'OUA. Ses fonctions dans la gestion des réfugiés semblent bien plus relever du « contrôle » et de la répression que de la sécurité et de l'assistance. Cette dernière est en effet reléguée aux agences onusiennes et ONG, financées par des États du Nord, notamment par les États-Unis.

« Dans l'esprit de tout le monde, le HCR est là, le HCR s'occupe des réfugiés. On n'est pas encore passés à cette phase où les États se rendent compte que « Ah, c'est nous qui avons signé la convention, donc c'est notre bébé ; les réfugiés, c'est notre responsabilité. Il faut que les engagements qu'on a pris par rapport à la documentation, par rapport à l'éducation, par rapport à tous ces aspects soient... Qu'on mette le budget qu'il faut, qu'on mette les structures qu'il faut pour ça. », et ça jusque là, ça a été très difficile. »¹⁴⁴

Nous verrons dans une seconde partie comment les actions du HCR et de ses partenaires sont construites – en partie – par un contexte congolais de plus en plus hostile aux étrangers, y compris aux réfugiés.

141 CAMBRÉZY Luc, *Réfugiés et exilés. Crise des sociétés, crise des territoires*, Paris, Éditions des archives contemporaines, 2001, pages 85 et 86.

142 Selon le terme de M. Weber utilisé par Béatrice Hibou dans, « La « décharge », nouvel interventionnisme », *Politique africaine* 1999/1 (N°73), p. 6-15. DOI 10.3917/polaf.073.0006. URL : <http://www.cairn.info/revue-politique-africaine-1999-1-page-6.htm>. Dans cet article, l'auteure défend l'idée d'une « modification des modes de gouvernement » caractérisée par « la délégation », notamment à des acteurs privés.

143 CAMBRÉZY Luc, *Réfugiés et exilés. Crise des sociétés, crise des territoires*, Paris, Éditions des archives contemporaines, 2001, pages 85 et 86.

144 Extraits d'un entretien avec une employée du HCR à Brazzaville, effectué au sein de son bureau au siège du HCR le 20 avril 2016. Durée de l'entretien : 1h07.

Partie 2 : La réponse humanitaire orchestrée par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés

La première hypothèse que nous avons émise est validée : « L'État congolais, comme de nombreux États aujourd'hui, perçoit les réfugiés comme des êtres « indésirables » qu'il faudrait « rejeter » du territoire, ou accepter pour une durée limitée ».

L'analyse du fonctionnement du CNAR, mais aussi la lecture de différents textes réservant plusieurs emplois aux Congolais (sans exception pour les réfugiés), ainsi que les comportements des forces de police sur le territoire et le manque considérable d'assistance aux réfugiés de la part du Gouvernement sont les différents éléments qui nous ont permis de confirmer notre première hypothèse.

Cela nous amène à présent à nous intéresser à nos deuxième et troisième hypothèses, liées aux comportements des agences onusiennes et des réfugiés eux-mêmes devant les agissements de l'État. La deuxième hypothèse : « Face au « rejet » dont les réfugiés font l'objet au Congo, et aux pressions des bailleurs internationaux, le HCR doit, par rapport à son mandat de protection, adapter son action, notamment grâce à des actions de plaidoyer et de formation », fera l'objet d'une étude des actions du HCR au Congo, et de l'adaptation de ses missions en fonction du contexte politique national et des bailleurs de fonds, pensés comme étant à l'origine des décisions du HCR dans ses pays d'intervention.

La troisième hypothèse, « Les réfugiés, malgré leur position de victimes, s'organisent et recherchent des solutions ayant pour objectif l'amélioration de leurs conditions de vie », nous conduira à nous intéresser aux différentes solutions pensées par les populations réfugiées pour améliorer leurs conditions de vie au Congo.

Le mandat du HCR est de « conduire et de coordonner l'action internationale pour la protection des réfugiés à travers le monde et la recherche des solutions à leurs problèmes », avec comme mission première de « chercher à garantir les droits et le bien-être des réfugiés ». Ainsi, le HCR se doit de « s'assurer que chacun puisse bénéficier du droit d'asile dans un autre pays que le sien et retourner de son plein gré dans son pays d'origine ». Par ailleurs, le HCR « recherche des solutions durables aux problèmes des réfugiés en les aidant à rentrer chez eux ou à s'installer dans un autre pays ». L'intervention du HCR ne se limite pas aux réfugiés, elle

concerne aussi les « réfugiés de retour au pays », les « personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays », les « apatrides » et les « personnes dont la nationalité est controversée ».¹⁴⁵

Dans cette deuxième partie, c'est le mandat du HCR appliqué au Congo qui nous intéresse.

L'analyse du contexte congolais en première partie constituait un point de départ pour mieux comprendre l'intervention du HCR sur place. Nous verrons à présent comment l'agence onusienne adapte ses interventions face aux différentes difficultés qu'elle rencontre dans ce pays d'accueil de réfugiés.

Les intérêts des États alimentant le budget du HCR seront également abordés. Leurs contributions financières permettraient d'une certaine manière à ces pays d'orienter les actions du HCR dans les zones géographiques au sein desquelles il intervient. Les volontés politiques congolaises ainsi que les pressions exercées par les États financeurs sont perçues ici comme des éléments contribuant à limiter le mandat du HCR, notamment sa fonction de protection des réfugiés.

Les chapitres 3 et 4 seront consacrés aux missions du HCR et aux limites de son mandat, tandis que le cinquième et dernier chapitre nous permettra de prendre conscience du fait que les réfugiés ne se contentent pas, inertes, d'attendre de recevoir des aides de l'État ou des agences onusiennes. Au contraire, ils agissent et réagissent dans un environnement hostile à leur présence caractérisé par des assistances sociale et médicale insuffisantes. Mécanismes de solidarité, stratégies de survie et actions politiques sont les différents types d'actions que nous avons relevés dans cette étude.

145 HCR, « Rapport global 2014. Résister envers et contre tout », page 2.

Chapitre 3 : Le HCR, « grand ordonnateur » du « gouvernement humanitaire » au Congo

Michel Agier met en parallèle l'idée de « gouvernement humanitaire » à celle de « gouvernement du monde » utilisée par Jean-François Bayart¹⁴⁶. Le « gouvernement humanitaire » serait responsable d'un « secteur d'activité » du gouvernement du monde ». Le premier serait ainsi en charge des « restes » ou des « espaces du néant » du monde. Dans les États du Sud, ce « gouvernement humanitaire est l'entité qui construit, gère et contrôle, partout où c'est nécessaire, le camp pour y garder des « populations » considérées simultanément ou alternativement vulnérables et indésirables, victimes et dangereuses ». Les populations en question sont des réfugiés ou des personnes déplacées. C'est donc le « gouvernement humanitaire » qui met en place toutes les installations nécessaires à la survie des populations réfugiées et déplacées.

Dans ce cadre, les ONG locales et internationales et les agences onusiennes sont considérées comme des « branches » du « gouvernement humanitaire », entre lesquelles les différentes « tâches » seraient « réparties ».

Pour Michel Agier, le HCR est le « grand ordonnateur du gouvernement humanitaire », qui serait devenu bien plus un « dispositif de contrôle » que de protection des réfugiés et déplacés. Cette institution viendrait compéter les politiques européennes et africaines de « contrôle des migrations ».

Le chapitre 3 contient deux grandes parties qui nous permettront de comprendre le rôle du HCR au Congo. D'abord, nous nous pencherons sur sa mission de protection, grandement liée aux décisions étatiques en matière de gestion des réfugiés. Ensuite, nous verrons que la mission du HCR au Congo, au-delà de sa fonction de protection, relève grandement d'une fonction de « contrôle ».

146 AGIER Michel, « Le gouvernement humanitaire et la politique des réfugiés », in L. Cornu et P. Vermeren (eds.) Jacques Rancière et la Philosophie au présent, Paris, éditions Horlieu, 2006. URL : <http://www.reseau-terra.eu/article569.html>.

I- Une action de protection subordonnée aux volontés étatiques et façonnée par le contexte du pays d'accueil

« Parce qu'on fait de la protection, donc tout ce qui est droits de l'homme, mais il faut bien recadrer les choses parce que souvent, quand vous demandez aux réfugiés et même aux gens en général, « qui est en charge de la protection internationale ? », on dit souvent que c'est le HCR. On a un mandat, ça fait partie de notre mandat, mais notre rôle est d'appuyer les gouvernements, donc, à le faire. Parce que ce sont les États qui se sont engagés, qui ont signé, qui ont ratifié les différentes conventions sur lesquelles... qui nous servent de base de travail. Donc ici au Congo, la Convention de Genève de 1951, la Convention de l'OUA (je pense que mes collègues ont dû vous en parler déjà de la convention ?)... Donc la Convention de l'OUA, ce sont les États qui se sont engagés à apporter, je dirais, un éventail minimal de droits aux réfugiés, et nous le HCR, la Convention de Genève est claire là-dessus, on a un rôle d'appui pour que ces conventions-là effectivement soient mises en œuvre. (...) Et c'est surtout les réfugiés qui le disent : « C'est le HCR qui nous apporte la protection ». La protection, c'est beaucoup de choses. C'est avant tout la sécurité dans des cas de conflits comme ça où des gens qui arrivent, c'est avant tout la protection de l'intégrité physique, et c'est pas nous qui le faisons. C'est les policiers, c'est tout le monde qui est là, donc voilà. »¹⁴⁷

Le rôle premier du HCR, dans le cadre de son mandat de protection, est de veiller à la bonne application de la Convention de Genève et des textes ratifiés par l'État dans lequel il intervient. Le HCR s'assure ainsi que les droits des réfugiés soient respectés dans leur pays d'asile et que ces personnes ne soient pas renvoyées vers leur pays d'origine. Comme nous l'avons expliqué précédemment, le HCR n'est pas l'organe chargé de l'attribution du statut de réfugié au Congo. Il a simplement un rôle d'observateur pendant les commissions d'éligibilité, il peut également appuyer certains dossiers, mais ne peut en aucun cas donner sa voix lors des commissions. A l'issue de celles-ci, une fois que le CNAR a statué sur les cas des demandeurs d'asile, c'est le HCR qui remet leurs cartes de réfugiés aux personnes qui se sont vu accorder l'asile.

Au Congo, face aux difficultés d'accès à l'emploi pour les réfugiés et aux exactions des forces de l'ordre à leur rencontre, les missions du HCR sont tournées vers le plaidoyer et le renforcement de capacités, notamment par le biais de formations.

147 Extraits d'un entretien avec une employée du HCR à Brazzaville, effectué au sein de son bureau au siège du HCR le 20 avril 2016. Durée de l'entretien : 1h07.

1)- Plaidoyer du HCR auprès des représentants de l'État

Le HCR exerce une vraie action de plaidoyer auprès des autorités congolaises, notamment auprès des ministères, dans le but de faire prendre conscience de l'importance pour les réfugiés d'effectuer des activités commerciales, afin d'obtenir des revenus leur permettant de subvenir à leurs besoins. Le HCR, qui orchestre la construction d'écoles primaires et de collèges (à Impfondo et à Bétou) et qui indemnise certains enseignants vacataires au sein de ces établissements, effectue également des actions de plaidoyer auprès des autorités afin d'encourager le recrutement d'enseignants pour ces structures¹⁴⁸.

Étant donné la grande précarité financière des réfugiés et le rôle théorique de l'État au vu de la Convention de Genève (notamment en termes de facilitation d'accès à l'emploi), le HCR incite le Congo à prendre ses responsabilités face à l'accueil de réfugiés sur son territoire.

« Récemment, quand il y a eu Mbata et qu'il y a eu l'application de la législation qui restreint un peu l'accès à certains emplois aux étrangers, alors il aurait été bon pour nous d'avoir par exemple le ministère du Commerce au sein du CNAR pour discuter avec eux, pour leur faire comprendre un peu... pourquoi est-ce que le réfugié devrait pouvoir travailler, faire ces petits boulots-là que les Congolais font ici. Parce que, l'assistance... parce que, on a discuté avec eux et les réponses à chaque fois, c'était : « Mais, mais, mais, le HCR, vous êtes là, vous allez les assister ». Ils ne comprennent pas qu'en fait c'est au Congo de prendre en charge ces gens, et si vous ne pouvez pas les prendre en charge parce que vous n'avez pas les moyens de le faire, au moins facilitez-leur l'accès à ces petits emplois-là. Ils le faisaient depuis longtemps, il y avait... Bon, c'est vrai que la législation existait depuis 2005, 2008, 2011, mais n'était pas appliquée, du coup quand ils ont commencé à l'appliquer, nous on leur demandait : « Est-ce que vous pouvez être un peu souples en ce qui concerne les réfugiés et leur permettre de continuer ça, parce qu'ils en ont besoin ? Nous on ne peut pas les assister, on ne peut pas les prendre en charge et c'est très bien pour vous comme pour nous que ces gens-là puissent se prendre en charge ». Mais c'était difficile de se faire comprendre. Et, alors, on a fait le plaidoyer auprès de notre répondant, donc qui est le MAE, qui a convoqué une réunion interministérielle entre eux. Ils ont discuté ; le ministère du Commerce a dit : « Non, non, c'est une loi qui concerne la « congolisation » des emplois, on ne va pas sortir de là, on reste là. ». »¹⁴⁹

En effet, le Congo ne dispose pas des moyens nécessaires à l'assistance des réfugiés (infrastructures, personnel, budget). Si, de surcroît, il leur interdit toute possibilité d'exercer

148 HCR, « Réalisations du HCR en images », non daté, non disponible sur internet (document fourni par une employée du HCR à Brazzaville).

149 Extraits d'un entretien avec une employée du HCR à Brazzaville, effectué au sein de son bureau au siège du HCR le 20 avril 2016. Durée de l'entretien : 1h07.

un métier, alors ces réfugiés se retrouvent complètement démunis, marginalisés, et s'appauvrissent. Le Congo considère que la seule présence du HCR sur le territoire suffit à la prise en charge totale des réfugiés, ce qui est loin d'être le cas. Ainsi, le HCR cherche à clarifier auprès des autorités le fait que le Congo ait sa part de responsabilité dans la gestion de ces individus.

De même, le HCR intervient auprès des forces de police qui violent les droits des réfugiés ou cherchent à les expulser du territoire. Lors de l'opération « Mbata ya Bakolo » en 2014, le HCR avait dû intervenir pour obtenir la libération des réfugiés détenus, en attente d'expulsion.

« Tous les jours, on allait en détention déjà pour identifier le nombre de gens qui étaient arrêtés. Ensuite, il y a des situations qu'on a pu débloquent où les gens ont été libérés. Après, concrètement, c'est des opérations policières donc le HCR, malheureusement ne peut pas aller... Il y a eu Amnesty qui est venu enquêter, donc il y a eu aussi des... Si tu veux le HCR n'est pas dans la dénonciation non plus, c'est pas le mandat du HCR. Donc, c'est plutôt par le biais d'autres associations qui venaient nous interroger, et puis là où il y a eu des rencontres. Édith [administratrice de protection au HCR au Congo] a expliqué un peu ce qui se passait, combien de personnes étaient concernées. Quand il y a eu les personnes renvoyées là-bas. Bon, après, le HCR là-bas parfois a pu prendre des mesures pour essayer de renvoyer les gens ici. (...) Ça prenait tellement de temps qu'il y a beaucoup de gens qui sont revenus en payant tout simplement des pêcheurs qui ont repassé le fleuve quoi. Mais, je sais qu' Édith allait quasiment tous les jours en détention, c'était vraiment une grosse opération. C'était assez impressionnant apparemment. Mais on reste toujours liés par notre mandat, donc on va pas aller se mettre devant les policiers. »¹⁵⁰

Comme expliqué dans ces extraits d'entretien, le HCR ne peut en aucun cas empêcher l'arrestation d'un réfugié ou s'y opposer. Par contre, il peut se rendre en détention, discuter avec les forces de police, et argumenter auprès d'elles sur l'importance de protéger les réfugiés, de leur réserver un traitement particulier (par rapport aux migrants clandestins) et de ne pas les renvoyer en RDC, notamment en vertu de l'article 33 de la Convention de Genève sur le non refoulement des réfugiés. Les agents du HCR de Brazzaville ont été interrogés par Amnesty International sur la thématique de ces expulsions, et ont ainsi pu leur confier que de nombreux réfugiés avaient été arrêtés au cours de l'opération.

Le HCR est ainsi soumis aux volontés de l'État d'asile, et son action est façonnée par le contexte au sein duquel il intervient. Le durcissement des conditions d'accueil des réfugiés au

150 Extraits d'un entretien avec une employée du HCR, réalisé au sein de son bureau au HCR le 1er avril 2016.
Durée de l'entretien : 1 heure.

Congo explique que le HCR oriente son action vers des activités de plaidoyer, de négociation. Ses actions sont également tournées vers le renforcement des capacités des acteurs en charge de, ou impliqués dans la protection des réfugiés dans le pays.

2)- Renforcement des capacités

Nous l'avons vu en première partie, le HCR a un rôle d'appui, de renforcement des capacités du CNAR dans le cadre de sa mission d'assistance aux réfugiés.

« L'objectif vraiment, c'est que cette structure-là [le CNAR] puisse se prendre en main à un moment. Et qu'elle puisse elle-même appliquer la politique, tout ce qui concerne les réfugiés, le droit des réfugiés, qu'elle soit déjà sensibilisée. Parce que quand vous leur parlez, en général... c'est assez difficile de se faire comprendre. Il y a des technicités, des questions de droits de l'homme pour lesquelles vous avez des réponses, je dirais qui ne correspondent pas aux normes internationales. C'est beaucoup parce que les gens ne savent pas de quoi on parle en général. »¹⁵¹

Le problème de formation des agents du CNAR semble ressortir des propos cette employée du HCR. Ces derniers sont en effet des fonctionnaires issus de différents ministères, qui ne sont pas spécifiquement qualifiés en droits de l'homme ou en droit des réfugiés. Le HCR leur apporte un appui concernant les procédures d'attribution du statut de réfugié, et les forme sur les thématiques de droits de l'homme ou encore sur les textes relatifs au statut de réfugié.

En plus de sa mission de renforcement des capacités du CNAR, le HCR organise – avec les représentants du CNAR – des formations à destination des policiers et des militaires dans le pays. Comme nous l'avons expliqué plus haut, les services de police congolais sont peu formés aux questions de droits de l'homme et de droit des réfugiés. Il arrive bien souvent que les attestations provisoires délivrées aux réfugiés en attente de cartes soient déchirées par les policiers, ou encore que leurs cartes de réfugiés ne soient pas reconnues. Ces formations ont pour objectif de limiter les exactions commises par les forces de l'ordre et les arrestations arbitraires dont les réfugiés et demandeurs d'asile font l'objet.

« *[Et la police a des formations sur quels thèmes ?]* La protection internationale, donc le mandat du HCR, on fait des formations conjointes avec le CNAR donc ; ça c'est quelque chose de très très bien. Nous on leur présente donc des dispositions internationales, donc les conventions : Genève, OUA, les engagements que le Congo a pris dans le cadre de ces conventions, et le CNAR leur présente la

151 Extraits d'un entretien avec une employée du HCR à Brazzaville, effectué au sein de son bureau au siège du HCR le 20 avril 2016. Durée de l'entretien : 1h07.

législation nationale sur les questions de réfugiés. On n'a pas de loi pour le moment, et le CNAR leur présente par exemple la Constitution, qui est très claire sur le fait que des dispositions, des conventions sont supérieures aux lois... – c'est l'article 184 de leur Constitution ici – et présente également les textes fondateurs du CNAR, des commissions d'éligibilité. Il leur explique un peu comment est-ce que le processus de détermination du statut de réfugié se fait, et clarifie le fait que c'est pas le HCR qui est responsable. Au premier chef des réfugiés, c'est avant tout l'État, c'est avant tout vous les policiers, et ça c'est... c'est très bien pour ouvrir les yeux. Quand à la fin, ils font : « Ah, oui, OK, on savait pas, mais bon ». Mais c'est très très bien. »¹⁵²

Ainsi, au cours des formations, les agents du CNAR et le HCR expliquent aux forces de police que la protection des réfugiés relève de leurs fonctions, selon les textes internationaux ratifiés par le Congo mais également selon la Constitution congolaise.

Le but de ce renforcement de capacités orchestré par le HCR est, finalement, de « rendre » ses fonctions au gouvernement, de manière à ce que ce dernier devienne capable de gérer seul la question des réfugiés dans le cas où le HCR quitterait le territoire.

« Donc, on a vraiment ce rôle de renforcement de capacités. En espérant qu'un jour, la chose, enfin, le droit des réfugiés, sera quelque chose de vraiment commun, qu'on pourra en discuter et que les États en feront une priorité. Ça devrait couler de source. Une fois que vous avez les répondants du Gouvernement qui sont bien formés, qui savent de quoi il s'agit, c'est à eux de faire le plaidoyer au sein, je dirais des structures étatiques, pour qu'on y accorde l'attention qu'il faut. Un pays comme le Congo, aujourd'hui ils sont 60 000 réfugiés environ mais avant qu'on organise le rapatriement des RDC, il y en avait plus de 150 000 ici. Mais ça, ça n'est toujours pas une priorité. »¹⁵³

De la même manière, le HCR a organisé des formations à destination des journalistes congolais au sujet des réfugiés et de leur prise en charge dans le pays. Ces formations comprennent des notions de base sur le terme de « réfugié » dans les conventions internationales, en le différenciant des autres statuts, ainsi que sur le mandat du HCR en matière de protection des réfugiés. Elles présentent la situation – en termes de chiffres – des réfugiés au Congo et décrivent les réalisations du HCR auprès de cette population.

Ces formations ont pour but de modifier le langage utilisé par les journalistes lorsqu'ils traitent de la question des réfugiés, de manière à limiter la propagation d'idées négatives,

152 Extraits d'un entretien avec une employée du HCR à Brazzaville, effectué au sein de son bureau au siège du HCR le 20 avril 2016. Durée de l'entretien : 1h07.

153 Ibid.

xénophobes à l'endroit des réfugiés.

« Comment est-ce qu'ils doivent traiter les infos, parce qu'ici, c'est un gros bordel. On avait fait une formation avec UNFPA pour leur expliquer un peu parce que au niveau des médias, t'avais des confusions, et dans le traitement de l'info il y avait des stigmatisations sur les réfugiés. »¹⁵⁴

Une employée du HCR m'expliquait en effet que les journalistes avaient tendance à stigmatiser les populations réfugiées sur le territoire.

« T'avais (...) des journalistes qui vont dire que les Centrafricains nous envahissent, que les Centrafricains sont tous des voleurs. »¹⁵⁵

Ces formations à destination des journalistes et ayant pour objectif – entre autres – de modifier le vocabulaire utilisé par ces derniers dans les médias nationaux, étaient organisées pour faciliter le quotidien des réfugiés dans un pays dont la population leur est particulièrement hostile.

Au-delà de ces missions de plaidoyer et de formation, le HCR organise l'assistance sanitaire et sociale à destination des réfugiés dans le pays.

3)- L'assistance sanitaire et sociale

Selon Michel Agier¹⁵⁶, le HCR « sous-traite » son action en établissant des contrats de partenariat avec des ONG locales ou internationales. En 2007, le HCR aurait contractualisé avec 575 ONG dans le monde. Au Congo, le HCR travaille avec deux structures locales à Brazzaville, et trois associations – locale et internationales – dans le nord-est du pays.

a)- Urbaine

Les réfugiés urbains, contrairement aux réfugiés rassemblés à Bétou au sein des deux principaux sites de réfugiés (réfugiés centrafricains actuellement), n'ont pas tous accès à de l'assistance humanitaire. Ils sont dans l'obligation de trouver un logement et de payer leur loyer. Dans les villes, aucune structure d'accueil, aucun centre d'hébergement n'existe pour les réfugiés. Ceux-ci trouvent en général des logements vétustes dans les quartiers périphériques de Brazzaville, voire même dans des lieux dangereux ou abandonnés (comme le site de Mpila

154 Extraits d'un entretien avec une employée du HCR à Brazzaville, réalisé au sein de son bureau au HCR le 18 avril 2016. Durée de l'entretien : 1h22.

155 Ibid.

156 AGIER Michel, « Espaces et temps du gouvernement humanitaire », *Pouvoirs* 1/2013 (n° 144), p. 113-123. DOI 10.3917/pouv.144.0113. URL : www.cairn.info/revue-pouvoirs-2013-1-page-113.htm.

que nous avons évoqué précédemment).

À Brazzaville, il existe deux structures financées par le HCR : l'une est une structure d'assistance sociale, et l'autre, d'assistance médicale.

La Commission d'Entraide pour les Migrants et les Réfugiés (CEMIR)¹⁵⁷

La CEMIR est le partenaire social du HCR, elle a été créée par la conférence épiscopale – conférence des évêques de France – en 1999. Auparavant administré par des évêques, ce centre est aujourd'hui exclusivement financé par le HCR, et est géré par une coordinatrice directement en lien avec lui. À Brazzaville, le projet mené par la CEMIR est un projet d'intégration locale des réfugiés urbains.

Cette structure assiste certains réfugiés statutaires ainsi que quelques demandeurs d'asile sur différents volets, en particulier le logement et l'éducation. Elle peut notamment fournir des cautions locatives ou encore des bourses scolaires, pour 900 élèves de primaire chaque année (sans sélection) ainsi pour quelques collégiens et lycéens (sélectionnés). Ces bourses aident à financer les assurances scolaires, les tenues des élèves ainsi que leurs frais d'inscription. La CEMIR verse également des aides d'appoint (ponctuelles), participe aux frais funéraires et peut octroyer une subsistance mensuelle pour les malades chroniques et les plus vulnérables (en fonction de la taille des familles et du budget). Elle propose aussi des « Non Food Items » (NFI) qui comprennent des matelas, des kits de cuisine et autres biens non consommables.

Un centre de formation professionnelle qui proposait des formations en savonnerie, pâtisserie et couture a cessé de fonctionner, parce que les réfugiés, lors d'une évaluation participative organisée par la CEMIR, ont exprimé que ces dispositifs ne leur apportaient rien. Auparavant, les personnes ainsi formées obtenaient des certificats de fin de cursus, de même qu'un fonds qui leur permettait de s'établir et d'exercer une activité. Mais aujourd'hui, et suite aux lois parues à propos des activités commerciales exercées par les étrangers, cela est beaucoup plus compliqué pour les réfugiés d'entreprendre une petite activité de ce type.

Le centre des Sœurs Martin¹⁵⁸

Le partenaire médical du HCR en zone urbaine est un centre créé par les Petites Sœurs Dominicaines (congrégation religieuse) en 1962. Le Centre des « Sœurs Martin » (nom actuel) s'est constitué en association afin de pouvoir répondre à un appel à projet lancé par le

157 Informations recueillies auprès d'une employée de la Commission d'Entraide pour les Migrants et les Réfugiés lors d'un entretien dans son bureau au siège de la CEMIR à Brazzaville le 29 mars 2016. Durée de l'entretien : 50 minutes.

158 Informations recueillies auprès d'un médecin travaillant chez les Sœurs Martin dans le cadre du projet financé par le HCR.

HCR. Si le personnel prend en charge l'ensemble de la population congolaise (grâce à des fonds propres et avec l'aide du gouvernement), le HCR finance un programme de santé exclusivement destiné aux réfugiés. Ceux-ci peuvent consulter des médecins et bénéficier de quelques médicaments. Actuellement, et depuis 2014 (afflux de réfugiés centrafricains), aucune participation financière ne leur est demandée pour cette prise en charge. Les médecins leur offrent des soins primaires, extrêmement basiques, et n'effectuent pas d'« hospitalisations » ou de « grandes opérations chirurgicales ». Cependant, les personnes atteintes de maladies graves et ne pouvant pas être soignées sur place peuvent être sujettes à la réinstallation vers des pays tiers – sous réserve d'être acceptées.

b)- Rurale

Dans le nord-est du pays, le HCR opère de la même manière qu'en milieu urbain et finance des associations qui assistent les réfugiés. Le partenaire médial du HCR sur place, Terre Sans Frontières, intervient à Bétou et à Impfondo, notamment auprès de réfugiés centrafricains. L'ONG agit dans les domaines de la nutrition et de la reproduction (notamment VIH). Elle travaille au sein d'hôpitaux et de centres de santé. D'autres associations, AAREC (Agence d'Assistance aux Réfugiés et Rapatriés du Congo) et AIRD (African Initiatives for Relief and Development), sont également financées par le HCR. AAREC intervient avec le PAM dans le cadre de la distribution de denrées alimentaires, et AIRD, partenaire logistique, assure la construction de bâtiments financés par le HCR dans la Likouala.

Cette assistance va souvent de paire avec le contrôle des réfugiés au Congo : recensement et enregistrement de leurs déplacements notamment.

II- Contrôle et recensement des réfugiés sur le territoire

Michel Agier introduit le concept de « gouvernement humanitaire » dans son travail sur les camps de réfugiés en Afrique. En effet, selon lui, les organisations humanitaires mettent en place des mécanismes de contrôle des populations réfugiées et déplacées, et cela prend l'apparence d'une « nouvelle forme de gouvernement dans le monde », notamment sur le continent africain¹⁵⁹.

Entre 2001 et 2002, lors de l'arrivée des acteurs humanitaires dans le département de la

159 AGIER Michel et POINSOT Marie, « Le « gouvernement humanitaire » », *Hommes et migrations* [En ligne], 1279 | 2009, mis en ligne le 29 mai 2013, consulté le 10 mai 2016. URL : <http://hommesmigrations.revues.org/329>.

Likouala, de nombreuses infrastructures (écoles, cliniques), « latrines », « fosses septiques », dispositifs « d'aménagement en eau », « centres de santé » et « bâtiments abritant des salles de classes » virent le jour dans les nouveaux camps en aménagement, et les réfugiés « les plus vulnérables » se virent remettre des « tentes ou bien des bâches ». Par ailleurs, le HCR ainsi que ses partenaires travaillèrent sur l'autonomisation des réfugiés en mettant en place des programmes d'activités génératrices de revenus (stages et possibilités de financements proposés aux réfugiés) et en distribuant des « lots d'outils agricoles et de semences » aux réfugiés « les plus vulnérables ». En échange, les réfugiés acceptèrent de se faire recenser dans les fichiers du HCR¹⁶⁰. Laurent Lardeux¹⁶¹ constate que ces dispositifs de distribution et d'assistance permirent de mieux contrôler les réfugiés présents dans le département. Ces derniers, qui étaient recensés par le HCR, étaient maintenus ensemble dans un lieu qui, même s'il n'était pas clôturé, forçait les réfugiés à ne pas s'éloigner des zones de distribution d'eau, de nourriture et de soins : une sorte de « confinement », qui était plus ou moins dissimulé mais bien réel. Aujourd'hui, ces stratégies de « mise à l'écart » ou de contrôle se perpétuent, de façon plus ou moins visible.

1)- Contrôle sur les comités ou communautés de réfugiés

A l'époque des premières arrivées importantes de réfugiés dans la Likouala, quelques mois avant l'arrivée des agences onusiennes, et alors que les nouveaux venus s'« auto-installaient » dans le département, des communautés de réfugiés s'étaient organisées dans les différents quartiers, en désignant des « chefs de sites ». Les missions de ces communautés concernaient le règlement des litiges, ou encore les discussions sur l'accès à la terre avec les Congolais¹⁶². L'arrivée du HCR en 2000 a complètement modifié l'organisation des réfugiés entre eux, mais aussi envers la population locale. Ainsi, des « comités de réfugiés » furent créés au sein des différents sites et leurs responsables furent chargés par les organisations humanitaires des « opérations de recensement des réfugiés » établis, de « contrôler les mouvements frontaliers » ou encore d'« envoyer régulièrement des rapports à la CEMIR ». Ils avaient également un rôle de « porte-parole » des réfugiés auprès du HCR ou de ses partenaires¹⁶³. Les représentants des comités étaient présélectionnés sur la base d'enquêtes réalisées par le HCR sur le « niveau scolaire des intellectuels ». L'agence onusienne n'inscrivait pas sur ses listes les noms des anciens « chefs de sites » car ces derniers étaient considérés comme « trop

160 LARDEUX Laurent, *Retours d'exils. Ethnographie des rapatriements de réfugiés en Afrique Centrale*, Éditions EHESS, 2015, 256 p., p. 110-111.

161 Ibid, p. 112-113.

162 Ibid, page 102.

163 Ibid, p. 107-108.

virulents » par les humanitaires basés sur place. Il est même arrivé que des « présidents de comités » se voient retirer leurs fonctions par le personnel humanitaire parce qu'ils n'étaient pas assez « dociles » ou « coopératifs » lorsqu'il s'agissait d'accomplir leurs missions (recensement et contrôle). Ainsi, les réfugiés de la Likouala furent impliqués dans l'organisation d'« opérations de contrôle et de surveillance des populations ». Les anciens groupements de réfugiés furent alors détruits, ainsi que les éventuels risques de mouvements collectifs de populations réfugiées. Le HCR, en agissant ainsi, affirmait son autorité auprès des réfugiés, et l'assistance qu'il leur délivrait était conditionnée à leur acceptation de se faire recenser¹⁶⁴.

Aujourd'hui, il existe à Brazzaville des communautés de réfugiés supposées représenter et défendre les intérêts de groupes de réfugiés. Nous avons rencontré un ancien leader (secrétaire général adjoint) d'une communauté de réfugiés et demandeurs d'asile centrafricains. Celle-ci fonctionnait grâce à des cotisations mensuelles des réfugiés, leurs représentants étaient élus par vote, et ses membres se réunissaient régulièrement au sein d'une église située dans le centre de Brazzaville pour discuter de leurs actions ou orientations.

Aujourd'hui, cette communauté n'existe plus ; elle aurait été dissoute. En effet, selon notre interlocuteur, le HCR et le CNAR auraient fait en sorte de décrédibiliser cette communauté de manière à ce qu'elle disparaisse, pour instaurer à la place un nouveau système. À la place des représentants des membres de cette communauté, ils auraient mis en place des « relais communautaires », réfugiés chargés d'assurer l'intermédiaire entre groupes de réfugiés et organisations humanitaires.

Selon notre interlocuteur, ces « relais communautaires » auraient remplacé les leaders des communautés de réfugiés parce que ces derniers étaient jugés trop « agités ». Ces relais seraient plus « dociles » et chercheraient moins à attirer l'attention sur leur communauté.

« Aujourd'hui c'est fini, la communauté centrafricaine n'a pas de représentant. Ils sont contents, (...) le HCR (...) maintenant a trouvé ce qu'on appelle « relais humanitaire ». Il a pris des personnes dans la communauté qu'il appelle les « relais humanitaires » parce que ces personnes-là répondent directement du HCR. On leur fait des cartes. »¹⁶⁵

164 LARDEUX Laurent, *Retours d'exils. Ethnographie des rapatriements de réfugiés en Afrique Centrale*, Éditions EHESS, 2015, 256 p, p. 108-109.

165 Extraits d'un entretien avec un homme réfugié centrafricain, ayant effectué des études de droit public à Bangui (Maîtrise). Il a vécu cinq ans en France au cours de son enfance et a été président de la Croix-Rouge pendant dix ans à Bangui. Il vit avec sa femme et ses enfants à Brazzaville et a été secrétaire général adjoint au sein de la communauté des réfugiés et demandeurs d'asile centrafricains de Brazzaville. L'entretien a été

Selon lui, le HCR et le CNAR seraient parvenus à dissoudre cette communauté en accusant ses leaders d'avoir « détourné des fonds », fonds qui étaient en réalité collectés au titre de cotisations mensuelles et qui devaient servir à faire fonctionner la communauté. Le HCR et le CNAR se seraient arrangés pour mettre à l'écart les réfugiés qu'ils ne souhaitaient plus voir parmi les leaders.

Ces informations sont toutefois difficiles à vérifier, sachant que notre interlocuteur ne connaissait peut-être pas les systèmes de fonctionnement du HCR, et nous ne pouvons pas affirmer ici que la stratégie du HCR ou du CNAR ait réellement été de dissoudre cette communauté. D'autant plus que certaines communautés de réfugiés (RDC ou Rwanda) continuent d'exister à Brazzaville, en parallèle des « relais communautaires ». Cela dit, il semble que ces communautés ne soient pas vraiment considérées comme des alliées du HCR, avec lesquelles il pourrait pourtant travailler main dans la main pour défendre les droits des réfugiés. Il paraît dans tous les cas évident que le HCR souhaite choisir les personnes chargées de représenter l'ensemble des différents groupes de réfugiés auprès desquels il intervient. Il pourrait s'agir d'une forme de contrôle dissimulé de réfugiés.

Ces activités de contrôle se déploient également dans le cadre des déplacements de réfugiés, et plus particulièrement lorsque ces derniers décident de quitter les sites installés dans le nord du pays pour aller vivre à Brazzaville.

2)- Contrôle des déplacements de réfugiés

Chaque jeudi, le HCR reçoit des réfugiés au sein de ses locaux, soit pour enregistrer les personnes nouvellement statutaires, après que le CNAR ait statué sur leurs cas au cours des commissions d'éligibilité ou de recours, soit pour enregistrer les personnes ayant quitté Bétou pour venir s'installer à Brazzaville, ou encore pour enregistrer les réfugiés nouveaux-nés. Le vendredi, le HCR distribue leurs cartes aux nouveaux réfugiés, et aux personnes en ayant redemandé une après avoir perdu la leur¹⁶⁶. Les réfugiés installés à Bétou qui souhaitent partir pour Brazzaville doivent en faire la demande au HCR, qui leur envoie en retour un « à qui de droit »¹⁶⁷. Cette mesure est compréhensible, d'un point de vue de l'assistance délivrée aux réfugiés comme d'un point de vue purement logistique. Cela dit, elle prouve que le HCR exerce un certain contrôle des mouvements de réfugiés dans le pays, qui se rapproche de ce concept de « gouvernement humanitaire » de Michel Agier. Par ailleurs, les réfugiés sont dans

réalisé au sein du domicile que nous occupions à Brazzaville. Durée de l'entretien : 3h20.

166 Informations obtenues lors d'un entretien avec une employée du HCR, réalisé au sein de son bureau au HCR le 1er avril 2016. Durée de l'entretien : 1 heure.

167 Voir annexes 2 et 3 pages 135 et 136.

l'obligation d'envoyer des « déclarations de résidence » au CNAR, ainsi que des courriers de « notification de changement d'adresse » lorsqu'ils déménagent¹⁶⁸. S'ils ont le droit de circuler dans le pays, cette liberté reste toutefois très encadrée, et soumise à conditions.

D'une manière générale, les réfugiés semblent être incités à ne pas se déplacer dans le pays, et à rester ensemble au sein des sites installés à proximité des frontières, dans le département de la Likouala.

3)- Les réfugiés, des « êtres mis à l'écart dedans », selon les termes de Michel Agier

Selon un réfugié centrafricain que nous avons rencontré, le Gouvernement congolais souhaite que tous les réfugiés centrafricains de Brazzaville se rendent dans les sites au nord du pays. Alors que Congo venait de recevoir une importante somme de la part de bailleurs internationaux pour la gestion des réfugiés, le CNAR aurait demandé aux intéressés de retourner à Bétou, dans le département de la Likouala, afin de pouvoir bénéficier de cette aide.

« Ils ont donné, mais (...) comment pouvez vous comprendre que les réfugiés de Brazzaville n'ont rien reçu ? On a dit : « Si vous voulez recevoir, allez à Bétou ». C'est pas normal ! [*Qui vous a dit ça ?*] Mais c'est le HCR, c'est le CNAR. Nous connaissons le droit, nous leur disons : « Mais montrez-nous un texte qui dit que pour s'occuper des réfugiés, il faudrait qu'ils soient... » (...). Les gens du HCR disent : « C'est pas nous, c'est le gouvernement ». Le Gouvernement dit : « Pas de site à Brazzaville ». (...) Bon, ils ont leur raisons, c'est pour peut-être mieux contrôler les gens parce que si les gens se rassemblent à Brazzaville... »

(...)

« Imaginez-vous un jour, des gens débarquent à la CEMIR pour demander de l'assistance, on placarde un document sans signature, nous avons appelé ça « trac sur les babillards officiels », au HCR, à la CEMIR, et au CNAR pour dire : « Tous ceux qui veulent assistance, ils doivent repartir à Bétou ». Quand nous on a vu ça, on s'est énervés. »

(...)

« Nous, comité, on est arrivés, on a fait des lettres, on a écrit partout, dans les organismes, partout, pour dire : « La situation des Centrafricains, ça ne va pas, il faut nous aider ». La communauté internationale envoie des dons pour les réfugiés centrafricains. On dit : « Si vous voulez bénéficier de ces dons-là, Bétou ». On n'a rien reçu. (...) D'abord les États-Unis avaient donné, je crois, 4 milliards en vivres, l'UE a donné quelque chose, le Japon a donné. Il y avait, je crois, au moins quatre donateurs (...) au HCR. Le HCR gère les fonds. (...) Même pas un grain de riz nous avons reçu. L'OMS a donné les médicaments. Même pas une goutte. Ils ont été clairs :

168 Voir annexes 4 et 5 pages 137 et 138.

« Vous voulez bénéficier ? Repartez à Bétou ». [*Qui vous a dit ça ?*] Moi, je dis, je passe pas par quatre chemins (...). Le CNAR. Le CNAR a été clair : ça c'est les instructions du gouvernement, on ne peut pas passer outre. Le HCR nous a dit : « C'est les instructions du gouvernement. Il y a pas de site ici, on va vous les distribuer comment ? Ce n'est destiné que pour les gens de Bétou. Si vous voulez, repartez à Bétou ». C'est pas possible. (...) Comme nous on a des enfants et tout, on vient ici pour l'école. »¹⁶⁹

À aucun moment, les membres du HCR ne nous ont confirmé que l'État congolais souhaitait voir les réfugiés repartir à Bétou. Il est par ailleurs fort possible que le réfugié interrogé ait manqué d'informations sur la façon dont le HCR gère ses fonds, et qu'il ait pu interpréter le fait de n'avoir reçu aucune assistance comme une volonté d'éloigner les réfugiés de la ville. Le HCR finance en effet des organisations locales au sein de Brazzaville, et les réfugiés ont en principe le droit de circuler librement dans le pays.

Malgré tout, et malgré l'action du HCR en zone urbaine, il est possible qu'il ait été demandé à ces réfugiés de repartir vers le nord, parce que le Gouvernement souhaitait les voir regroupés au sein de sites qui permettraient de gérer plus facilement ces groupes. Surtout si l'on considère que le Gouvernement voit d'un mauvais œil l'installation des réfugiés au Congo (c'est-à-dire leur « intégration locale » définitive).

Il semble toutefois que depuis quelques temps, le Gouvernement congolais soit devenu moins restrictif en matière de liberté de circulation des réfugiés dans le pays. Il y a plusieurs années, il était difficile pour eux de se déplacer sur le territoire en raison de certains décrets. Aujourd'hui, la situation est moins stricte au niveau légal (ils ont le droit de se déplacer) mais le Gouvernement souhaite tout de même savoir où sont les réfugiés (déclarations de résidence) et semble les inciter à repartir vers le nord du pays, en utilisant pour argument la question de l'assistance.

« C'est plus avec le Gouvernement qu'il faut voir ça, le principe c'est « liberté de circulation ». Maintenant le problème c'est, il faudrait que ce soit encadré, en tout cas pour les autorités : ils aimeraient savoir qui va où. Et surtout quand il y a eu tous ces événements récemment là [*opération Mbata ya Bakolo*]. (...) Au début, à l'arrivée des réfugiés, le Gouvernement était vraiment regardant là-dessus, (...) il y avait des mesures qui avaient été prises pour les empêcher de venir

169 Extraits d'un entretien avec un homme réfugié centrafricain, ayant effectué des études de droit public à Bangui (Maîtrise). Il a vécu cinq ans en France au cours de son enfance et a été président de la Croix-Rouge pendant dix ans à Bangui. Il vit avec sa femme et ses enfants à Brazzaville et a été secrétaire général adjoint au sein de la communauté des réfugiés et demandeurs d'asile centrafricains de Brazzaville. L'entretien a été réalisé au sein du domicile que nous occupions à Brazzaville. Durée de l'entretien : 3h20.

et tout ; là c'est beaucoup moins strict maintenant. »¹⁷⁰

Il faut néanmoins nuancer ce propos en expliquant que certaines organisations, pour des raisons logistiques, préfèrent voir les réfugiés regroupés dans un même lieu, de manière à pouvoir faciliter les distributions de nourriture. Cela est d'ailleurs le cas du PAM.

« Le problème, c'est que souvent, du coup, s'ils se déplacent, tu vois, le temps que leur dossier soit transféré, souvent c'est des complications, ils bénéficient pas immédiatement de l'assistance... Il y a des délais... Logiquement, l'assistance elle est là-bas ; s'ils veulent aller à Brazza, faut qu'ils aient les moyens. Le PAM agit surtout à Bétou, point. »¹⁷¹

Michel Agier¹⁷² considère les camps de réfugiés comme des *horslieux*, qu'il définit comme des « niches cachées à l'intérieur des espaces nationaux ». Il reprend le terme utilisé par Michel Foucault dans les années 1980 pour imaginer la situation des réfugiés dans le monde : « enfermés dehors » (« les bords ou les limites de l'ordre normal des choses – ordre « normal » qui reste jusqu'aujourd'hui, en fin de compte, un ordre national »¹⁷³), pour le compléter en ajoutant que les réfugiés sont également des « êtres mis à l'écart dedans » (États d'asile). Il s'agit pour lui d'un constat fait dans le monde entier, qui incombe la responsabilité des États : « la demande d'asile des réfugiés appelle une réflexion sur l'autorité capable de donner la réponse – le secours, l'hospitalité : le refuge ». Ainsi, le fait de mettre à l'écart les réfugiés serait une volonté émanant des États d'asile, face à des arrivées « massives » de personnes fuyant leur pays suite à « des guerres ou des violences ». Michel Agier considère le camp comme une « réponse policière des États Nations ».

Si au Congo il n'existe que très peu de camps – il n'en existe d'ailleurs aucun pour le CNAR, qui appelle « sites » et non « camps » les regroupements de réfugiés dans le département de la Likouala –, la majorité des réfugiés sont implantés dans le nord-est du pays.

Au Congo, les réfugiés ont le droit de se déplacer et – parfois – de travailler, mais cela leur est rendu très difficile du fait des lois de plus en plus restrictives, et de la localisation géographique des « sites ». La Likouala est en effet le département le plus isolé du pays, que les agences humanitaires ont des difficultés à approvisionner, notamment en vivres. Pour se

170 Extraits d'un entretien avec une employée du HCR à Brazzaville, effectué au sein de son bureau au siège du HCR le 20 avril 2016. Durée de l'entretien : 1h07.

171 Extraits d'un entretien avec deux salariés du Programme Alimentaire Mondial, réalisé à leur domicile le 8 avril 2016. Durée de l'entretien : 1h37.

172 AGIER Michel, « 5. Les camps aujourd'hui, un présent qui n'en finit pas », in Thierry Paquot *et al.*, *Habiter, le propre de l'humain*, La Découverte « Armillaire », 2007 (), p. 89-101. URL : <http://www.cairn.info/habiter-le-propre-de-l-humain-9782707153203-page-89.htm>.

173 AGIER Michel, « Quel temps aujourd'hui. En ces lieux incertains? », *L'Homme* 2008/1 (n°185-186), p. 105-120. URL : <http://www.cairn.info/revue-l-homme-2008-1-page-105.htm>.

rendre à Bétou, les agents humanitaires utilisent un avion du HCR qui décolle tous les mercredis de Brazzaville. D'autres possibilités existent pour se déplacer là-bas, notamment des 4X4 et des bateaux, mais de tels déplacements sont chronophages et peu fréquents. Ainsi, les réfugiés installés dans la Likouala, s'ils ont le droit de se déplacer, restent tout de même mis à l'écart de par les conditions naturelles du département.

Pour Michel Agier, « le regroupement des réfugiés dans les camps est une mesure de police autant que de secours »¹⁷⁴. Il utilise même le terme de « prison » pour parler de ces camps (terme que certains réfugiés semblent avoir employé au cours de ses propres recherches) et explique que « le confinement et, en général, l'isolement dans des espaces peu ou difficilement accessibles « suffisent » à produire l'effet d'enfermement, principale composante, avec l'éloignement, du Camp générique ».

Si les réfugiés installés dans la Likouala habitent dans de nombreux sites, parfois éloignés des zones gérées par le HCR (le long du fleuve Oubangui), ceux nouvellement arrivés sont en grande partie regroupés ensemble, au sein du site du 15 avril à Bétou, au sein du site d'Ikpengbele, ou habitent chez des familles d'accueil. Les quelques milliers de réfugiés qui n'habitent plus dans les camps (en dehors des réfugiés urbains) sont soit des Congolais de RDC qui ont fait en sorte de rester au Congo malgré les opérations de rapatriement organisées par le HCR (120 000 réfugiés de RDC y sont repartis entre 2012 et 2014), soit des réfugiés rwandais installés depuis 20 ans au Congo et qui ne souhaitent plus rentrer dans leur pays d'origine. Il s'agit pour ainsi dire de quelques exceptions, puisque les populations importantes de réfugiés qui sont arrivées au Congo depuis les années 70, à savoir notamment les Angolais et les Congolais de RDC, ont été rapatriées.

En effet, selon Michel Agier, la présence des réfugiés « dans l'espace humanitaire n'est pensée qu'en tant qu'une étape de transition vers un retour « chez eux », retour pourtant largement incertain »¹⁷⁵.

Graim Kibrea a relevé cinq raisons expliquant la volonté de la plupart des États hôtes du Sud d'isoler les réfugiés au sein de leurs territoires. Deux d'entre elles nous semblent pertinentes dans le cas congolais : ces pays souhaiteraient en effet que les réfugiés ne s'intègrent pas au

174 AGIER Michel, « Le gouvernement humanitaire et la politique des réfugiés », in L. Cornu et P. Vermeren (eds.) Jacques Rancière et la Philosophie au présent, Paris, éditions Horlieu, 2006. URL : <http://www.reseau-terra.eu/article569.html>.

175 AGIER Michel, « 5. Les camps aujourd'hui, un présent qui n'en finit pas », in Thierry Paquot *et al.*, *Habiter, le propre de l'humain*, La Découverte « Armillaire », 2007 (), p. 89-101. URL : <http://www.cairn.info/habiter-le-propre-de-l-humain—9782707153203-page-89.htm>.

sein de leur « société d'accueil », et chercheraient donc à empêcher toute « interaction économique, sociale et culturelle avec les nationaux », et ces gouvernements auraient pour objectif de sans cesse « transférer (...) la responsabilité des réfugiés à la communauté internationale des donateurs »¹⁷⁶.

Ce désir de « contrôler » la population réfugiée sur le territoire congolais est évident lorsque l'on se penche sur l'opération d'enregistrement biométrique des réfugiés qui a été organisée au Congo au cours de l'année 2015.

4)- Enregistrement biométrique des réfugiés : mesure de protection ?¹⁷⁷

Les activités de contrôle et de recensement des réfugiés sont perceptibles au Congo, le HCR et le CNAR ont en effet récemment mis en place une opération d'« enregistrement biométrique » des réfugiés souhaitée par le gouvernement. Celle-ci a été réalisée entre les mois d'août et de septembre 2015, l'objectif affiché étant de « constituer une base de données avec des chiffres fiables et actualisés permettant l'accès des réfugiés à l'assistance et à la protection »¹⁷⁸. L'opération de recensement, qui a eu lieu sur tout le territoire, a permis d'enregistrer les réfugiés centrafricains, congolais de RDC et rwandais présents au Congo. Elle aura aussi abouti à la collecte des « photographies », « données de reconnaissance par l'iris » et « empruntes digitales » de tous les réfugiés du Congo¹⁷⁹.

Le HCR en Malaisie a publié un rapport en 2006¹⁸⁰ dans lequel il abordait la question de l'enregistrement biométrique des réfugiés. Le responsable du HCR en Malaisie confiait, au sujet du système d'enregistrement : « Une telle mesure de sécurité va certainement asseoir la crédibilité du système d'enregistrement du HCR aux yeux du Gouvernement malaisien... ». Ce genre de mesure pourrait ainsi servir les intérêts des États d'accueil de réfugiés, qui les

176 KIBREAB Gaim, « Le déplacement de populations, les politiques des gouvernements hôtes et les facteurs empêchant la constitution de moyens d'existence durables », *Revue internationale des sciences sociales* 2003/1 (n° 175), p. 61-71. DOI 10.3917/riss.175.0061. URL : <http://www.cairn.info/revue-internationale-des-sciences-sociales-2003-1-page-61.htm>.

177 « La biométrie consiste à transformer les caractéristiques biologiques, morphologiques et comportementales d'une personne comme les empreintes digitales, l'empreinte de la rétine de l'iris, la voix, la forme du visage et de la main, etc., en une empreinte numérique », CEYHAN Ayse, « Les technologies européennes de contrôle de l'immigration. Vers une gestion électronique des « personnes à risque » », *Réseaux* 2010/1 (n° 159), p. 131-150. DOI 10.3917/res.159.0131. URL : <http://www.cairn.info/revue-reseaux-2010-1-page-131.htm>.

178 Les Dépêches de Brazzaville, « Début de l'opération biométrique des réfugiés », 19 août 2015, consulté le 31 mai 2015, page 11, file:///C:/Users/Toshiba/Downloads/20150819_DBZ_DBZ_ALL.pdf.

179 Ibid.

180 INRIN, « Les enjeux de la biométrie dans l'humanitaire », non daté. URL : <https://www.irinnews.org/fr/report/101922/les-enjeux-de-la-biom%C3%A9trie-dans-%E2%80%99humanitaire>.

perçoivent d'un mauvais œil.

Aujourd'hui, les systèmes d'enregistrement biométrique utilisés pour l'assistance aux réfugiés susciteraient différentes polémiques. En effet, s'il sont justifiés par des besoins logistiques, ou de « lutte contre la fraude », ces enregistrements seraient en réalité liés aux « intérêts des États, des sociétés de technologie et des organisations humanitaires, dans cet ordre »¹⁸¹, et seraient donc moins une priorité pour le HCR que pour les États (notamment européens) ou encore pour des sociétés, telles que *PA consulting*, œuvrant dans le domaine des technologies de l'innovation et de l'information et qui a déjà assisté le Gouvernement britannique dans la conception de son « système biométrique de contrôle aux frontières »¹⁸². Aujourd'hui, un ancien salarié de cette compagnie a rejoint les Nations Unies « pour superviser le déploiement de ce système dans le monde entier »¹⁸³.

La question de la confidentialité des données concernant la vie privée des réfugiés est par ailleurs une problématique soulevée dans le cadre de la mise en place de l'enregistrement biométrique, puisque la politique de confidentialité du HCR précise qu'il peut « transmettre les données personnelles [des réfugiés] à des tiers »¹⁸⁴. Le HCR a en effet instauré un système mondial centralisé de gestion de l'identité biométrique (BIMS). Cette transmission de données reste limitée à peu d'acteurs, mais un réfugié qui se fait enregistrer de façon biométrique ne sait pas ce qu'il adviendra des données qui le concernent.

Enfin, ces méthodes d'enregistrement biométrique sont également utilisées par l'Europe pour mieux gérer la « crise des réfugiés », parce qu'elles lui permettraient d'identifier les demandeurs d'asile entrés illégalement dans l'Union Européenne, et de les renvoyer dans le pays au sein duquel leurs empruntes digitales ont été prises pour la première fois en Europe.¹⁸⁵ Cela est possible grâce au système EURODAC, base de donnée commune à tous les membres de l'Union Européenne, sur laquelle sont enregistrés tous les noms des demandeurs d'asile ayant effectué leur demande dans les pays membres.

Si la biométrie est effectivement utilisée à des fins de protection des réfugiés, d'une certaine façon elle sert également des intérêts de lutte contre l'immigration irrégulière, tout en

181 INRIN, « Les enjeux de la biométrie dans l'humanitaire », non daté. URL : <https://www.irinnews.org/fr/report/101922/les-enjeux-de-la-biom%C3%A9trie-dans-%E2%80%99humanitaire>

182 Ibid.

183 Ibid.

184 Ibid.

185 Planet Biometrics, « Can biometrics help with Europe's migrant problem ? ». URL : <http://www.planetbiometrics.com/article-details/i/3197/desc/can-biometrics-help-with-europes-migrant-problem/#sthash.Cpd6dvm4.dpuf> .

répondant aux intérêts de sociétés dont les objectifs sont de trouver des nouveaux marchés.

Nous avons constaté dans ce chapitre que le HCR adapte ses actions au contexte au sein duquel il intervient. Nous nous sommes rendus compte que, si les réfugiés ont droit à une assistance – bien que très limitée – au Congo, celle-ci est conditionnée à l'acceptation – non avouée – de la part des réfugiés d'être enregistrés au sein des bases de données du HCR et du CNAR. Le HCR, qui travaille au Congo en lien avec le gouvernement, mène ses actions en partie en fonction des désirs politiques de l'État d'accueil.

Nous allons à présent nous pencher plus spécifiquement sur les limites du mandat du HCR dans le cadre de son assistance aux réfugiés.

Chapitre 4 : Les limites du mandat du HCR au Congo

« L'activité du Haut Commissaire ne comporte aucun caractère politique ; elle est humanitaire et sociale et concerne en principe des groupes et catégories de réfugiés. »¹⁸⁶

Dans son ouvrage, Laurent Lardeux¹⁸⁷ analyse que cet apolitisme dont le HCR est censé faire preuve est en réalité difficilement applicable. Le HCR est une agence des Nations Unies qui dépend des États donateurs pour la réussite de ses actions, mais qui doit également s'entretenir avec les États d'accueil de réfugiés pour la mise en place de ses activités. Si le HCR se doit d'être apolitique, il se retrouve malgré tout contraint de se « soumettre aux volontés et aux directives des pays financeurs et des pays d'asile, ce qui réduit considérablement le mandat de protection qui lui est dévolu »¹⁸⁸.

Selon Michel Agier, la position du HCR est « d'ores et déjà très affaiblie »¹⁸⁹. Il explique qu'« en se mettant de plus en plus nettement au service des politiques européennes et africaines qui remettent en cause le droit des réfugiés et demandeurs d'asile, le HCR penche clairement du côté du contrôle des flux et du confinement des indésirables, au détriment de la protection des sans-État, sa mission initiale »¹⁹⁰. C'est cette affirmation que nous avons tenté de retrouver au Congo, en analysant la construction de l'action du HCR par rapport aux volontés nationales et à celles des bailleurs de fonds de ce « grand ordonnateur » du « gouvernement humanitaire ».

I- Souveraineté nationale et dépendance financière aux bailleurs de fonds internationaux

Les interventions du HCR dans le cadre de son mandat de protection sont liées aux volontés politiques des pays d'asile au sein desquels il intervient, et à celles de ses États financeurs, au Nord. Si la présence du HCR au Congo est subordonnée aux décisions du gouvernement, ce dernier définit certaines orientations des actions de l'agence onusienne. Nous l'avons vu, le Congo refuse pour le moment d'exclure les réfugiés des décrets interdisant aux étrangers d'exercer certaines professions (par exemple, celle de chauffeur de véhicule).

186 Statut de l'office du Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés, Résolution n°428 (V) de l'Assemblée générale du 14 décembre 1950, chapitre 1 : « Dispositions d'ordre général », paragraphe 2.

187 LARDEUX Laurent, *Retours d'exils. Ethnographie des rapatriements de réfugiés en Afrique Centrale*, Editions EHESS, 2015, 256 p.

188 Ibid, page 36.

189 AGIER Michel, « Protéger les sans-États ou contrôler les indésirables : où en est le HCR ? », janvier 2006.

URL : <http://www.reseau-terra.eu/article348.html>.

190 Ibid.

Dans ce cas de figure bien particulier, le HCR ne peut en aucun cas obliger le pays à modifier ses textes de loi. Il adapte alors ses interventions au contexte congolais et oriente son action vers des activités de plaidoyer et de sensibilisation. Il en est de même avec les forces de l'ordre : si le HCR ne peut aucunement s'opposer aux forces de police dans les cas d'arrestations de réfugiés, ses agents sont en mesure de négocier avec celles-ci ; ils se servent des textes à la base du statut de réfugié pour argumenter et effectuer des actions de plaidoyer et de formation. L'État congolais reste ainsi souverain en matière d'asile, même s'il ne fournit quasiment aucune assistance aux réfugiés. Les actions de recensement des réfugiés, de contrôle de leurs déplacements, ainsi que leur mise à l'écart effectuées par le HCR et le CNAR sous l'égide du Gouvernement sont révélatrices de ses volontés politiques.

À cela, il faut ajouter la dépendance du HCR aux bailleurs de fonds internationaux, tels que les États-Unis et l'Union Européenne. En effet, différents chercheurs ont montré que l'agence onusienne est dépendante des volontés politiques des États qui financent son action. Ces volontés sont souvent liées à la lutte contre l'immigration dans les pays occidentaux (ce qui peut expliquer par exemple la réorientation de plus en plus importante de ses actions vers le rapatriement volontaire des réfugiés dans leur pays d'origine). Nous verrons que les volontés étatiques (celles du Congo et des États bailleurs de fonds) dessinent les contours de la mission du HCR au Congo.

1)- L'importance de la souveraineté nationale

Dans certains pays, comme la Tunisie, qui n'ont pas mis en place de « systèmes d'asile »¹⁹¹ sur leur territoire, c'est le HCR qui attribue le statut de réfugié aux demandeurs d'asile.

Depuis 2003, au Congo, c'est le Comité National d'Assistance aux Réfugiés qui examine les demandes d'asile. Si le directeur du CNAR nous a affirmé que les décisions au sein des commissions étaient prises en fonction de la Convention de Genève relative aux réfugiés, il est clair, selon une employée haut placée du département Protection du HCR à Brazzaville, que les décisions des fonctionnaires mis à disposition par le Gouvernement sont basées sur des motifs politiques.

Ainsi, le Congo a rétabli le principe de souveraineté nationale et contrôle aujourd'hui l'attribution des statuts de réfugié. Le rôle du HCR dans cet État est donc amoindri, et la négociation avec les agents du CNAR au sujet des cas traités peut être compliquée, en raison des intérêts divergents de chacun des groupes.

191 HAON Nicanor, « Tunisie : pas de printemps pour les migrants », *Plein droit* 2012/3 (n° 94), p. 31-35. DOI 10.3917/pld.094.0031. URL : <http://www.cairn.info/revue-plein-droit-2012-3-page-31.htm>.

Par ailleurs, le HCR adapte son action, comme nous l'avons vu, en fonction des différentes lois et spécificités congolaises, sans exercer de monopole sur cette thématique dans le pays (même s'il est l'organe référent en la matière et qu'il organise l'assistance sur le territoire).

Laurent Lardeux estime qu'à l'époque de la décolonisation, les États « nouvellement indépendants » recherchaient alors à « renforcer leur légitimité sur le plan international ». Par conséquent, le HCR pouvait facilement négocier avec eux et exercer un contrôle important sur la question des réfugiés à l'intérieur de leurs frontières. Aujourd'hui, le « quasi-monopole » du HCR dans ses pays d'intervention se serait « interrompu » en même temps que les États considérés auraient « repris le contrôle de leur politique en matière d'asile et (...) renforcé leur principe de souveraineté nationale ». Cette situation pourrait expliquer le fait qu'aujourd'hui, et depuis les années 1990, le HCR concentre beaucoup plus son action sur les rapatriements et les opérations de retour, notamment en raison des « politiques de plus en plus restrictives des pays hôtes sur la question de l'accueil des réfugiés »¹⁹². Bien évidemment, le rôle des États donateurs est également très important dans la politique menée par le HCR.

Julie Baujard a travaillé sur le rôle du HCR en Inde et elle explique dans son travail : « On ne manquera pas cependant de souligner une aporie du système : le HCR, dont la raison d'être réside dans l'assistance aux réfugiés, tente de se dégager d'une relation de dépendance que les réfugiés estiment inévitable, au vu du vide juridique qui caractérise leur asile en Inde¹⁹³ ». Au Congo, les réfugiés se sentent dépendants du HCR, en raison effectivement de l'absence d'un droit de l'asile dans le pays, mais également parce que l'État exerce beaucoup plus envers eux une fonction de surveillance et de répression que de protection.

Il y a quelques années, les forces de police avaient délogé de leurs habitations sommaires quelques centaines de réfugiés centrafricains dans une zone du quartier de Mpila qui avait été détruite le 4 mars 2012. Ce jour-là, suite à ces expulsions massives, tous les réfugiés avaient fui vers le HCR. Ils avaient alors entrepris d'investir ses locaux et d'y rester jusqu'à ce que celui-ci leur trouve une solution. Des centaines de réfugiés s'étaient retrouvés à l'intérieur et à l'extérieur des bureaux du HCR, qui n'avait rien pu faire pour eux. Il leur avait été demandé de quitter les lieux, mais ces derniers ne s'étaient vu proposer aucune solution de relogement, et la police leur avait clairement défendu de revenir sur les lieux d'où ils venaient d'être

192 LARDEUX Laurent, *Retours d'exils. Ethnographie des rapatriements de réfugiés en Afrique Centrale*, Éditions EHESS, 2015, 256 p., p. 36.

193 BAUJARD Julie, « La politique du HCR à Delhi (Inde). Mise en oeuvre et évolution », *Autrepart* 2009/3 (n° 51), p. 3-17. DOI 10.3917/autr.051.0003. URL : <http://www.cairn.info/revue-autrepart-2009-3-page-3.htm>.

expulsés. Démunis, ces réfugiés s'étaient alors tournés vers l'église pour lui demander une protection. Le mandat du HCR ne lui permet pas de s'opposer aux forces de l'ordre. Il peut simplement tenter de négocier avec elles, ainsi qu'avec les autorités pour les convaincre d'autoriser les réfugiés à se loger dans la zone concernée. Aujourd'hui, le HCR tente de plus en plus de « se dégager » de la relation de dépendance qu'ont les réfugiés envers lui, en effectuant des actions de plaidoyer auprès des représentants de l'État dans le but d'améliorer leurs conditions de vie. D'autant plus que les budgets de l'agence onusienne sont revus à la baisse ces dernières années, et que ces coupes se font ressentir dans l'assistance délivrée.

2)- Des financements revus à la baisse chaque année

« Crise migratoire » en Europe, afflux de réfugiés vers les pays frontaliers à la Syrie : les différents conflits qui sévissent de part et d'autre de la planète génèrent des besoins de plus en plus importants en termes d'assistance aux réfugiés dans certaines régions du monde.

Au Congo, les réfugiés dénoncent souvent le fait de ne pas recevoir suffisamment d'assistance. Les associations financées par le HCR expliquent ne pas être en mesure de venir en aide à l'ensemble des réfugiés qui font appel à leurs services. Une employée haut placée du HCR affirme que leurs budgets au Congo ont grandement diminué depuis 2014. Il est essentiel de se plonger dans les budgets de l'agence onusienne de ces quelques dernières années (par zone géographique) pour tenter de déceler l'origine des diminutions budgétaires actuelles du HCR au Congo, et leurs conséquences pour les réfugiés.

a)- Le budget du HCR au Congo

Une employée du HCR à Brazzaville nous a fourni un document destiné aux bailleurs de fonds du HCR, concernant la situation des réfugiés dans le pays, non disponible en ligne. Nous pouvons y lire :

« Le budget prévisionnel opérationnel exhaustif du HCR pour l'année 2015 s'élevait à 29 550 361 \$ et le financement obtenu a été de 6 380 583 \$, soit 21,6% du montant sollicité. Pour l'année 2016, le financement recherché pour faire face aux besoins est de 26 751 352 \$, le budget disponible est de 4 612 941 \$, soit 17,2%. ».

Cela traduit une baisse générale des montants alloués au Congo par les bailleurs de fonds internationaux.

D'un point de vue global, les budgets du HCR ont considérablement augmenté depuis 2011 dans la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord en raison du conflit en Syrie, et

depuis 2014 en Europe du fait de la « crise migratoire ».

Le budget total du HCR pour la région Moyen-Orient/Afrique du Nord dépassait en 2010 les 621 millions de dollars¹⁹⁴, alors qu'il avoisinait en 2014 les 2 milliards de dollars. Le budget de la région a ainsi été multiplié par 3,12 entre 2010 et 2014¹⁹⁵.

De la même manière, le budget du HCR pour l'Europe en 2012 était de presque 234 millions de dollars¹⁹⁶, alors qu'en 2015, il atteignait 536 millions de dollars¹⁹⁷. Le budget pour cette région du monde a ainsi plus de doublé en deux ans (il a été multiplié par 2,29 exactement).

Le budget de la région Afrique Centrale et grands lacs est resté relativement stable entre 2010 et 2014, malgré une légère augmentation liée à la crise centrafricaine (il a été multiplié par 1,14)¹⁹⁸.

De ce fait, les contributions volontaires des principaux pays financeurs du HCR (Union Européenne, États-Unis et Japon) augmentent pour les régions du Moyen-Orient et de l'Europe, au détriment d'autres régions du monde.

Ainsi, en 2014, l'Union Européenne contribuait au budget des bureaux du HCR dans la région Moyen-Orient/Afrique du Nord à hauteur d'environ 167 millions de dollars (soit 8,5 % d'un budget de presque 2 milliards de dollars). En comparaison, les contributions de l'UE pour l'Afrique subsaharienne cette même année étaient de 523 millions de dollars environ, pour un budget supérieur à 2,5 milliards de dollars (soit environ 2% de ce budget)¹⁹⁹. L'Union Européenne, second plus gros contributeur au budget du HCR, consacre ces dernières années davantage d'argent à la crise syrienne qu'à l'Afrique.

Cette situation peut expliquer la diminution des sommes allouées au bureau du HCR au Congo ces dernières années.

Le budget du HCR du Congo en 2014 avoisinait les 37 millions de dollars²⁰⁰ ; il était d'environ 35 millions de dollars en 2015²⁰¹. Cette somme reste stable depuis 2010 et a même légèrement augmenté : elle était de 30 millions de dollars environ en 2010²⁰².

Si les budgets restent stables, les dépenses du HCR – c'est-à-dire les sommes effectivement dépensées, provenant des contributions volontaires des États financeurs –, elles, sont en nette

194 UNHCR, « Rapport Global 2010 ». URL : <http://www.unhcr.org/fr/gr10/>.

195 UNHCR, « Rapport Global 2014 ». Résister envers et contre tout » (version papier).

196 UNHCR, « Rapport Global 2012 ». URL : <http://www.unhcr.org/fr/gr12/index.xml>.

197 UNHCR, « Appel Global 2016-2017. Sans autre choix, tout risquer » (version papier).

198 UNHCR, « Rapport Global 2010 ». URL : <http://www.unhcr.org/fr/gr10/>.

UNHCR, « Rapport Global 2014. Résister envers et contre tout » (version papier).

199 UNHCR, « Rapport Global 2014. Résister envers et contre tout » (version papier).

200 Ibid.

201 UNHCR, « Appel Global 2016-2017. Sans autre choix, tout risquer » (version papier).

202 UNHCR, « Rapport Global 2010 », URL : <http://www.unhcr.org/fr/gr10/>.

diminution, notamment depuis 2015.

La grande opération de réfugiés de RDC, organisée par le HCR entre les mois de mai 2012 et de juillet 2014, ayant permis de rapatrier 119 000 réfugiés, a constitué une des lignes principales du budget du HCR au Congo en 2012 et en 2013. En effet, la ligne budgétaire consacrée au « retour volontaire » représentait 10% du budget du HCR en 2012 et 15% de son budget en 2013²⁰³. Il s'agit des dépenses principales de l'agence onusienne ces deux années, en dehors des sommes d'argent attribuées à ses partenaires d'exécution présents à Brazzaville et dans le département de la Likouala.

Le budget réel du HCR en 2015 a diminué de 50% environ par rapport à l'année 2014, et de 30% de nouveau entre 2015 et 2016. Il est en effet passé de 13,7 millions de dollars environ en 2014 à approximativement 6,4 millions de dollars en 2015. En 2016, ce budget réel était d'environ 4,6 millions de dollars.

Une telle baisse peut bien évidemment être expliquée par la diminution du nombre de réfugiés dans le pays entre 2012 et 2014, suite aux opérations de rapatriement. Le fait que celles-ci (très coûteuses) soient terminées, et que le nombre de réfugiés dans le pays ait considérablement diminué depuis 2012 est, pour les financeurs, une raison claire de diminuer les sommes d'argent attribuées au Congo.

« [Et au niveau du budget du HCR au Congo, (...) ça évolue comment ces dernières années ?] Et ben, c'est comme ça [elle penche sa main pour exprimer une diminution importante]. Mais c'est logique. Comme je disais, il y a eu 120 000 réfugiés de la RDC qui sont partis. C'est les bailleurs, hein, qui nous financent, donc pour eux, c'est mathématique. Vous avez 120 000 réfugiés qui sont partis, vous allez perdre 50% du budget. Et ça c'était de 2014 à 2015, on a perdu 50% du budget. De 2015 à 2016 on a perdu 30 % du budget. Oui. Donc, c'est vraiment difficile. [Ça se répercute comment sur les réfugiés ?] Ben, beaucoup, hein. Ça se répercute parce que... C'est surtout au niveau de l'assistance (...), ils se plaignent beaucoup, et c'est pour ça que moi je leur dis toujours : « Le HCR ne peut pas vous prendre en charge à 100 % ». Ce serait utopique que de leur dire le contraire. »²⁰⁴

En effet, comme l'explique la cette employée haut placée du HCR à Brazzaville, les bailleurs de fonds diminuent les sommes attribuées au HCR en fonction du nombre de réfugiés présents dans le pays. Or, pour la période considérée (2010-2014), le budget prévisionnel du HCR n'a pas diminué. Ce qui pourrait signifier que, malgré la baisse du nombre de réfugiés dans le pays, les besoins sont restés très importants, et que les coupes budgétaires ne devraient pas

203 UNHCR, « Rapport Global 2012 ». URL : <http://www.unhcr.org/fr/gr12/index.xml>.

UNHCR, « Rapport Global 2013 ». URL : <http://www.unhcr.org/fr/gr13/index.xml>.

204 Extraits d'un entretien avec une employée du HCR à Brazzaville, effectué au sein de son bureau au siège du HCR le 20 avril 2016. Durée de l'entretien : 1h07.

être « mathématiques ».

D'autant plus qu'en 2013, le Congo a accueilli une importante « vague » de réfugiés centrafricains fuyant les conflits qui ont suivi le renversement du Président François Bozizé. En 2013, plus de 10 000 Centrafricains se sont vu attribuer le statut de réfugié au Congo. Aujourd'hui, en 2016, ils sont près de 30 000 à être statutaires. Ainsi, le rapatriement de 119 000 réfugiés a semblé être une bonne raison pour les bailleurs de fonds de diminuer le budget consacré au Congo, malgré l'arrivée de 30 000 nouvelles personnes, ayant de surcroît un besoin d'assistance certainement supérieur à celui qu'avaient les réfugiés de RDC, arrivés au Congo depuis plusieurs années et mieux intégrés à leur pays d'accueil. Les réfugiés nouvellement arrivés requièrent une plus grande assistance puisqu'ils ne connaissent pas le pays et ne bénéficient pas des liens de parenté entretenus par les réfugiés de RDC avec les Congolais de RDC, présents de l'autre côté du fleuve Oubangui, et leur permettant par exemple de pratiquer certaines activités commerciales.

Les baisses budgétaires se répercutent directement sur l'assistance aux réfugiés, et les sommes attribuées aux partenaires exécutifs du HCR diminuent. Les réfugiés se plaignent régulièrement du manque d'assistance qui leur est allouée.

Selon la coordinatrice de la CEMIR, l'assistance aux réfugiés dépend réellement du budget qui est attribué à la structure.

« On a un budget alloué, et en fonction de ce budget, à ce moment-là, on assiste. Mais s'il y en a 30 000 ou 50 000, on ne pourra jamais assister les 50 000, parce que c'est en fonction du budget, le HCR aussi, en fonction de ce que les donateurs donnent... Je pense que les donateurs aussi regardent les zones. Ici c'est pas la Syrie, donc on mettra peut-être un peu plus de l'argent là où on estime qu'il y a peut-être plus d'urgence. Ici, (...) c'est vrai, il y a eu le passage des élections et tout, mais (...) on ne peut pas se comparer aux autres zones... Donc c'est toujours en fonction du budget alloué. »

(...)

« Normalement, tout le monde peut avoir l'aide, mais on ne peut pas aider tout le monde : on fait en fonction des moyens que l'on dispose, c'est comme ça. Sinon, s'il y a les moyens, on peut assister. La demande, elle ne cesse pas. Ce qui peut bloquer, c'est les finances. Les projets, c'est plus les mêmes, chaque année ils ne font qu'aller en diminution. »²⁰⁵

Ce même constat a été fait par le partenaire médical du HCR à Brazzaville. Selon notre

205 Extraits d'un entretien avec une employée de la Commission d'Entraide pour les Migrants et les Réfugiés – financée par le HCR – dans son bureau au siège de la CEMIR à Brazzaville le 29 mars 2016. Durée de l'entretien : 50 minutes.

interviewé, le personnel médical salarié du centre est insuffisant et les réfugiés doivent parfois attendre une demi-journée avant d'être pris en consultation. L'assistance qui leur est proposée est extrêmement limitée, et ce sont les montants de l'aide allouée par le HCR qui déterminent la capacité de réponse du partenaire médical. En effet, le centre doit s'adapter au budget qu'il reçoit du HCR, et pas l'inverse. Les aides ne sont pas définies en fonction des besoins constatés auprès des réfugiés, mais l'aide allouée aux réfugiés dépend des budgets accordés au partenaire santé. Notre interlocuteur nous a également confié que les réfugiés « attendent gros du HCR ou de ses partenaires », qui ne sont souvent pas en mesure de « satisfaire leurs attentes ». Ainsi, les médecins et autres personnels du centre se retrouvent régulièrement à devoir « gérer leurs humeurs »²⁰⁶ (celles des réfugiés en visite médicale).

Le nombre de personnes aidées peut ainsi varier d'une année à l'autre, selon les financements perçus par la CEMIR, puisque cette organisation dépend exclusivement des financements du HCR. Ainsi, l'assistance apportée aux réfugiés au Congo n'est pas définie par leurs besoins mais par les financements des bailleurs de fonds du HCR (constat fait également par Lambert Coleman, qui avait travaillé lui aussi sur l'assistance aux réfugiés au Congo dans son mémoire en 2014).

Cela incite le HCR à orienter son action vers l'autonomisation des réfugiés.

b)- L'autonomisation des réfugiés

La situation financière dans laquelle se trouve le bureau du HCR à Brazzaville, ainsi que les lois de plus en plus restrictives concernant l'accès aux emplois pour les étrangers, poussent les agents du HCR à effectuer des actions de plaidoyer auprès du Gouvernement mais les amènent également à travailler sur l'autonomisation des populations réfugiées. Le HCR leur propose en effet de mettre en place des activités génératrices de revenus, grâce à de modestes sommes d'argent qui leur permettent de créer des commerces ou de travailler dans le domaine agricole. Si les pratiques de ce type sont courantes au sein des organisations humanitaires, elles sont d'autant plus valorisées au Congo que l'assistance aux réfugiés y est particulièrement limitée.

La CEMIR propose aux réfugiés qui le souhaitent de les assister dans la mise en place de leurs projets. Un conseiller social salarié par l'organisation est mandaté pour relire ces projets et

206 Informations recueillies lors d'un entretien avec un médecin travaillant au sein du Centre des Sœurs Martin, financé par le HCR. La rencontre a eu lieu dans le bureau du médecin dans l'enceinte du centre de santé le 31 mars 2015. Durée de l'entretien : 31 minutes.

aider les réfugiés à modifier ou améliorer leurs écrits. La CEMIR les oriente alors vers une « institution de micro-finance locale » qui peut octroyer des crédits, sous certaines conditions, aux Congolais mais également aux réfugiés (la Caisse de Participation à la Promotion des Entreprises et leur Développement).

Le HCR a en effet comme vocation de quitter ses pays d'intervention, de manière à laisser les pays d'asile gérer seuls l'assistance aux réfugiés.

« L'année dernière, on a eu peu changé d'approche pour voir si on peut leur faire bénéficier de... qui peut bénéficier de microcrédit, parce qu'on se dit que c'est plus consistant. On avait une politique de ce qu'on appelait à l'époque des activités génératrices de revenus. On donnait 100, 120 000, 150 000, et pour quelqu'un qui a vraiment des difficultés, vous allez voir, au bout de 3 mois, il revient, ils font : « Oui, euh, quand je suis sorti d'ici, mon fils est tombé malade et donc du coup j'ai pas fait l'activité que j'avais dit que j'allais faire, j'ai soigné mon enfant à la place ». Qu'est-ce que vous pouvez faire à ça ? Donc on s'est dit : « Est-ce qu'on peut donner plus et s'assurer que ces gens-là se prennent en charge à un moment ? ». Parce que nous on va fermer un jour. On va partir. Et c'est pas le Congo... je vois très mal comment le Congo va les assister... Je le vois pas venir, même quand les autorités congolaises seront sensibilisées sur les questions de Droit des réfugiés, je vois pas comment le Congo va s'engager dans une politique d'assistance même aux réfugiés... Donc le but, c'est vraiment de leur apprendre à pêcher, comme on dit. Et même pour ça, il faut les moyens ; ça, on en parlait avec la chargée de programme justement. L'idée, c'était : si on avait de l'argent, on installe vraiment le maximum de personnes, et surtout là maintenant qu'ils n'ont pas le droit de faire la vente à l'étalage, donc des commerces de moins de 200 000 francs CFA avec les dispositions qu'ils sont en train de mettre en œuvre. L'idée, c'était : si on pouvait avoir de l'argent, on installe un maximum de personnes avec des boutiques et des choses, et l'accès à la terre pour ce qu'ils font, et qu'ils se prennent en charge. Et ça, c'est, même au niveau siège, ça, c'est vraiment ce que le HCR pense actuellement, vraiment : autonomisation, « self reliant ». Il faut que les réfugiés se prennent en charge, parce que le HCR, les moyens sont vraiment limités. Mais même pour faire ça, il faut de l'argent. »²⁰⁷

Ainsi, les missions du HCR dépendent en grande partie des financements octroyés par les pays contributeurs à son budget, qui ont donc une influence sur les actions menées par l'organisation.

3)- Une action dictée par les bailleurs de fonds

Les principaux bailleurs de fonds du HCR sont les États-Unis, le Canada, l'Australie, l'Irlande,

207 Extraits d'un entretien avec une employée du HCR à Brazzaville, effectué au sein de son bureau au siège du HCR le 20 avril 2016. Durée de l'entretien : 1h07.

le Japon, le Luxembourg, la Norvège, la Suède, le Royaume-Uni, le Danemark, l'Union Européenne et la Suisse (il existe en effet des financements européens ainsi que des financements provenant de pays européens par le biais de donateurs privés par exemple).

Pour Mario Bettati²⁰⁸, le HCR, qui est financé par des pays du Nord, se plie à leurs demandes, organisant des rapatriements volontaires de réfugiés dans le but de satisfaire ces bailleurs de fonds. Les programmes en question auraient pour conséquence de « contenir la pression migratoire » des pays du Sud vers les pays occidentaux, mais seraient en réalité des « retours forcés ». Les recherches de Mario Bettati ont permis de faire le lien entre l'augmentation du budget alloué au HCR par les pays riches de la planète et les programmes de rapatriement qui sont alors organisés.

En effet, le HCR est financé par des contributions volontaires des pays occidentaux, qui représenteraient 86% de son budget. Seuls 2% du budget régulier des Nations Unies sont alloués au HCR²⁰⁹. Ces mécanismes de financements permettraient aux États bailleurs de choisir les programmes pour lesquels ils souhaitent majoritairement allouer des fonds. Si cette information n'a pas réellement pu être vérifiée au cours de nos entretiens, la solution du rapatriement volontaire est très clairement la plus recherchée par le HCR lorsque cela est possible. En 2014, alors qu'un programme de rapatriement volontaire a été organisé pour les ressortissants de RDC, ce sont presque 120 000 d'entre eux qui ont été rapatriés.

Le même constat a par ailleurs été fait par Laurent Lardeux, qui a effectué sa thèse sur le retour des réfugiés de RDC dans leur pays d'origine : « De l'exil au retour : dispositifs de rapatriement et carrières migratoires des retournés congolais (RDC) ».

Selon Luc Cambrézy, les pays donateurs « pratiquent une politique d'assistance évidemment ciblée en fonction de leurs intérêts géopolitiques, de leurs liens historiques avec le pays d'origine des réfugiés et le pays d'accueil et enfin, de la pression éventuelle de l'opinion publique »²¹⁰.

Ainsi, les financements octroyés au HCR par les bailleurs de fonds se doivent de servir les intérêts de ces mêmes donateurs, plutôt que ceux des bénéficiaires.

[Par exemple, il y a des pays qui financent le HCR et qui, peut-être la France même, qui refusent d'accueillir des personnes réinstallées, mais qui financent quand même. Est-ce que dans ce cas, elle ne vous

208 BETTATI Mario, « Le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) », *Pouvoirs* 2013/1 (n° 144), p. 91-111. DOI 10.3917/pouv.144.0091. URL : www.cairn.info/revue-pouvoirs-2013-1-page-91.htm.

209 UNHCR, Données financières, <http://www.unhcr.fr/pages/4aae621e299.html>.

210 CAMBRÉZY Luc, *Réfugiés et exilés. Crise des sociétés, crise des territoires*, Paris, Éditions des archives contemporaines, 2001, page 110.

appuie pas pour le rapatriement plutôt que la réinstallation ?]
Écoutez, ça, ça devient une question, je vais dire, très politique, et à laquelle j'ai pas de réponse. Mais les politiques des pays, nous on influe difficilement là-dessus. Que la France ait aujourd'hui fermé ses portes pour la réinstallation, c'est un choix, c'est une décision. Ils ont leurs (...) pressions internes, ils ont leurs considérations internes à prendre en ligne de compte. Et que, du coup, ils aient envie d'augmenter le budget qu'ils donnent (...) au HCR pour gérer un peu ces crises-là au niveau Afrique notamment, on va dire : « partage de responsabilités, solidarité internationale ». Parce que, effectivement, sans ces bailleurs, nous on peut pas non plus intervenir ici, dans les pays africains. »

S'il n'est pas évident que les agents du HCR soient réellement conscients du lien entre intérêts des bailleurs de fonds et actions mises en place sur le terrain, notre interlocutrice au HCR semble considérer « naturel » le fait que la France puisse modifier le montant de ses contributions au HCR, de manière à compenser la fermeture de ses frontières pour les réfugiés²¹¹. Ici, les contributions volontaires des États bailleurs de fonds seraient allouées au budget du HCR dans une perspective de « partage de responsabilités ».

D'ailleurs, pour Marc-Antoine Montclos de Pérouse, « Le fonctionnement du HCR dépend très largement des intérêts stratégiques des États, bien plus que d'une évaluation comparée des besoins humanitaires à travers le monde »²¹².

Dans certains cas, les bailleurs de fonds exigent que différents critères soient respectés dans les pays d'intervention. Aujourd'hui, les conditions d'attribution de l'aide aux réfugiés semblent se raffermir, en raison de ces exigences. Cela peut notamment être perceptible à la CEMIR, lorsque les réfugiés y viennent effectuer des demandes de cautions locatives.

En effet, afin de pouvoir bénéficier de ces cautions, il est demandé aux réfugiés de faire venir leur bailleur (propriétaire de leur logement) à la CEMIR au moment de leur demande. Faire en sorte de faire déplacer leur propriétaire est extrêmement compliqué pour ces derniers, étant donné le temps d'attente lors des demandes et autres raisons liées aux occupations des propriétaires.

Auparavant, les cautions étaient remises directement aux réfugiés, mais aujourd'hui il y a plus

211 Attention : ici, la France est choisie comme exemple. Si elle a effectivement choisi de fermer ses frontières pour la réinstallation (notamment de réfugiés rwandais), nous ne sommes absolument pas en mesure de dire que la France a augmenté ses contributions pour le Congo.

212 PEROUSE DE MONTCLOS Marc-Antoine, « De l'impartialité des humanitaires et de leur perception par les bénéficiaires : les enjeux politiques de l'aide internationale au Burundi », *Autrepart* 2006/3 (n° 39), p. 39-57. DOI 10.3917/autr.039.0039. URL : <http://www.cairn.info/revue-autrepart-2006-3-page-39.htm>.

de méfiance. Étant donné les audits annuels réalisés par les Nations Unies sur l'utilisation des fonds sur le terrain, le HCR préfère à présent remettre l'argent des cautions locatives aux bailleurs et non plus aux réfugiés.

Nous verrons maintenant que dans bien des cas, les actions du HCR sont influencées par les États d'asile ainsi que par les donateurs internationaux, notamment lorsqu'il s'agit de rapatriement volontaire, d'intégration locale ou de réinstallation, les trois solutions durables préconisées par le HCR.

II- Solutions durables préconisées par le HCR : influences des États d'accueil et des bailleurs de fonds

Si en Europe, en France par exemple, il existe des dispositifs de protection temporaire des réfugiés – la protection subsidiaire et la protection temporaire –, ce n'est pas le cas au Congo. Ainsi, des solutions durables sont mises en place, dans le but de proposer aux réfugiés des alternatives à la possibilité de rester réfugiés au sein de leur pays d'asile de façon définitive.

« En fait, le statut de réfugié ne devrait pas être permanent, et ne devrait pas être définitif. C'est pour ça que la notion de solution durable intervient, parce que c'est notre rôle également, comme je le disais. Un réfugié ne devrait pas être réfugié *ad vitam æternam*. Notre rôle, c'est : il est réfugié un moment, mais il faut qu'on trouve une solution durable pour qu'il sorte de là. Quand il est rapatrié, il n'est plus réfugié ; s'il a une possibilité de s'intégrer localement, que ce soit par un permis de résidence ou une naturalisation, qui serait encore mieux, il n'est plus réfugié. Une fois qu'il est réinstallé, ça aboutit forcément à la naturalisation après, donc il est plus réfugié. L'idéal, c'est ça. Et il n'y a pas une période limite ou bien... Il n'y a pas ça. C'est pas comme... dans les cas de mécanismes de protection mis en place en Europe actuellement, où on accorde un peu la protection pour une période donnée ; on n'a pas ça pour les conventions qui régissent les pays comme le Congo, non. »²¹³

Si les trois solutions durables préconisées par le HCR, à savoir le rapatriement volontaire, l'intégration locale et la réinstallation, sont des solutions mises en place dans de très nombreux pays, celles-ci sont appliquées différemment selon les lieux d'intervention du HCR.

213 Extraits d'un entretien avec une employée du HCR à Brazzaville, effectué au sein de son bureau au siège du HCR le 20 avril 2016. Durée de l'entretien : 1h07.

1)- Le rapatriement volontaire

Le rapatriement, première solution durable préconisée par le HCR, se doit d'être réalisé seulement si les réfugiés souhaitent retourner chez eux. Pour Luc Cambrezy, « le retour des réfugiés dans leur pays d'origine est, après le devoir de protection, l'ultime objectif de l'assistance humanitaire, et notamment du HCR »²¹⁴. Il s'agit de rapatriements dits « volontaires », qui sont organisés suite à des accords tripartites signés entre les pays d'origine des réfugiés, les pays d'asile et le HCR.

Les réfugiés de RDC ont fait l'objet d'une importante opération de rapatriement volontaire organisée par le HCR entre mai et juillet 2012. En effet, 119 000 personnes ont été rapatriées pendant cette période, sur les 140 000 réfugiés de RDC alors répertoriés dans le pays. Cette opération a été réalisée grâce à des baleinières ayant transporté entre 350 et 400 passagers par trajet entre les deux rives du fleuve Oubangui. En amont de ces opérations de rapatriement, le HCR a effectué des visites dans les régions d'origine des réfugiés pour en évaluer le niveau sécuritaire. Il a réalisé ces missions avec quelques réfugiés qui étaient des relais d'informations pour la communauté de réfugiés installée dans le département de la Likouala. Dans le cadre de ces rapatriements, le HCR a financé les transports mais aussi des actions de sensibilisation auprès des populations à rapatrier, et a fourni des kits aux réfugiés candidats au retour chez eux.

Si la solution du rapatriement est préconisée par le HCR, elle est également très appréciée du pays d'accueil, le Congo, qui considère les réfugiés comme des personnes de passage. Les agences des Nations Unies présentes sur le territoire se retrouvent régulièrement en réunion avec les agents gouvernementaux, notamment la Direction Générale des Affaires Humanitaires, rattachée au ministère des Affaires sociales. En juin 2016, le PAM a stoppé son assistance alimentaire aux réfugiés de RDC qui étaient présents dans le pays depuis plusieurs années. Si cela peut s'expliquer par des raisons budgétaires, il est clair dans ce cas que les consignes gouvernementales ont orienté les décisions du PAM.

Laurent Lardeux, qui a effectué sa thèse sur la question des rapatriements en Afrique centrale, explique que « le libre consentement est une notion complexe qui va bien au-delà de la simple acceptation écrite par le réfugié à être rapatrié »²¹⁵ et que la volonté de rentrer dans son pays

214 CAMBRÉZY Luc, *Réfugiés et exilés. Crise des sociétés, crise des territoires*, Paris, Éditions des archives contemporaines, 2001, page 107.

215 LARDEUX Laurent, *Retours d'exils. Ethnographie des rapatriements de réfugiés en Afrique Centrale*, Éditions EHESS, 2015, 256 p., p. 47.

d'origine est, pour un réfugié, « autant liée à la situation dans le pays d'asile qu'à celle dans le pays d'origine ». Ainsi, la baisse de l'assistance accordée aux réfugiés dans leur pays d'asile peut être un facteur les incitant à retourner chez eux, même s'ils effectuent eux-mêmes la demande de rapatriement auprès du HCR. Le chercheur a analysé les transformations des budgets prévisionnels du HCR entre 2005 et 2009 au Congo et en RDC. Il a noté un « changement de stratégie » du HCR dans ces zones, et constaté une diminution très importante des sommes consacrées à l'« assistance des réfugiés » au Congo entre 2005 et 2006 (de 228 000 dollars), malgré une augmentation du budget prévisionnel global du HCR dans ce pays (plus d'un million de dollars)²¹⁶. Selon lui, la « diminution effective du nombre de réfugiés » au Congo ne peut justifier cette baisse dans le budget. Laurent Lardeux avance l'hypothèse qu'une telle diminution serait « une stratégie implicite » du HCR pour « accélérer la prise de décision » des réfugiés. À la même période, le budget prévisionnel du HCR pour la RDC avait été multiplié par quatre, et les sommes allouées à l'aide au retour des réfugiés constituaient une part très importante de ce budget. Le chercheur a également constaté que les restrictions budgétaires au Congo avaient débuté avant que le nombre de réfugiés dans le pays ait effectivement diminué.

Si aujourd'hui, suite au dernier rapatriement de réfugiés de RDC qui a eu lieu en 2012, il n'y a pas de rapatriement prévu vers la RDC prochainement, l'aide humanitaire consacrée aux réfugiés de RDC au Congo diminue, et certaines organisations telles que le PAM ne leur fourniront bientôt plus aucune assistance (à l'exception de quelques réfugiés en situation de vulnérabilité qui continueront d'être assistés).

Constatant que le HCR et les autres organisations des Nations Unies diminuent leur assistance envers les réfugiés, Laurent Lardeux, comme d'autres chercheurs, explique que les États financeurs du HCR sont en partie à l'origine de ces décisions. En effet, ces États industrialisés exerceraient sur le HCR certaines pressions liées à des « obligations de résultats », et la réussite de l'action du HCR se mesurerait « au nombre de réfugiés effectivement rentrés dans les régions cibles de la RDC »²¹⁷.

Le HCR au Congo organisera au cours des prochaines années une opération de rapatriement pour les réfugiés de Centrafrique installés dans le pays. Celle-ci sera mise en place dès que possible et les réfugiés seront incités à repartir. Outre les volontés des États financeurs et celles des États d'accueil, il est tout de même clair qu'une grande partie des réfugiés de Centrafrique souhaitent rentrer chez eux au plus tôt, et il semble logique que le HCR aille

216 LARDEUX Laurent, *Retours d'exils. Ethnographie des rapatriements de réfugiés en Afrique Centrale*, Éditions EHESS, 2015, 256 p., p58-59.

217 Ibid.

dans cette direction pour les personnes concernées.

« Quand la situation s'est stabilisée en RDC, on a encouragé tout le monde : « Si vous pouvez partir, écoutez, rentrez chez vous ». Aujourd'hui, on a quand même 12-13 000 qui sont restés là, pour qui, on va voir avec le gouvernement, « est-ce qu'on peut négocier l'intégration locale ? » Pareil pour les Centrafricains : dès que la situation en RCA le permettra, on va commencer à négocier pour le rapatriement. Et on essaye d'offrir les facilités, l'appui qu'il faut pour que ces gens puissent rentrer chez eux et qu'ils ne soient plus réfugiés. C'est vraiment pas une situation idéale, hein, vraiment pas du tout. »²¹⁸

Le Congo est lui-même, nous l'avons vu en première partie, plutôt hostile à l'accueil des réfugiés sur son territoire. Les exactions commises par les forces de police et les violations de leurs droits dont les réfugiés font l'objet, comme par exemple leurs arrestations arbitraires, sont autant d'autres facteurs probablement à l'origine des décisions de retour des réfugiés en RDC. Laurent Lardeux, à ce sujet, parle de « déficience de protection ». Le choix de rapatriement fait par ces réfugiés, bien que volontaire, serait également influencé par les difficultés qu'ils rencontrent dans leur pays d'asile, en matière de protection mais également d'assistance.

Les réfugiés qui souhaitent rester dans leur pays d'asile, malgré les incitations au retour du HCR, peuvent se voir proposer la solution de l'intégration locale.

2)- L'intégration locale

Cette solution est envisagée lorsque les réfugiés ne peuvent pas retourner dans leur pays d'origine ou lorsqu'ils ne souhaitent vraiment pas rentrer chez eux.

La clause de cessation du statut des réfugiés rwandais, « stratégie visant à mettre fin à la situation des réfugiés rwandais qui avaient fui leur pays avant le 31 décembre 1998 »²¹⁹, a pris effet le 30 juin 2013. D'une manière générale, les Rwandais installés au Congo depuis 1996, dans le département de la Likouala et à Brazzaville, ne souhaitent pas retourner au Rwanda. Dans ce cas, l'option qui semble être prévue pour eux dans le pays d'accueil est celle de l'intégration locale. Ainsi, le HCR travaille actuellement à l'intégration des réfugiés rwandais au Congo, en effectuant notamment des actions de plaidoyer auprès des autorités locales.

218 Extraits d'un entretien avec une employée du HCR à Brazzaville, effectué au sein de son bureau au siège du HCR le 20 avril 2016. Durée de l'entretien : 1h07.

219 UNHCR, « La cessation du statut de réfugiés approche pour les réfugiés rwandais », 28 juin 2013, consulté le 6 juin 2016, <http://www.unhcr.org/fr/news/briefing/2013/6/51cd9b58c/cessation-statut-refugie-approche-rwandais.html>.

Nous l'avons expliqué dans la partie 1, celles-ci voient d'un mauvais œil l'intégration des réfugiés, les considérant plutôt comme des personnes établies au Congo pour de courtes périodes.

Ainsi, dans le cadre de l'intégration locale, le HCR se doit de dialoguer avec les autorités dans le but de négocier la possibilité pour les réfugiés (ici rwandais) de s'installer dans le pays. Les autorités avancent en effet régulièrement les arguments selon lesquels les réfugiés rwandais – principalement agriculteurs – couperaient les arbres – dans la Likouala – et refuseraient de se mélanger à la population congolaise.

« En ce qui concerne l'intégration locale, il faut pouvoir convaincre le pays d'asile. Et en général, on est en train de parler de grosses populations. Les Rwandais sont plus de 10 000. Vous parlez d'intégration locale des Rwandais, on vous parle de ce que j'ai dit, là : « Ils sont en train de couper tous les arbres, oui, et puis il se mélangent pas, ils se marient pas ». Il y'a beaucoup de ça aussi malheureusement. »²²⁰

Outre les autorités nationales, le HCR intervient auprès des populations locales pour l'acceptation des réfugiés, et enfin, auprès des populations réfugiées rwandaises elles-mêmes, de manière à les sensibiliser sur les « comportements permettant de faciliter leur intégration ».

« On fait du plaidoyer vis-à-vis du Gouvernement pour les aspects légaux, on fait du plaidoyer vis-à-vis des populations hôtes pour les aspects sociaux, du plaidoyer vis-à-vis des réfugiés eux-mêmes également pour les aspects sociaux. Parce que les critiques qu'on fait aux Rwandais sont fondées : ils ne veulent pas se mélanger, de fait. Ils veulent rester entre eux. Mais comment vous pouvez demander à un pays : « intégrez-nous localement » quand vous, de fait, vous montrez aux gens : « Ah nous, on veut pas de votre culture, on ne vous aime pas, votre façon de vivre là nous dérange énormément ». Et ça, c'est, je vais dire, c'est le message que les Congolais perçoivent de l'attitude des Rwandais ici. (...) Ils n'épousent pas, et les Congolais vous le disent quand on fait les formations. On était sur l'axe nord où ils sont nombreux : « Les femmes de chez eux veulent pas se marier avec les hommes de chez nous », et ça c'est clair dans la communauté rwandaise : on n'épouse pas un Congolais. Donc ça, c'est notre travail aussi de dire aux Rwandais : « Écoutez, si vous voulez rester ici, il y a une attitude à avoir ». Quand vous voulez rester dans un pays, il faut montrer aux gens que « on aime votre pays, c'est pour ça qu'on veut rester ici. ». »²²¹

Ainsi, le HCR plaide en faveur de l'intégration des réfugiés qui souhaitent rester au Congo, en particulier si les réfugiés en question sont mal perçus par la population dite « hôte ».

220 Extraits d'un entretien avec une employée du HCR à Brazzaville, effectué au sein de son bureau au siège du HCR le 20 avril 2016. Durée de l'entretien : 1h07.

221 Ibid.

En réalité, les formations destinées à la population locale viennent tout juste de commencer. Les agents du HCR ont pour le moment simplement effectué une évaluation de la situation et des besoins en termes de sensibilisation des Congolais. Ils se sont adressés aux autorités en faisant en sorte que les « leaders » de communautés ou encore les chefs de quartiers puissent assister aux rencontres, pour connaître les ressentis de la population.

« Dans le cadre justement de notre projet d'intégration locale, c'est l'un des aspects qu'on doit prendre en ligne de compte : l'intégration sociale, donc la sensibilisation des communautés hôtes. L'appui qu'on va apporter aux communautés hôtes, on a commencé ça-là déjà, l'appui aux communautés. Par exemple à Ngo, là on est en train de construire une école, un lycée. Quand on passait justement dans le cadre de cette formation, on avait identifié ce besoin, on s'était dit : « Si on arrive à le faire, quelque part, pour que les gens sachent que c'est le HCR qui l'a fait : c'est le HCR, donc les réfugiés derrière ». Donc on le fait, la sensibilisation, mais également des projets d'appui aux communautés hôtes pour dire : « Écoutez, ils sont là, merci de les avoir reçus toutes ces années ; ils vont rester avec vous, et, bon, ça c'est notre petite contribution pour faciliter la vie ici. »²²²

Les propos tenus par cette employée haut placée du HCR indiquent dans quelle mesure les actions du HCR sont dépendantes du contexte de l'État au sein duquel il intervient. Ainsi, au Congo, pays où 46,5% de la population vit en-dessous du seuil de pauvreté (selon le seuil de pauvreté national)²²³, où l'accès à la santé reste compliqué – en 2000, le pays comptait un médecin pour 5 103 habitants et un lit pour 515 habitants, et en 2010, 0,10 médecin pour 1000 habitants²²⁴, contre 3,19 en France – et où le taux de chômage est élevé (53% en 2012²²⁵), la présence des réfugiés, qui ont accès à des infrastructures mises en place par les ONG, peut être source de tensions, notamment parce que bien souvent, les conditions de vie des populations locales ne sont pas meilleures que celles des réfugiés.

Ainsi, le HCR, dans le cadre de son projet d'intégration des populations rwandaises et de manière à améliorer les perceptions liées à la présence des réfugiés dans le pays, a décidé de mettre en place une infrastructure – ici, un lycée – destinée non seulement aux réfugiés mais aussi à la population locale, et de faire en sorte que cette dernière soit bien consciente du lien entre cette infrastructure et la présence des réfugiés²²⁶. La population congolaise est ainsi

222 Extraits d'un entretien avec une employée du HCR à Brazzaville, effectué au sein de son bureau au siège du HCR le 20 avril 2016. Durée de l'entretien : 1h07.

223 Banque Mondiale, République du Congo, Données, consulté le 15 juin 2016, <http://donnees.banquemondiale.org/pays/congo-republique-du>.

224 Statistiques Mondiales, Nombre de médecins pour 1000 habitants, consulté le 15 juin 2016, <http://www.statistiques-mondiales.com/medecins.htm>.

225 Statistiques Mondiales, Taux de Chômage, consulté le 15 juin 2016, <http://www.statistiques-mondiales.com/chomage.htm>.

226 Voir annexe 6 page 159.

remerciée d'accepter la présence des réfugiés, devenus résidents sur son territoire.

La troisième et dernière solution durable proposée par le HCR est celle de la réinstallation dans un pays tiers.

3)- La réinstallation dans un pays tiers

Le HCR considère la réinstallation comme la solution à utiliser en dernier recours, lorsque les réfugiés sont dans l'impossibilité de rentrer dans leur pays d'origine et que l'intégration locale n'est pas envisageable, pour des raisons d'insécurité ou de besoins spécifiques. Seuls 1% des réfugiés enregistrés par le HCR dans le monde sont sujets à la réinstallation dans un pays tiers.²²⁷

L'objectif du HCR est d'abord que les réfugiés puissent retourner dans leur pays d'origine.

« Le but du HCR, c'est quand même que les gens vivent dans leur environnement. C'est très difficile. En fait la réinstallation est toujours vue comme le sésame, mais les gens... Moi j'ai travaillé en fait avec des réinstallés en France, mais les déceptions sont très grandes. Parce que les gens sont complètement déracinés, surtout les gens qui ne parlent pas la langue ; les gens qui ont toujours vécu en camp n'arrivent pas du tout à s'adapter à la ville ; parfois, la réinstallation, c'est pas non plus incroyable. Après, les gens qui clairement... dont la vie est en danger immédiat, ils sont très contents de partir. Mais d'autres personnes, qui ont vécu par exemple pendant quinze ans dans un camp et qui se retrouvent dans des barres HLM à Villeurbanne... Je veux dire, moi, pour avoir vécu plusieurs situations de personnes qui demandaient à repartir dans leur pays d'accueil, je me dis qu'en fait, il faut vraiment bien peser les « pour » et les « contre » de la réinstallation. »²²⁸

Une très grande partie des réfugiés au Congo souhaitent en effet être réinstallés dans un pays tiers, notamment en raison des grandes difficultés qu'ils connaissent dans leur pays d'asile.

Si les États-Unis accueillent la majorité des personnes réinstallées, d'autres pays proposent des places en réinstallation, notamment l'Australie, le Canada, les pays nordiques ainsi que, dans une moindre mesure, les pays d'Europe et d'Amérique Latine²²⁹.

Chaque année, le Bureau du HCR au Congo se voit attribuer par le siège de l'organisation un nombre minimal de personnes à réinstaller dans un pays tiers. En 2016, ce nombre s'élevait à

227 UNHCR, « Réinstallation », consulté le 23 juin 2016, <http://www.unhcr.org/fr/reinstallation.html>.

228 Extraits d'un entretien avec une employée du HCR, réalisé au sein de son bureau au HCR le 1er avril 2016.

Durée de l'entretien : 1 heure.

229 Ibid.

240. Pour 2017, ce chiffre a été revu à la hausse et sera de 317²³⁰.

Le HCR présélectionne les candidats à la réinstallation selon des critères basés sur leur vulnérabilité en tant que réfugiés. Les listes sont ensuite envoyées au bureau régional du HCR de Nairobi, et ce sont finalement les États d'accueil qui ont le dernier mot dans ce processus. Le HCR à Brazzaville tente de faire réinstaller un maximum de personnes, mais ces procédures dépendent du bon vouloir des États d'accueil, notamment des États-Unis et du Canada.

Le HCR a mis en place un « manuel de réinstallation » qui précise les critères devant être pris en compte par les bureaux internationaux pour présélectionner les candidats à la réinstallation. Ainsi, les personnes pouvant prétendre à la réinstallation sont soit des personnes ayant des besoins médicaux importants, qui ne peuvent pas être soignées dans leur pays d'asile et dont la maladie nécessite un suivi sur le long terme (des cas de cancers par exemple), soit des personnes qui cherchent à rejoindre leur famille (regroupement familial), soit des survivants de tortures traumatisés par les expériences qu'ils ont subies, ou encore des femmes en situation de risque (seules avec de nombreux enfants à charge, sujettes à des violences conjugales, ou en situation de grande précarité pouvant les amener à se prostituer), des personnes ayant besoin d'être protégées (physiquement ou légalement), dont par exemple les personnes risquant d'être refoulées, des personnes n'ayant pas d'autre solution que la réinstallation, et, enfin, des enfants et adolescents en situation de risques, notamment des mineurs seuls et isolés. Plusieurs profils sont exclus des procédures de demande de réinstallation : les anciens combattants, les personnes ayant commis des faits « trop graves », ainsi que les personnes ayant appartenu à certains partis politiques, notamment le MLC de Jean-Pierre Mbemba²³¹.

« Les États-Unis sont très frileux sur ce genre de profil (...). C'est pas que nous on les exclut, c'est qu'on sait très bien que les pays en face ne vont pas les accepter. »²³²

Ainsi, de nombreux Rwandais hutu ont été exclus des demandes de réinstallation. Aucun étude individuelle n'ayant été menée sur leur passé puisqu'ils ont bénéficié du statut prima facies à leur arrivée au Congo, les pays de réinstallation préfèrent ne pas accepter ces réfugiés, assimilés aux « génocidaires » de 1994. Notons que les réfugiés afghans en Turquie semblent être confrontés à une situation similaire : les États de réinstallation n'acceptent en

230 Extraits d'un entretien avec une employée du HCR, réalisé au sein de son bureau au HCR le 1er avril 2016.

Durée de l'entretien : 1 heure

231 Ibid.

232 Ibid.

général pas de réfugiés de cette nationalité²³³.

Le HCR au Congo a soumis de nombreux dossiers de demande de réinstallation de réfugiés de RDC au bureau régional de Nairobi suite à l'opération « Mbata ya Bakolo » de 2014, et plusieurs de ces réfugiés sont ainsi partis aux États-Unis. Nombreux sont également les réfugiés de RDC recherchés par les services de renseignement en RDC, qui entrent dans la catégorie des personnes ayant besoin d'être protégées (risque d'enlèvement). Certaines demandes peuvent être effectuées dans l'urgence, notamment si les personnes sont en danger de mort (pronostic vital en jeu ou risque d'assassinat).

Les réfugiés soumis à une demande de réinstallation le sont systématiquement sous deux critères, le premier étant le manque de solutions alternatives. En effet, selon une personne chargée de traiter les dossiers de réinstallation au HCR, tous les réfugiés entrent dans cette catégorie étant données les difficultés qu'ils rencontrent quotidiennement au Congo.

Certains États qui acceptent des réfugiés en réinstallation sont les mêmes que les donateurs du HCR : États-Unis, Australie, Canada et pays nordiques. C'est avec eux que le HCR doit négocier dans le but d'obtenir des places pour les réfugiés ayant besoin d'une protection autre que celle de l'État dans lequel ils sont déjà installés (par exemple, aux États-Unis pour les réfugiés de RDC installés au Congo). Ces États peuvent déterminer des critères concernant les réfugiés acceptés en réinstallation, et ce parfois en fonction des besoins constatés sur leur territoire et non de la situation dans laquelle se trouvent les réfugiés.

« Récemment, on a eu un programme avec le Canada, donc là c'était vraiment une demande spécifique du Canada qui voulait des personnes avec profil francophone. En fait, c'est repeupler certaines zones anglophones ; en fait, il y a des communautés francophones dans ces zones anglophones et ils veulent, ils voulaient des personnes avec profil francophone en général, et qui avaient, on va dire, un niveau d'étude, qui étaient des étudiants en fait. Et donc ça, on va dire, ça contrevenait un peu avec les valeurs du HCR, dans le sens où nous, les gens qui sont privilégiés... en fait le critère, c'est la vulnérabilité. Donc c'est pas parce qu'on va être étudiant et francophone qu'on a à réinstaller cette personne-là. On a pris parmi les personnes-là, les personnes qui étaient les plus vulnérables, du coup on est restés quand même sur nos critères. »²³⁴

« Pareil pour la réinstallation, ça ne dépend pas de nous. On peut identifier des cas mais le dernier mot va revenir à un État, donc, l'État de réinstallation qui accepte de prendre un réfugié parce qu'ils ont des critères. Ils sont en train de chercher des... je ne sais pas moi, des

233 BLEZAT Mathilde, « Turquie : le HCR contre les réfugiés ? », *Plein droit* 2011/3 (n° 90), p. 17-20. DOI 10.3917/pld.090.0017. URL : <http://www.cairn.info/revue-plein-droit-2011-3-page-17.htm>.

234 Extraits d'un entretien avec une employée du HCR le 1er avril 2016. Durée de l'entretien : 1 heure.

femmes seules ou les femmes à risques... ils cherchent des enfants non accompagnés... c'est l'État de réinstallation qui va dire : « Bon, je prends ce cas ou je ne prends pas ce cas. »²³⁵

Ainsi, le HCR se doit de répondre aux demandes des États d'accueil et sa marge de manœuvre quant à la réinstallation reste étroite : son rôle est de dialoguer avec les États d'accueil dans le but d'obtenir des places supplémentaires pour les réfugiés. Il n'a parfois pas d'autre choix que de se plier à la volonté de ces États, dont les intérêts divergent des siens et de ceux des réfugiés.

« Si ça dépendait des réfugiés, ils partiraient tous. Et là encore, ils demandent. Là on a tous ces courriers-là de demande de réinstallation qu'on va analyser (...). Si on pense que le dossier peut prospérer au niveau des pays de réinstallation, nous on a aucun problème, on soumet le cas. On soumet le cas, et après on croise les doigts parce que la dernière décision ne dépend pas de nous. » (...)

« Ça serait plus intéressant effectivement que les portes soient plus ouvertes pour la réinstallation, mais bon, là encore, je sais que la DIP [Division of International Protection] est vraiment en train de négocier beaucoup pour, chaque année, augmenter le quota de réinstallation ; on essaie vraiment de faire ça. »²³⁶

Certains États scandinaves, par exemple la Suède, sont très enclins à accepter des réfugiés réinstallés pour des « medical needs ». Il s'agit notamment de personnes dont le pronostic vital est engagé et qui doivent être réinstallées en urgence.

L'objectif du HCR est d'augmenter le nombre de personnes pouvant être réinstallées. Au Congo, les réfugiés vivent dans des conditions extrêmement précaires et nombreux sont ceux qui souhaitent être réinstallés, notamment depuis 2014 avec le durcissement de leurs conditions de vie.

« Depuis 2014, il y a un durcissement vraiment des conditions de vie des réfugiés, donc du coup, eux évidemment, c'est le sésame, ils se disent qu'ils pourront vivre dignement. »²³⁷

Par ailleurs, le Congo accueille aujourd'hui principalement des réfugiés qui fuient les conflits actuels en Centrafrique, et qui ont subi d'importants traumatismes. Une employée chargée de traiter les dossiers de réinstallation au HCR nous a expliqué que de nombreux cas de « survivants de torture » sont actuellement identifiés pour la réinstallation parmi ces réfugiés.

235 Extraits d'un entretien avec une employée du HCR à Brazzaville, effectué au sein de son bureau au siège du HCR le 20 avril 2016. Durée de l'entretien : 1h07.

236 Ibid.

237 Extraits d'un entretien avec une autre employée du HCR, réalisé au sein de son bureau au HCR le 1er avril 2016. Durée de l'entretien : 1 heure.

Le rôle du HCR est donc réellement limité au sein des États d'accueil : il exerce une grande fonction de plaidoyer auprès des États bailleurs de fonds et auprès des pays hôtes, mais les décisions finales ne lui reviennent pas.

Les différentes limites constatées dans le mandat du HCR, tout comme les difficultés que les réfugiés rencontrent dans leur État d'asile, amènent ces derniers à se constituer en groupes d'action, qui interviennent de façon parallèle ou complémentaire au HCR. Il arrive également que ces réfugiés se dirigent vers les associations locales de défense des droits de l'homme. Nous verrons ici quelques exemples probants à ce sujet.

Chapitre 5 : S'en sortir lorsqu'on est réfugié : solidarité, actions de recours et actions politiques

Pour Michel Agier²³⁸, les réfugiés sont systématiquement considérés comme des victimes, qu'il faudrait continuellement plaindre et qui seraient caractérisés par une « absence intellectuelle ». Selon lui, « le signe et la condition de la puissance de l'humanitaire contemporain résident dans l'étrange présence-absence de ses « ayants droit », symboliquement omniprésents mais intellectuellement et politiquement absents : c'est le monde à part des « victimes », auxquelles est généralement associé le nom de réfugié ». Cette position de victime est ressentie par les réfugiés au Congo. Le propos d'un réfugié centrafricain au cours d'un entretien avec un membre du PAM nous a été rapporté : « Un réfugié n'a peut être rien dans le ventre, mais il n'a pas rien dans la tête ». Cette phrase exprime clairement le dépit éprouvé par des réfugiés qui souhaiteraient pouvoir travailler, vivre dignement et ne plus être considérés comme des « bouches à nourrir » au Congo. Nous allons voir que les réfugiés développent de nombreuses stratégies d'adaptations, et s'organisent de manière à revendiquer leurs droits.

I- Logiques de solidarité entre réfugiés de RDC : racines historiques

Rémy Bazenguissa-Ganga a effectué une étude sur la situation des réfugiés congolais de RDC et rwandais dans le département de la Likouala, situé au nord-est du pays²³⁹. Sa recherche nous éclaire particulièrement sur le contexte d'installation de ces réfugiés, sur leurs rapports avec la population congolaise locale et sur le contexte d'arrivée des acteurs humanitaires.

Au début des années 2000, lorsque Rémy Bazenguissa-Ganga réalise ses recherches, les populations réfugiées présentes dans le département sont des Rwandais arrivés en 1996 suite au démantèlement des camps de réfugiés dans le Kivu, orchestré par le Rwanda, des Congolais de RDC arrivés en 1999 suite aux violences entre les Forces Armées Congolaises et le Mouvement de Libération du Congo (MLC), et des Centrafricains présents dans le département depuis 2001, conséquence du putsch manqué à Bangui cette année-là. À cette époque, la CEMIR est présente sur le territoire mais l'aide humanitaire est très récente

238 AGIER Michel, « Espaces et temps du gouvernement humanitaire », *Pouvoirs* 1/2013 (n° 144), p. 113-123. DOI 10.3917/pouv.144.0113. URL : www.cairn.info/revue-pouvoirs-2013-1-page-113.htm.

239 BAZENGUISSA Rémy, « Les réfugiés dans les enjeux locaux au nord-est du Congo », in André GUICHAOUA (dir.), *Exilés, réfugiés, déplacés en Afrique centrale et orientale*, Paris, Karthala 2004, p. 379-423.

(inexistante en 1999 et 2000) et très insuffisante.

Une relation particulière existait entre les réfugiés de RDC et les Congolais de Brazzaville, en raison de leurs liens ethniques qui existaient avant la création de la frontière entre les deux pays. Ces populations habitant de part et d'autre du fleuve Oubangui avaient l'habitude de le traverser et entretenaient des « relations économiques et commerciales »²⁴⁰. Toutes deux étaient ainsi reliées « au sein d'un même espace »²⁴¹, malgré l'existence de la frontière et celle de postes de frontières ou de services douaniers. Lorsque d'importants flux de réfugiés arrivèrent en 1999/2000 dans le département de la Likouala, leur installation ne posa d'abord pas de problème particulier à la population locale – malgré les ressources agricoles limitées et le nombre restreint d'habitations –, en raison des liens qui préexistaient entre les deux pays. Ces populations se considéraient mutuellement avec fraternité ; les Congolais se montrèrent solidaires envers leurs voisins, et les réfugiés purent accéder à des terres qu'ils leur louèrent ou se firent prêter. Les échanges commerciaux entre les différentes régions continuèrent à se produire. L'arrivée des humanitaires dans la région vint modifier les relations entretenues entre les différentes populations.

Laurent Lardeux explique que le HCR avait des difficultés à intervenir au moment de l'arrivée des réfugiés dans la Likouala, pour des raisons de sécurité : le fleuve Oubangui était inutilisable pour transporter du matériel et du personnel à cause de la présence des « combattants des troupes rebelles » ainsi que des « principaux effectifs militaires des Forces armées congolaises » dans la zone. De plus, l'aménagement de véritables camps était rendu extrêmement complexe par des contraintes liées aux « forêts denses » et aux « marais »²⁴², sans compter que le Gouvernement redoutait de voir se regrouper les réfugiés congolais de RDC au sein de ces camps car il craignait « qu'un opposant ne les mobilise en leur faveur »²⁴³. À cette époque, et en l'absence de personnel humanitaire, les réfugiés s'étaient « auto-installés » dans cette région située à proximité de la frontière de la RDC, avec l'aide des populations locales.

Les premiers bureaux du HCR dans la Likouala firent leur apparition à la fin de l'an 2000, à Impfondo, à Bétou et à Loukolela. L'organisation qui prévalait alors dans la région, née de

240 LARDEUX Laurent, *Retours d'exils. Ethnographie des rapatriements de réfugiés en Afrique Centrale*, Éditions EHESS, 2015, 256 p., p. 99.

241 Ibid.

242 LARDEUX Laurent, *Retours d'exils. Ethnographie des rapatriements de réfugiés en Afrique Centrale*, Éditions EHESS, 2015, 256 p., p. 101.

243 BAZENGUISSA Rémy, « Les réfugiés dans les enjeux locaux au nord-est du Congo », in André GUICHAOUA (dir.), *Exilés, réfugiés, déplacés en Afrique centrale et orientale*, Paris, Karthala 2004, p. 379-423, page 384.

l'auto-installation des réfugiés selon leurs « réseaux d'interconnaissance », fut alors alors complètement chamboulée par l'arrivée des acteurs humanitaires. Elle se transforma en un système tout à fait différent, organisé par des acteurs externes, humanitaires, dont les objectifs étaient de « faciliter la distribution alimentaire et matérielle dans chacun des sites », « recenser les réfugiés » et « contrôler leurs déplacements dans la région »²⁴⁴.

Une situation analogue a été constatée au début des années 1990, lorsque des réfugiés sierra-léonais arrivèrent en Guinée, pays dans lequel ils avaient des liens de parenté avec une partie de la population : « L'intervention des organisations onusiennes auprès des réfugiés de Sierra Leone en Guinée a non seulement figé la frontière mais aussi contribué, par la même occasion, à redessiner les contours de l'État-nation »²⁴⁵.

Dans le département de la Likouala, la présence du HCR a profondément transformé les relations qui existaient entre réfugiés et autochtones. Des tensions apparurent parce que les « propriétaires fonciers » ou « notables locaux », qui avaient une certaine autorité sur les réfugiés (ils leur accordaient par exemple le droit d'accès à la terre), perdirent de leur pouvoir au profit du HCR, qui utilisa les textes de « droit humanitaire » pour faire valoir le droit des réfugiés à l'accès à la terre. En ce sens, les humanitaires « court-circuitèrent l'autorité locale ». C'est ainsi que la notion de « nationalité » fut utilisée par les propriétaires pour refuser d'accorder des terres aux réfugiés (droit coutumier), cela pour réaffirmer leur autorité face au HCR, alors que les terres étaient naturellement attribuées aux réfugiés auparavant. Ce changement, ajouté aux arrivées importantes de réfugiés dans la région, provoqua des tensions entre réfugiés et autochtones. En revanche, de telles circonstances consolidèrent les liens entre réfugiés en provenance des mêmes régions ou pays (province de l'Équateur en RDC notamment). Si la solidarité qui préexistait entre populations congolaises et réfugiées s'est peu à peu dissipée, les relations d'entraide entre populations réfugiées de même origine géographique, partageant une histoire, des souvenirs et une souffrance commune, se sont renforcées.

L'arrivée des humanitaires ne fit pas disparaître les anciennes pratiques qui existaient de part et d'autre de l'Oubangui. Aujourd'hui, les activités commerciales entre ses deux rives

244 LARDEUX Laurent, *Retours d'exils. Ethnographie des rapatriements de réfugiés en Afrique Centrale*, Éditions EHESS, 2015, 256 p., p. 107.

245 DOUGLAS Henry *et al.*, « Réfugiés sierra-léonais et aide humanitaire en Guinée. La réinvention d'une « citoyenneté de frontière » », *Politique africaine* 2002/1 (N° 85), p. 56-63. DOI 10.3917/polaf.085.0056. URL : <http://www.cairn.info/revue-politique-africaine-2002-1-page-56.htm>.

perdurent.

Ainsi, pour Laurent Lardeux²⁴⁶, les « entrecroisements » entre « espace historique » et « espace humanitaire » « impliquent une juxtaposition entre des cadres historiques culturels et identitaires ». Cette juxtaposition serait à la base des relations entre populations et des « cadres humanitaires », ceux-ci ayant pour objectif la prise en charge des « masses vulnérables », indépendamment des logiques internes aux groupes auprès desquels ils interviennent.

Il existe aujourd'hui chez les réfugiés habitant la Likouala, notamment ceux de RDC, présents depuis de nombreuses années, des relations d'entraide fondées sur des origines géographiques communes. Petit à petit, et grâce à la continuité des activités commerciales entre les deux Congo, une « économie parallèle » s'est développée, à partir de « la mobilité » et des « solidarités communautaires entre réfugiés ». Cela leur vaut toutefois l'animosité de la population congolaise, qui pratique ces activités de commerce entre les deux pays depuis de nombreuses années, car ils sont devenus leurs concurrents sur ce marché informel.

« Souvent, les populations RDC, tu vois, c'est des familles (...). Il y a vraiment des liens familiaux d'une rive à l'autre, et, du coup, tout le monde se connaît un peu ; il y a plein de gens ils viennent vendre leur poisson au Congo, ils repartent le soir, etc. »²⁴⁷

Les réfugiés présents dans la Likouala depuis plusieurs années auraient en effet « développé pas mal de stratégies d'adaptation »²⁴⁸. Si le fait pour un réfugié de retourner dans son pays d'origine est interdit par la Convention de Genève, les allées et venues sur l'Oubangui, frontière naturelle entre les deux Congo, semblent être monnaie courante. Pour Marion Fresia, ces pratiques illégales au regard du droit des réfugiés apparaîtraient plutôt, en raison de « l'histoire locale », comme « le prolongement ou la réactualisation d'un ensemble de pratiques plus ou moins anciennes »²⁴⁹. Dans son étude, cette remarque s'appliquait aux différentes populations réfugiées installées de part et d'autre du fleuve Sénégal. La situation semble tout à fait comparable à celle-ci, étant donnée l'histoire commune des populations concentrées de part et d'autre du fleuve Oubangui. Les alliances qui uniraient les populations regroupées sur les deux rives du fleuve Sénégal seraient de nature « politicoéconomiques, interethniques et parentales ».

246 LARDEUX Laurent, *Retours d'exils. Ethnographie des rapatriements de réfugiés en Afrique Centrale*, Éditions EHESS, 2015, 256 p., p. 119.

247 Extraits d'un entretien avec deux salariés du Programme Alimentaire Mondial, réalisé à leur domicile le 8 avril 2016. Durée de l'entretien : 1h37.

248 Ibid.

249 FRESIA Marion, « « Frauder » lorsqu'on est réfugié », *Politique africaine* 2004/1 (N° 93), p. 42-62. DOI 10.3917/polaf.093.0042. URL : <http://www.cairn.info/revue-politique-africaine-2004-1-page-42.htm>.

Le niveau d'intégration des réfugiés au Congo et leur capacité à générer des revenus dépendraient ainsi en partie de leur origine géographique, mais également de la durée de leur exil. Ceux provenant de la province de l'Équateur, située en RDC de l'autre côté du fleuve Oubangui, ont pu continuer leurs pratiques commerciales d'antan malgré leur statut de réfugié, ce qui leur a permis de faire plus aisément face aux difficultés rencontrées sur place. Aujourd'hui, les réfugiés centrafricains installés au Congo depuis 2013 seraient quant à eux bien plus dépendants aux agences onusiennes que le sont les réfugiés de RDC, arrivés quelques années auparavant. Tous les réfugiés centrafricains ou presque s'appuient sur la distribution alimentaire du PAM pour survivre.

Pour autant, ces populations réfugiées centrafricaines habitant dans le département de la Likouala ont bien souvent mis en place quelques stratégies, parallèles ou compensatoires par rapport à l'aide allouée par les organisations humanitaires.

II- Stratégies parallèles ou compensatoires mises en place par les réfugiés dans la Likouala

Marc Antoine Pérouse de Montclos explique que, « contrairement aux idées reçues, les occupants des camps ne restent pas inactifs à attendre l'aide internationale. Afin de se procurer les biens manquants dans des économies de pénurie et de troc, ils revendent une partie des vivres distribués par les organisations humanitaires, (...) à l'intérieur ou à l'extérieur des camps »²⁵⁰. Par ailleurs, ces réfugiés, s'ils en ont la possibilité, peuvent « dynamiser les agricultures locales, base de la prospérité urbaine des localités environnantes ».

Dans le rapport publié par le PAM en 2014 concernant la sécurité alimentaire et la vulnérabilité des réfugiés, les différentes « sources des aliments consommés » sont précisées²⁵¹. Ainsi, outre le marché et les distributions de vivres du PAM, les réfugiés se procureraient de la nourriture notamment en pratiquant la cueillette et la pêche. Quelques-uns réussissent à produire leur propre nourriture (même si cela reste très marginal), et une partie d'entre eux a recours à des dons qui leur sont faits par leur famille. De plus, certains réfugiés revendent une partie de la nourriture qui leur est distribuée par le PAM pour acheter d'autres aliments ou pour se procurer des produits utiles pour le ménage. Ils peuvent aussi échanger cette nourriture contre d'autres denrées (manioc notamment).

250 PEROUSE DE MONTCLOS Marc-Antoine, « Marges urbaines et migrations forcées : les réfugiés à l'épreuve des camps en Afrique de l'Est », *Autrepart* 1/2008 (n° 45), p. 191-205. DOI 10.3917/autr.045.0191. URL : www.cairn.info/revue-autrepart-2008-1-page-191.htm.

251 Programme Alimentaire Mondial, « République du Congo. Mission d'évaluation conjointe de la sécurité alimentaire et vulnérabilité des ménages de réfugiés provenant de la République Centrafricaine vivant dans le département de la Likouala », mai 2014. URL : <http://www.unhcr.org/fr/54db7f4e9.pdf>.

Ainsi, selon les résultats de cette enquête, 41,8% des ménages ayant bénéficié de l'aide alimentaire du PAM en ont revendu une partie, et 3,2 % des ménages ont dit avoir revendu l'intégralité de l'aide qui leur avait été attribuée.

Cette revente s'explique par le fait que les aliments distribués par le PAM ne correspondent pas aux « habitudes alimentaires » des réfugiés, puisque ces derniers sont plutôt consommateurs de manioc que de riz. Toutefois, cette revente se justifie également par la nécessité pour les ménages d'augmenter leurs revenus et d'améliorer leur quotidien. L'enquête précise que 11% des famille ayant revendu ces aliments se sont servi des sommes d'argent obtenues pour acheter des biens non consommables.

La même étude révélait par ailleurs que 56,8% des ménages pratiquaient une activité génératrice de revenus (voir même deux ou trois activités pour quelques familles). Les activités principales pratiquées par ces réfugiés sont le petit commerce (salons de coiffure, commerce à l'étalage), l'agriculture et l'élevage (toutefois très limités étant donné le peu de terres disponibles – la grande majorité des familles n'ont pas accès à la terre – et le fait qu'une très grande partie des réfugiés soient originaires de la ville). Certains effectuent des travaux rémunérés à la journée, par exemple en tant qu'ouvriers spécialisés. Il est précisé que, dans la Likouala, la probabilité pour un ménage de travailler est liée au temps depuis lequel il y vit. Plus longtemps un réfugié réside dans le département, plus il y a de probabilités qu'il travaille. Ainsi, les réfugiés arrivés depuis environ six mois ou moins ne pratiquent en général pas d'activité, ce qui change souvent à partir de sept mois de présence dans le pays.

Face au « manque de nourriture ou au manque d'argent pour se procurer de la nourriture » dans le nord-est du Congo, certains foyers adoptent des « stratégies de survie », voire des « stratégies de crise ». Fréquemment, ces stratégies concernent leur consommation de nourriture. Les plus fréquentes sont la réduction du nombre de repas par jour, la privation de nourriture pendant plusieurs jours, la réduction des quantités alimentaires des adultes au profit des enfants et la réduction des quantités de nourriture consommées pendant les repas. Certains réfugiés dépendent de leurs amis ou de leur famille pour se nourrir, et d'autres font le choix d'aliments « moins préférés et moins chers ». Parmi les quelques ménages pratiquant l'agriculture ou l'élevage, certains décident de faire les récoltes plus tôt que prévu, de vendre leurs semences ou encore leurs animaux.

Enfin, parmi les stratégies les « plus extrêmes », on trouve la pratique d'activités illégales et de la prostitution (considérées comme des stratégies de crise), la recherche de nourriture dans

les poubelles ou encore la mendicité.

À Brazzaville, nous avons pu rencontrer quelques personnes en lien avec l'ancienne communauté des réfugiés et demandeurs d'asile centrafricains de Brazzaville. Cela nous a permis de nous rendre compte des stratégies mises en place en ville dans le but d'améliorer le quotidien des réfugiés.

III- Solidarité communautaire, activisme politique et recours aux associations en zone urbaine

Nous avons constaté que des stratégies existent dans les zones rurales pour permettre aux réfugiés de mieux vivre. À Brazzaville, des communautés de réfugiés ressortissants des mêmes pays se sont mises en place, dans le but de faciliter leurs démarches auprès du CNAR et du HCR, mais aussi de défendre leurs intérêts communs. Les actions de ces groupes de réfugiés prouvent qu'il existe une solidarité entre ces populations. La communauté que nous avons rencontrée a mis en place un mode de fonctionnement comparable à celui d'une association. Si elle n'existe plus aujourd'hui, elle a autrefois organisé des réunions entre tous les réfugiés centrafricains de Brazzaville, leur permettant de s'exprimer sur les difficultés qu'ils rencontrent. Ses leaders sont intervenus à maintes reprises pour revendiquer les droits des réfugiés (en détention par exemple), ont essayé d'obtenir des fonds dans le but d'améliorer le quotidien des membres de la communauté et ont parfois tenté d'organiser des actions de contestation, notamment pour alerter sur leur détresse à Brazzaville.

Laurent Lardeux a étudié les modes d'action des réfugiés dans plusieurs villes d'Afrique centrale et a constaté que ces derniers ont recours à des actions politiques, ayant pour objectif la revendication de leurs droits. Ce constat va à l'encontre de l'image de victime qui est habituellement celle attribuée aux réfugiés.

Enfin, certains réfugiés font appel à des associations de défense des droits de l'homme pour se faire accompagner dans leurs démarches ou encore alerter sur les abus dont ils font l'objet.

Ce dernier chapitre contient trois parties qui décrivent plusieurs types d'actions adoptées par les réfugiés à Brazzaville.

1)- Cas d'une communauté de réfugiés urbains à Brazzaville

Il existe à Brazzaville des communautés de réfugiés qui s'organisent pour défendre collectivement leurs droits. La communauté des réfugiés et demandeurs d'asile centrafricains de Brazzaville, actuellement dissoute, était constituée de façon très similaire à celle d'une association. Elle était dirigée par un président, un vice-président, un secrétaire général, un secrétaire général adjoint, un trésorier général et un trésorier général adjoint, qui étaient élus par les membres de la communauté.

Face aux besoins importants rencontrés chez les réfugiés centrafricains en ville et face à l'aide humanitaire jugée insuffisante, la communauté avait entrepris des actions qui avaient pour but d'améliorer les conditions de vie des réfugiés centrafricains à Brazzaville.

« Notre comité a pour objectif de chercher à donner tant soit peu un bien-être aux réfugiés qui sont là. Le bien-être moral, physique ou encore matériel. »²⁵²

Les actions de cette communauté étaient multiples. Celles-ci consistaient entre autres à mettre en place des outils pour faciliter les démarches des réfugiés auprès des administrations, en tenant compte de leurs besoins précis. Par exemple, partant du principe que de nombreux réfugiés perdaient systématiquement leurs numéros d'identification (attribués par le CNAR et le HCR), les leaders de la communauté ont entrepris de collecter l'ensemble de ces numéros de manière à ce que les personnes concernées puissent les retrouver sans difficulté en cas de besoin. Ces représentants ont également mis en place des fiches d'adhésion à la communauté, comprenant les numéros d'identification des réfugiés ainsi que leur date d'arrivée dans le pays, et ils ont instauré des documents de signalement de changement de domicile. En effet, le CNAR exige que les réfugiés l'informent de leurs changements d'adresse. Étant donné qu'une grande partie d'entre eux a des difficultés à écrire en français, la communauté avait créé des documents pré-rédigés auxquels les réfugiés avaient simplement besoin d'ajouter leurs nom, prénom, ancienne et nouvelle adresse et signature. Cela facilitait réellement leurs démarches.

Par ailleurs, la communauté recherchait des solutions pour améliorer le quotidien des réfugiés, notamment en termes d'accès à certains services. Ses membres ont ainsi entrepris de contacter

252 Extraits d'un entretien avec un homme réfugié centrafricain, ayant effectué des études de droit public à Bangui (Maîtrise). Il a vécu cinq ans en France au cours de son enfance et a été président de la Croix-Rouge pendant dix ans à Bangui. Il vit avec sa femme et ses enfants à Brazzaville et a été secrétaire général adjoint au sein de la communauté des réfugiés et demandeurs d'asile centrafricains de Brazzaville. L'entretien a été réalisé au sein du domicile que nous occupions à Brazzaville. Durée de l'entretien : 3h20.

certaines entreprises, ambassades, des « gens généreux » ou encore des cliniques, de manière à solliciter de l'aide matérielle ou des services²⁵³. Si ces actions n'ont pas généré de bénéfices importants, les réfugiés ont tout de même réussi à obtenir une réduction de tarifs dans une clinique de la ville²⁵⁴.

Les leaders de la communauté avaient par ailleurs un rôle de protection des réfugiés vis-à-vis des forces de l'ordre. Ainsi, ils intervenaient lorsque des arrestations avaient lieu et que les réfugiés étaient contraints de payer des amendes afin d'être libérés.

« Nous allons là-bas quand par exemple un réfugié est arrêté (...). Ce n'est pas notre travail d'aller libérer les réfugiés dans les... C'est eux [le HCR]. Mais comme eux ils sont tellement lents, vous leur parlez, ils disent qu'ils vont faire... (...) Ils peuvent attendre même une semaine. Entre-temps la personne est dans les geôles. Donc, qu'est-ce que nous avons décidé, nous ? Nous avons décidé de ne pas les attendre. On leur signale, mais nous allons directement sur le terrain, on rencontre le commissaire pour lui dire : « Monsieur, la personne que vous avez arrêtée là, c'est un réfugié. Il relève du statut de réfugié donc vous ne pouvez pas l'arrêter. Conformément (...) à la Convention de Genève. Et on lui démontre de A à Z que ce monsieur-là, « vous ne pouvez pas l'arrêter ». Si il a volé, d'accord, il n'est pas en dehors de la loi, il subit la loi. Mais s'il n'a pas volé, si vous l'avez arrêté juste parce qu'il manquait un document, (...) non, vous devez le libérer. Et puis, effectivement, des fois, les gens nous écoutent ; avant même que le HCR arrive, nous, on a déjà libéré la personne. »²⁵⁵

En effet, ces représentants, qui semblent avoir acquis une certaine crédibilité auprès de la police, interviennent lors d'arrestations et cela permet de libérer les réfugiés arrêtés. S'ils s'attendent à ce que le HCR ou le CNAR interviennent, ils estiment que ces derniers mettent trop de temps à réagir et décident donc de prendre les rennes. Les leaders des communautés prennent un rôle important auprès des réfugiés, qui les appellent en cas de danger, de problème. Ils semblent être respectés par la police, peut-être en raison de la fréquence de leurs interventions et de par leur position de leaders au sein de la communauté, contribuant à leur crédibilité.

253 Voir annexe 7 page 160.

254 Voir annexe 8 page 162.

255 Extraits d'un entretien avec un homme réfugié centrafricain, ayant effectué des études de droit public à Bangui (Maîtrise). Il a vécu cinq ans en France au cours de son enfance et a été président de la Croix-Rouge pendant dix ans à Bangui. Il vit avec sa femme et ses enfants à Brazzaville et a été secrétaire général adjoint au sein de la communauté des réfugiés et demandeurs d'asile centrafricains de Brazzaville. L'entretien a été réalisé au sein du domicile que nous occupions à Brazzaville. Durée de l'entretien : 3h20.

« La nuit, on t'appelle. « Oh, moi on m'a arrêté, la police est venue m'arrêter ici. Venez vite, vite, vite, appelez le commissariat. » Tu es obligé de faire quoi ? Il faut partir. Parce que quand la police te voit, la police les traite bien. La police sait que « ah, le comité est venu, leur comité est venu ». (...) On leur prend pas l'argent. Des fois, quand eux ils ne veulent pas souffrir, ils sont obligés de payer. On t'arrête, tu dois payer 24 000. « 24 000 de quoi ? » « Non, infraction. » « Infraction de quoi ? Vous êtes venu m'arrêter chez moi, je vous ai présenté ma carte. » Faut payer l'infraction. (...) Et là, même Botoko [directeur du CNAR] ne peut rien faire. »²⁵⁶

Nous constatons que les réfugiés ont réussi à élaborer un système de solidarité qui leur permet – dans une moindre mesure – de faire face aux difficiles conditions de vie qui sont les leurs à Brazzaville. Si les logiques de solidarité semblent être à la base de la création de la communauté, il est clair également que les leaders ont connaissance de leurs droits et qu'ils agissent parce qu'ils savent que ceux-ci ne sont pas respectés. L'ancien secrétaire général adjoint de cette communauté, qui est juriste de formation, connaît les textes régissant les questions liées aux réfugiés et s'en servait régulièrement dans le cadre des actions menées par la communauté (devant la police par exemple). Des aspirations de justice et de solidarité semblent ainsi avoir été à la base de cette communauté. Leurs connaissances précises des personnes aidées et de leurs conditions de vie leur ont permis de mettre en place des outils répondant aux besoins des réfugiés, et des actions concrètes de revendication de leurs droits. Cette structure organisée de façon associative (avec des élections des dirigeants, des fiches d'adhésion ainsi qu'une cotisation hebdomadaire) était dirigée par des personnes elles-mêmes réfugiées, qui étaient au plus proches des « bénéficiaires ».

Les leaders de communauté ont une fonction d'intermédiaire entre les réfugiés et le HCR, et font état au HCR des difficultés rencontrées au sein de la communauté. Si celui-ci reçoit les réfugiés chaque semaine pour entendre toutes leurs demandes, et que le personnel est informé des difficultés qu'ils rencontrent, les leaders de communauté ont un rôle important car ils informent aussi des situations de personnes isolées qui ne se sont pas d'elles-mêmes rendues au HCR. Le fait d'être organisés en groupe peut également constituer une forme de pression pour le HCR, parce que les demandes sont collectives, et que la communauté se base souvent sur des textes de loi pour les appuyer.

256 Extraits d'un entretien avec un homme réfugié centrafricain, ayant effectué des études de droit public à Bangui (Maîtrise). Il a vécu cinq ans en France au cours de son enfance et a été président de la Croix-Rouge pendant dix ans à Bangui. Il vit avec sa femme et ses enfants à Brazzaville et a été secrétaire général adjoint au sein de la communauté des réfugiés et demandeurs d'asile centrafricains de Brazzaville. L'entretien a été réalisé au sein du domicile que nous occupions à Brazzaville. Durée de l'entretien : 3h20.

« Nous allons voir le HCR pour leur dire que, par exemple, les Centrafricains sont pas bien traités, les réfugiés sont pas bien traités au niveau de la santé. Et le HCR essaye de voir s'il peut améliorer la situation. Nous allons les voir des fois pour les assistances. (...) On connaît des réfugiés par exemple qui sont à la belle étoile, qui ont vraiment des problèmes. On peut aller les voir pour dire : « Mais vraiment, nous avons des cas de réfugiés par exemple qui n'ont rien à manger, qui ont ceci ; vraiment, il faut trouver une situation pour les assister, pour leur permettre au moins de faire quelque chose. »²⁵⁷

Par ailleurs, les leaders, quand ils ne peuvent pas demander d'aide au HCR, par exemple lorsque des réfugiés sont détenus par les forces de police (le HCR peut intervenir, effectuer des actions de plaidoyer, des négociations, mais ne peut pas ordonner la libération de réfugiés détenus), recherchent eux-mêmes dans leurs propres réseaux des moyens de leur venir en aide. Ainsi, peu de temps après l'opération « Mbata ya Bakolo », 500 réfugiés centrafricains avaient été arrêtés et détenus au sein de postes de police. Certains d'entre eux avaient été libérés plus rapidement que d'autres car ils avaient leur carte sur eux. D'autres sont morts en détention. Beaucoup seraient restés enfermés pendant des mois, longtemps sans eau ni nourriture, et sans possibilité d'avoir accès à l'hygiène. Le HCR est intervenu, mais de nombreuses personnes sont tout de même restées en détention. La communauté a alors décidé de faire appel à l'ambassade de Centrafrique. Grâce à cette démarche, les réfugiés ont finalement pu être libérés.

« Finalement, c'est l'ambassade [de Centrafrique] qui a eu raison, parce que Madame l'ambassadeur était obligée d'intervenir, (...) parce que je vous avais dit que j'étais obligé de contacter la communauté des résidents. (...) Parce que je leur ai dit : « Écoutez, nous sommes tous des Centrafricains. Cette situation-là nous dépasse, (...) parce qu'avec 500 personnes, si vous n'intervenez pas, je sais pas comment je vais faire... ». Donc du coup, eux, ils sont aussi intervenus. Ils ont vu Madame l'ambassadeur, Madame l'ambassadeur qui a vu jusqu'au Président de la République, a vu le ministère de l'Intérieur, a vu le Président la la République, et puis bon, finalement on a libéré les gens. Donc il a fallu des mois après pour les libérer. Et il y a des cas comme ça régulièrement, on est fatigués. »²⁵⁸

257 Extraits d'un entretien avec un homme réfugié centrafricain, ayant effectué des études de droit public à Bangui (Maîtrise). Il a vécu cinq ans en France au cours de son enfance et a été président de la Croix-Rouge pendant dix ans à Bangui. Il vit avec sa femme et ses enfants à Brazzaville et a été secrétaire général adjoint au sein de la communauté des réfugiés et demandeurs d'asile centrafricains de Brazzaville. L'entretien a été réalisé au sein du domicile que nous occupions à Brazzaville. Durée de l'entretien : 3h20.

258 Ibid.

Le succès de cette opération permet de nous rendre compte que la communauté avait une forte capacité d'organisation et de mobilisation de ses membres. Nous pouvons constater ici que les réfugiés centrafricains interviennent en faveur de leur communauté, se placent en acteurs du changement et ne sont pas simplement des victimes qu'il faudrait assister indéfiniment. Ces réfugiés avaient par exemple souhaité organiser une marche de dénonciation de leurs conditions de vie à Brazzaville. Si l'autorisation d'organiser cette marche leur a été refusée, la volonté de le faire témoigne néanmoins du désir de cette communauté de revendiquer ses droits, et de réagir face aux injustices dont elle est l'objet.

Dans son étude sur les collectifs de réfugiés urbains en Afrique centrale, Laurent Lardeux²⁵⁹, qui avait concentré ses recherches à Brazzaville, à Bangui et à Yaoundé, avait fait le constat de la solidarité existant entre les réfugiés en ville : « de nouveaux liens d'association favorisent la création de solidarités micro-communautaires qui à la fois protègent ces réfugiés des risques d'exclusion et en même temps encouragent le développement d'activités collectives ».

Il explique par ailleurs que des « commerces collectifs » ont été mis en place par des réfugiés dans certains quartiers marginalisés de Brazzaville, ou encore des bars et des restaurants « autogérés » par des collectifs de réfugiés ayant instauré des systèmes de crédit. Là encore, ces collectifs semblent pallier aux « insuffisances » de l'aide des organisations humanitaires.

Ces « nouveaux types de solidarité communautaire » seraient basés sur « l'interdépendance entre ceux qui diffèrent, réunis dans une même « communauté de l'instant » ». Ce sont la situation de « dénuement » dans laquelle se trouvent les réfugiés ainsi que leur « volonté d'y faire face » qui permettent ces regroupements et ces mécanismes de solidarité.

Dans son texte, Laurent Lardeux explique que les réfugiés se réunissent sur la base de leur condition de « réfugié » et non sur la base de leur communauté d'origine. Les réfugiés des communautés du Congo se regroupent par nationalité (il existe une communauté de réfugiés rwandais et une communauté de réfugiés de RDC), tout comme l'avait fait la communauté de Centrafricains de Brazzaville, et non sur la seule base de leur condition de « réfugiés ». S'il existe des espaces mis en place collectivement par des réfugiés de différentes origines, nous

259 LARDEUX Laurent, « Collectifs cosmopolitiques de réfugiés urbains en Afrique centrale. Entre droits de l'homme et « droit de cité » », *Revue française de science politique* 2009/4 (Vol. 59), p. 783-804. DOI 10.3917/rfsp.594.0783. URL : <http://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2009-4-page-783.htm>.

ne les avons pas découverts. Cela dit, la communauté de Centrafricains semblait agir selon cette même logique des « liens d'association » décrits par Laurent Lardeux entre les réfugiés urbains.

Ces réfugiés surpassent leur statut de victime et se positionnent en acteurs capables de mettre en place des actions visant à transformer leur quotidien.

2)- « Retournement de stigmat » des réfugiés urbains centrafricains de Brazzaville

Les actions instaurées par les réfugiés en Afrique centrale en général et à Brazzaville en particulier, « les diverses prises de parole, initiatives et manifestations » sont « un puissant témoignage d'actions politiques de réfugiés urbains engagés dans des « luttes pour la reconnaissance » ». Ces réfugiés, agissant pour la reconnaissance de leurs droits sans attendre systématiquement l'aide du HCR, contribuent à « renverser l'image stigmatisante de la victime passive », à « enfouir celle de l'anonyme étranger ne pouvant être reconnu et identifié que par sa carte de réfugié » et à « bousculer l'image médiatique de la victime-écran pour renforcer celle d'acteurs sociaux en lutte pour conquérir une nouvelle subjectivité, moins dégradante et sans doute plus agissante ».²⁶⁰

Pour rendre leurs actions plus efficaces et plus légitimes, ces réfugiés s'appuieraient sur des valeurs propres à « l'idéologie humanitaire et l'universalisme des droits de l'homme », en général propres aux acteurs humanitaires. Ainsi, ces communautés ou collectifs se serviraient de ces termes de manière à mieux faire entendre leurs revendications sur la « sphère publique ». Leur utilisation leur permettrait d' « interpeller les représentants des organisations internationales chargées de les soutenir » lors d'actions mise en place dans l'espace public.

Au-delà de la mise en place de ces communautés ou collectifs de réfugiés, nombre d'entre eux font appel à des organisations locales de défense des droits de l'homme pour tenter de faire valoir leurs droits.

3)- Le recours aux associations locales d'assistance aux réfugiés

Outre les collectifs et communautés de réfugiés, les réfugiés font appel à des organisations locales agissant dans le domaine des droits de l'homme. Ainsi, les réfugiés mais aussi les

260 LARDEUX Laurent, « Collectifs cosmopolitiques de réfugiés urbains en Afrique centrale. Entre droits de l'homme et « droit de cité » », *Revue française de science politique* 2009/4 (Vol. 59), p. 783-804. DOI 10.3917/rfsp.594.0783. URL : <http://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2009-4-page-783.htm>.

responsables des communautés de réfugiés sont régulièrement en contact avec des organisations telles que l'Observatoire Congolais des Droits de l'Homme (OCDH) ou encore l'Association pour les Droits de l'Homme et de l'Univers Carcéral (ADHUC). Ces dernières, si elles travaillent en lien avec le HCR et participent à des réunions qu'il organise (dans le cadre d'un groupe de travail appelé « groupe de protection »), ont également leurs propres modes de fonctionnement, indépendamment du HCR. Par exemple, l'ADHUC héberge gratuitement dans ses locaux un réfugié de RDC (et sa famille) recherché par les services de renseignement de RDC, en plus de l'accompagnement juridique qu'elle réalise auprès des réfugiés en général.

L'OCDH mène également une action d'assistance juridique auprès des réfugiés, indépendante des actions du HCR. Il accompagne notamment les réfugiés dans le cadre de leurs demandes d'asile, mais effectue également des actions qui sont parallèles à celles effectuées par le HCR. L'OCDH dispose notamment d'un service d'accueil qui permet de recevoir les réfugiés venant faire état des difficultés qu'ils rencontrent à Brazzaville. Cet organisme les conseille, les oriente, les informe pour qu'ils puissent se diriger vers les organes chargés de les protéger (CNAR ou HCR lorsque les demandeurs d'asile viennent d'arriver notamment).

L'OCDH peut aussi accorder un accompagnement et un appui financier à certains réfugiés. Par exemple, il est arrivé que ses membres emmènent à l'hôpital une femme réfugiée de RDC qui avait été violée, que les frais hospitaliers soient pris en charge par l'association, et que cette même femme ait ensuite été accompagnée devant la justice. Pour mener leurs actions, ils utilisent les textes internationaux de défense des droits des réfugiés ainsi que les conventions ratifiées par le Congo – non soutenues par le Gouvernement –, notamment celle contre la torture, de la même manière que les collectifs ou les communautés de réfugiés.

La seconde partie de cette recherche a permis de mettre en évidence les spécificités des missions du HCR au Congo, par rapport au contexte de ce pays d'intervention. Les deux fonctions centrales du HCR sont la « protection internationale » (assurer le respect des droits des réfugiés et leur fournir une aide matérielle) et la « recherche de solutions durables aux problèmes des réfugiés »²⁶¹ (rapatriement, réinstallation ou intégration). Si ces missions sont identiques dans le monde entier, le HCR n'emprunte pas les mêmes chemins pour arriver à ses objectifs selon les particularités des États au sein desquels il est implanté.

Les écarts de chiffres entre les budgets et les dépenses réelles du HCR au Congo ces dernières années sont éclairants au sujet des difficultés auxquelles font face l'agence onusienne et ses partenaires d'exécution. L'assistance aux réfugiés est de plus en plus limitée, et les partenaires d'exécution du HCR sont confrontés aux plaintes récurrentes des réfugiés qui font appel à leurs services.

Dans le cadre de sa mission de protection, le HCR effectue des actions de plaidoyer et organise des formations ayant pour objectif d'amener les autorités à modifier certaines lois nationalistes défavorables aux réfugiés, ou encore de transformer les discours des journalistes vis-à-vis des réfugiés dans les médias locaux, ainsi que les comportements des agents des forces de l'ordre, souvent violents envers les réfugiés.

Certes, des actions de cette nature sont mises en place de façon habituelle par le HCR dans ses zones d'implantation. Cependant, la diversité des contextes d'intervention de cette organisation amène ses agents à travailler de façon adaptée aux réalités locales de chaque pays et à prendre en considération les volontés politiques des États d'accueil.

L'analyse de la mise en œuvre des solutions durables préconisées par le HCR, et notamment celle de l'« intégration locale », révèle que les agents du HCR travaillent par exemple sur des questions d'acceptation par la population locale des réfugiés souhaitant s'intégrer dans leur pays d'accueil (c'est le cas actuellement avec les individus de nationalité rwandaise installés au Congo).

Par ailleurs, nous avons constaté que les États contributeurs au budget du HCR semblent être à l'origine de certaines décisions prises par le HCR, notamment dans le cadre des opérations

261 UNHCR, « Missions du HCR », consulté le 27 juillet 2016. URL : <http://www.unhcr.ch/fr/mandat-du-hcr.html>.

de rapatriement volontaire des réfugiés, dont l'objectif officiel serait de limiter l'immigration africaine vers l'Union Européenne (notamment clandestine, pour les personnes découragées par le système légal), allant dans le même sens que les « politiques européennes d'externalisation de l'asile » mises en place notamment au Maghreb²⁶². Cela se reflète également dans le cadre des actions de réinstallation (choix de certains réfugiés en fonction de critères dictés par les pays d'accueil au détriment d'autres dont les situations sont jugées prioritaires par le HCR).

Nous avons également compris que la fonction de protection du HCR va de paire avec une action de contrôle et de recensement des populations réfugiées. Cela est très apprécié par le Congo, aux yeux duquel les réfugiés apparaissent comme des êtres « indésirables ».

Enfin, le cinquième et dernier chapitre de ce travail donne un aperçu des stratégies mises en œuvre par les réfugiés pour leur permettre de survivre durant leur exil. Nous savons que dans le nord du pays, des mécanismes de solidarité existent, notamment entre ressortissants de RDC, et que les populations réfugiées apprennent avec le temps à composer avec leur environnement et avec les opportunités qui s'offrent à elles pour subvenir à leurs besoins (pratique de petits métiers, de l'agriculture, revente d'aide alimentaire), pendant que les réfugiés urbains cherchent eux aussi à rendre leur quotidien plus acceptable.

À Brazzaville, les communautés ou collectifs de réfugiés, s'ils s'adressent régulièrement au HCR pour faire valoir leurs droits, tentent également de trouver ailleurs des solutions à leurs problèmes (par exemple dans le cadre d'interventions des leaders de communauté dans des zones de détention policière). Ces réfugiés, comme l'explique Laurent Lardeux cherchent à se décharger de l'image de « victime » qui les caractérise pour se positionner en acteurs « en lutte pour leur reconnaissance ».

Enfin, des associations de défense des droits de l'homme sont présentes à Brazzaville et tentent, parfois malgré les risques encourus par leurs membres, de venir en aide sur les plans juridique et administratif aux demandeurs d'asile et réfugiés qui viennent les solliciter. Communautés de réfugiés et associations empruntent aux textes internationaux de défense des droits de l'homme et des réfugiés un certain vocabulaire, qui leur permet d'être crédibles et entendues par les autorités, les forces de police, mais aussi par le HCR ou encore le CNAR.

262 VALLUY Jérôme, *Rejet des exilés – Le grand retournement du droit de l'asile*, Ed. du Croquant, 2009, 382 p. URL : http://www.reseauterra.eu/IMG/pdf/Rejet_des_exiles_VALLUY.pdf.

CONCLUSION

Ce travail de terrain auprès de réfugiés, associations, agences onusiennes et autres organes en charge de la question des réfugiés au Congo nous a permis de valider nos hypothèses de recherche.

En effet, le Congo, comme de nombreux États aujourd'hui au Nord comme au Sud, perçoit les réfugiés comme des êtres « indésirables ». Tout d'abord, nous constatons, au travers de l'analyse du fonctionnement du CNAR, que les réfugiés sont loin d'être considérés comme une thématique centrale par le Congo. Financée à 90% par le HCR, cette structure en charge de l'attribution des statuts de réfugié – avec le soutien du HCR, qui forme ses agents – attribuerait, selon une employée haut placée du HCR à Brazzaville, les statuts de réfugié sur la base de motifs « politiques » plutôt que sur la base de la Convention de Genève. Ici, les réfugiés ne sont pas des êtres qu'il faudrait protéger, mais des individus dont il faudrait se méfier (notamment les réfugiés de RDC, souvent considérés comme de « faux réfugiés ») ou encore pouvant être instrumentalisés selon les intérêts politiques du pays hôte. Les commissions d'éligibilité au statut de réfugié sont rares, et les réfugiés peuvent attendre jusqu'à dix ans avant d'obtenir une réponse de la part du CNAR. Enfin, il semblerait que certains de ses agents profitent de leur situation pour attribuer – en échange de « pots de vin » – le statut de réfugié à des Congolais qui rêveraient d'être réinstallés en Europe. Nous sommes ici loin d'un système au sein duquel l'asile serait accordé selon les principes de la Convention de Genève.

Par ailleurs, les lois de « nationalisation » des emplois, qui, si elles existent depuis plusieurs années, sont de plus en plus mises en application, les expulsions de réfugiés de leurs logements, les nombreuses arrestations et détentions arbitraires, les extorsions de fonds et autres injustices dont les réfugiés font l'objet, souvent en violation de la Convention de Genève, indiquent que les réfugiés – les étrangers en général, mais les réfugiés également, car ils bénéficient d'assistance de la part des agents humanitaires – sont des êtres « indésirables » sur le territoire congolais. Bien qu'acceptés dans le pays, ils sont considérés comme des individus « de passage » et leur intégration n'est pas favorablement perçue. Si les forces de police congolaises, « prolongement de la souveraineté de l'État », sont censées assurer une

fonction de protection des réfugiés sur le territoire, il semble que la réalité soit toute autre et que la police soit devenue l'ennemi premier des réfugiés dans ce pays.

Enfin, les conditions de vie des réfugiés, notamment à Brazzaville où l'assistance est moindre, sont déplorables. Il n'existe aucune structure financée par l'État pour leur prise en charge. Si le Gouvernement contribue au financement d'associations locales et ONG, il ne finance pas les programmes d'assistance aux réfugiés mis en place au sein de ces structures.

La deuxième hypothèse avancée dans le cadre de cette recherche a également pu être vérifiée. En effet, le HCR met en place des actions en fonction du contexte congolais, particulièrement hostile aux réfugiés. Le HCR organise notamment des formations à destination des forces de police pour leur stipuler que la protection des réfugiés relève de leurs fonctions, et pour les informer des différents textes existant, ratifiés par le Congo, en faveur des réfugiés. Par ailleurs, le HCR, dont les budgets sont terriblement limités, réalise des actions de plaidoyer auprès de l'État congolais pour qu'il autorise les réfugiés à travailler et qu'il les exclue des lois nationalistes congolaises.

De même, et parce que le Gouvernement congolais paraît souhaiter que les réfugiés soient regroupés dans le département de la Likouala, notamment pour limiter leur intégration sur le territoire, certaines organisations humanitaires telles que le PAM, assurant la distribution de vivres aux réfugiés, n'interviennent que dans le nord du pays (s'il existe une assistance urbaine délivrée par d'autres ONG, elle est moindre que dans le nord).

Si le HCR aujourd'hui favorise de plus en plus la solution durable du rapatriement volontaire, cela s'explique par les volontés des pays d'accueil, qui, depuis les années 1990, ont récupéré leur « souveraineté » sur la question des réfugiés, et ne souhaitent pas voir ces derniers s'installer à l'intérieur de leurs frontières (bien évidemment, le rapatriement est largement encouragé par les États bailleurs de fonds du HCR également). Enfin, dans le cadre de la solution de l'intégration locale, préconisée par le HCR, l'agence onusienne négocie auprès des autorités congolaises le droit pour les réfugiés rwandais de rester au Congo. Elle doit également réaliser des actions de plaidoyer auprès de la population locale pour favoriser l'acceptation de ces réfugiés, et impulse la construction de certaines infrastructures uniquement pour les locaux, de manière à les encourager à mieux accueillir la présence des réfugiés dans leur pays.

Le HCR, dont les budgets sont tributaires des États bailleurs de fonds, adapte également ses actions en fonction des coupes budgétaires, notamment en encourageant l'autonomisation des réfugiés dans le pays d'intervention.

Dans le cadre de la solution durable de la réinstallation, encore une fois, le HCR ne détient qu'un pouvoir très limité dans le cadre de l'envoi des réfugiés vers des pays tiers. Là, ce sont les pays d'accueil (États-Unis, Canada, États du Nord) qui ont le dernier mot au sujet des réfugiés concernés. Bien souvent, les réinstallations se font davantage en fonction des intérêts de ces pays que de l'état de vulnérabilité des candidats.

Enfin, la troisième hypothèse, au sujet des capacités d'action des réfugiés, est elle aussi vérifiée. En effet, les réfugiés ayant trouvé asile au Congo, s'ils sont indésirables du point de vue de leur État d'accueil et qu'ils considèrent souvent l'assistance qui leur est octroyée comme insuffisante, ne se contentent pas du rôle de « victime écran » et tentent de prendre en main leur avenir sur les terres congolaises. Nous avons balayé quatre situations différentes qui prouvent les capacités d'organisation des réfugiés au Congo.

D'abord, les liens que les réfugiés de RDC ont conservés avec leurs familles de l'autre côté du fleuve Oubangui ont largement contribué à faciliter leur intégration dans le département de la Likouala, dans la mesure où ils effectuent aujourd'hui des échanges commerciaux entre les deux rives du fleuve et que cela leur permet de bénéficier de revenus issus de ce commerce.

Ensuite, les stratégies de « recours » ou de « survie » mises en œuvre par les réfugiés dans la Likouala, si elles témoignent de la grande détresse vécue par une importante part de la population réfugiée centrafricaine, prouvent également que les réfugiés, s'ils acceptent l'aide du PAM, soit pour la consommer, soit pour la revendre, cherchent à s'en sortir par tous les moyens, notamment en effectuant quelques travaux dans les domaines commerciaux ou agricoles, voire parfois en adoptant des stratégies extrêmes telles que la mendicité. Quoi qu'il en soit, les conditions de vie des réfugiés antérieures à leur exil ont une très forte répercussion sur la vie qu'ils mènent dans leur pays d'accueil. De même, si un réfugié ne trouve pas de travail, l'impossibilité de se constituer des économies le conduira vers la paupérisation. Au contraire, le fait pour un réfugié d'être présent dans le pays depuis une durée conséquente (au moins six mois) multiplie la probabilité qu'il trouve un emploi (résignation vis-à-vis de la crise en Centrafrique qui ne finit pas, tissage de liens avec les populations, habitude à son nouveau milieu). Alors que les réfugiés centrafricains sont particulièrement dépendants de

l'aide humanitaire, notamment au sein du site du 15 avril à Bétou et du site d'Ikpengbele mis en place par le gouvernement, les populations réfugiées de RDC ne recevront bientôt plus d'assistance de la part du Programme Alimentaire Mondial. Si cela témoigne de contraintes budgétaires et d'une volonté gouvernementale de ne pas continuer à assister les réfugiés de RDC, il est vrai également que ces derniers, de par les liens qu'ils entretiennent avec leur pays, et parce qu'ils sont présents dans la Likouala depuis de plus nombreuses années, réussissent plus souvent à « se débrouiller » et à pratiquer des activités lucratives, telles que les ménages, la conduite de pirogues ou de moto-taxis, ou encore des activités commerciales.

Finalement, nous avons constaté que les réfugiés urbains au Congo ne se complaisent pas dans leur position de victimes, et qu'ils mettent en place des actions visant à faire entendre leur cause, dénoncer les injustices qu'ils subissent et améliorer leur quotidien à Brazzaville.

À travers le fonctionnement de la communauté des réfugiés et demandeurs d'asile centrafricains de Brazzaville, nous nous sommes rendus compte que les réfugiés cherchaient à se positionner en « acteurs sociaux » capables de mettre en œuvre des actions de revendication, et qu'ils utilisaient les termes relatifs aux droits de l'homme, en général adoptés par les organisations humanitaires, pour faire entendre leurs voix et donner de la légitimité à leurs actions.

Le HCR, dont les budgets ont largement diminué ces dernières années à Brazzaville, a pour objectif, à terme, de quitter les pays au sein desquels il intervient et, dans notre cas de figure, de travailler de manière à ce que l'État congolais soit finalement en mesure de gérer seul la problématique des réfugiés sur son territoire.

La question de la souveraineté nationale semble essentielle et il paraîtrait absolument légitime que le Congo reprenne le contrôle sur cette question, et ne « délègue » plus ses fonctions d'assistance aux organisations humanitaires.

Au regard des résultats de notre recherche, et notamment de l'« indésirabilité » des réfugiés au Congo, nous pouvons toutefois nous poser la question suivante : qu'advierait-il des réfugiés sans la présence des organisations humanitaires dans ce pays?

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

AGIER Michel, *Aux bords du monde, les réfugiés*, Paris, Flammarion, 2002, 187 p.

CAMBRÉZY Luc, *Réfugiés et exilés. Crise des sociétés, crise des territoires*, Paris, Éditions des archives contemporaines, 2001.

GUICHAOUA André, *Exilés, réfugiés, déplacés en Afrique centrale et orientale*, Paris, Karthala 2004.

La langue française dans le monde, 2014, Éditions Nathan.

LARDEUX Laurent, *Retours d'exils. Ethnographie des rapatriements de réfugiés en Afrique Centrale*, Éditions EHESS, 2015, 256 p.

Le Congo aujourd'hui, Les Éditions du Jaguar, 2013.

VALLUY Jérôme, *Rejet des exilés – Le grand retournement du droit de l'asile*, Ed. du Croquant, 2009, 382 p. URL :

http://www.reseauterra.eu/IMG/pdf/Rejet_des_exiles_VALLUY.pdf.

ARTICLES SCIENTIFIQUES

AKOKA Karen, « L'archétype rêvé du réfugié », *Plein droit* 2011/3 (n° 90), p. 13-16.

DOI 10.3917/pld.090.0013. URL : <http://www.cairn.info/revue-plein-droit-2011-3-page-13.htm>.

AGIER Michel, « Espaces et temps du gouvernement humanitaire », *Pouvoirs* 1/2013 (n° 144), p. 113-123. DOI 10.3917/pouv.144.0113. URL : www.cairn.info/revue-pouvoirs-2013-1-page-113.htm.

AGIER Michel et POINSOT Marie, « Le « gouvernement humanitaire » », *Hommes et migrations* [En ligne], 1279 | 2009, mis en ligne le 29 mai 2013, consulté le 10 mai 2016. URL : <http://hommesmigrations.revues.org/329>.

AGIER Michel, « Identifications dans l'exil : les réfugiés du camp de Maheba (Zambie) », *Autrepart* 2003/2 (n° 26), p. 73-89. DOI 10.3917/autr.026.0073. URL : <http://www.cairn.info/revue-autrepart-2003-2-page-73.htm>.

AGIER Michel, « La main gauche de l'Empire. Ordre et désordres de l'humanitaire », *Multitudes* 1/2003 (no 11), p. 67-77. DOI 10.3917/mult.011.0067. URL : www.cairn.info/revue-multitudes-2003-1-page-67.htm.

AGIER Michel, « Le gouvernement humanitaire et la politique des réfugiés », in L. Cornu et P. Vermeren (eds.) Jacques Rancière et la Philosophie au présent, Paris, éditions Horlieu, 2006. URL : <http://www.reseau-terra.eu/article569.html>.

AGIER Michel, « Protéger les sans-États ou contrôler les indésirables : où en est le HCR ? », janvier 2006. URL : <http://www.reseau-terra.eu/article348.html>.

AGIER Michel, « Quel temps aujourd'hui. En ces lieux incertains ? », L'Homme 2008/1 (n°185-186), p. 105-120. URL : <http://www.cairn.info/revue-l-homme-2008-1-page-105.htm>.

AGIER Michel, « 5. Les camps aujourd'hui, un présent qui n'en finit pas », in Thierry Paquot et al., Habiter, le propre de l'humain, La Découverte « Armillaire », 2007, p. 89-101. URL : <http://www.cairn.info/habiter-le-propre-de-l-humain—9782707153203-page-89.htm>.

BAUJARD Julie, « La politique du HCR à Delhi (Inde). Mise en oeuvre et évolution », Autrepart 2009/3 (n° 51), p. 3-17. DOI 10.3917/autr.051.0003. URL : <http://www.cairn.info/revue-autrepart-2009-3-page-3.htm>.

BAZENGUISSA GANGA Rémy, « Les réfugiés dans les enjeux locaux au nord-est du Congo », in André GUICHAOUA (dir.), *Exilés, réfugiés, déplacés en Afrique centrale et orientale*, Paris, Karthala 2004, p. 379-423.

BAZENGUISSA GANGA Rémy, YENGO Patrice, « La popularisation de la violence politique au Congo », Politique africaine 1999/1 (N° 73), p. 186-192. DOI 10.3917/polaf.073.0186. URL : <http://www.cairn.info/revue-politique-africaine-1999-1-page-186.htm>.

BETTATI Mario, « Le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) », Pouvoirs 2013/1 (n° 144), p. 91-111. DOI 10.3917/pouv.144.0091. URL : www.cairn.info/revue-pouvoirs-2013-1-page-91.htm.

BLEZAT Mathilde, « Turquie : le HCR contre les réfugiés ? », Plein droit 2011/3 (n° 90), p. 17-20. DOI 10.3917/pld.090.0017. URL : <http://www.cairn.info/revue-plein-droit-2011-3-page-17.htm>.

BLUNDO Giorgio, DE SARDAN Jean-Pierre Olivier, « La corruption quotidienne en Afrique de l'Ouest », Politique africaine 2001/3 (N° 83), p. 8-37. DOI 10.3917/polaf.083.0008. URL : <http://www.cairn.info/revue-politique-africaine-2001-3-page-8.htm>.

CAMBREZY Luc, « Territoire et dimension géopolitique de l'accueil des réfugiés. Les colonies agricoles des exilés du Soudan en Ouganda », Natures Sciences Sociétés 2006/4 (Vol. 14), p. 365-375. URL : <http://www.cairn.info/revue-natures-sciences-societes-2006-4-page-365.htm>

CEYHAN Ayse, « Les technologies européennes de contrôle de l'immigration. Vers une gestion électronique des « personnes à risque » », Réseaux 2010/1 (n° 159), p. 131-150. DOI 10.3917/res.159.0131, URL : <http://www.cairn.info/revue-reseaux-2010-1-page-131.htm>.

CLOCHARD Olivier, « Les réfugiés dans le monde entre protection et illégalité », *EchoGéo* [En ligne], 2 | 2007, mis en ligne le 22 février 2008, consulté le 25 mai 2016. URL : <http://echogeo.revues.org/1696>.

DOUGLAS Henry et al., « Réfugiés sierra-léonais et aide humanitaire en Guinée. La réinvention d'une « citoyenneté de frontière » », *Politique africaine* 2002/1 (N° 85), p. 56-63. DOI 10.3917/polaf.085.0056. URL : <http://www.cairn.info/revue-politique-africaine-2002-1-page-56.htm>.

FRESIA Marion, « « Frauder » lorsqu'on est réfugié », *Politique africaine* 2004/1 (N° 93), p. 42-62. DOI 10.3917/polaf.093.0042. URL : <http://www.cairn.info/revue-politique-africaine-2004-1-page-42.htm>.

HAON Nicanor, « Tunisie : pas de printemps pour les migrants », *Plein droit* 2012/3 (n° 94), p. 31-35. DOI 10.3917/pld.094.0031. URL : <http://www.cairn.info/revue-plein-droit-2012-3-page-31.htm>.

HIBOU Béatrice, « La « décharge », nouvel interventionnisme », *Politique africaine* 1999/1 (N°73), p. 6-15. DOI 10.3917/polaf.073.0006. URL : <http://www.cairn.info/revue-politique-africaine-1999-1-page-6.htm>.

KABWE-SEGATTI Aurelia Wa, « Du rapatriement volontaire au refoulement dissimulé. Les réfugiés mozambicains en Afrique du Sud », *Politique africaine* 1/2002 (N° 85), p. 75-92. DOI 10.3917/polaf.085.0075. URL : www.cairn.info/revue-politique-africaine-2002-1-page-75.htm.

KIBREAB, Graim « Le déplacement de populations, les politiques des gouvernements hôtes et les facteurs empêchant la constitution de moyens d'existence durables », *Revue internationale des sciences sociales* 1/2003 (n° 175), p. 61-71. DOI 10.3917/riss.175.0061. URL : www.cairn.info/revue-internationale-des-sciences-sociales-2003-1-page-61.htm.

LAACHER Smaïn, « Réfugiés sans refuge », *Pouvoirs* 2013/1 (n° 144), p. 125-136. DOI 10.3917/pouv.144.0125. URL : <http://www.cairn.info/revue-pouvoirs-2013-1-page-125.htm>.

LAGRANGE Marc-André, « Darfour : des réfugiés indésirables au Sud comme au Nord ? », *Afrique contemporaine* 2006/3 (n° 219), p. 151-161. DOI 10.3917/afco.219.0151. URL : <http://www.cairn.info/revue-afrique-contemporaine-2006-3-page-151.htm>.

LARDEUX Laurent, « Collectifs cosmopolitiques de réfugiés urbains en Afrique centrale. Entre droits de l'homme et « droit de cité » », *Revue française de science politique* 2009/4 (Vol. 59), p. 783-804. DOI 10.3917/rfsp.594.0783. URL : <http://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2009-4-page-783.htm>.

LARDEUX Laurent, « « Libre consentement » au retour des réfugiés congolais (RDC) et nouvelles normes d'application du rapatriement par le HCR », *Critique internationale* 2012/3 (N° 56), p. 95-116. DOI 10.3917/cii.056.0095. URL : <http://www.cairn.info/revue-critique-internationale-2012-3-page-95.htm>.

LAURAIN Michel, « Les réfugiés dans le monde. Que croire, qui croire, que faire ? », *Études* 2002/7 (Tome 397), p. 31-42. URL : <http://www.cairn.info/revue-etudes-2002-7-page-31.htm>.

LEGOUX Luc, « Accueillir, protéger ou écarter les réfugiés ? », *Plein droit* 3/2011 (n° 90), p. 9-12. URL : www.cairn.info/revue-plein-droit-2011-3-page-9.htm.

LEGOUX Luc, « Asile, immigration : réconcilier les Droits de l'homme et ceux du citoyen », *Revue européenne des migrations internationales* [En ligne], vol. 22 - n°2 | 2006, mis en ligne le 01 juin 2009, consulté le 26 juillet 2016. URL : <http://remi.revues.org/2822>.

PEROUSE DE MONTCLOS Marc-Antoine, « De l'impartialité des humanitaires et de leur perception par les bénéficiaires : les enjeux politiques de l'aide internationale au Burundi », *Autrepart* 2006/3 (n° 39), p. 39-57. DOI 10.3917/autr.039.0039. URL : <http://www.cairn.info/revue-autrepart-2006-3-page-39.htm>.

PEROUSE DE MONTCLOS Marc-Antoine, « Marges urbaines et migrations forcées : les réfugiés à l'épreuve des camps en Afrique de l'Est », *Autrepart* 1/2008 (n° 45) , p. 191-205. DOI 10.3917/autr.045.0191. URL : www.cairn.info/revue-autrepart-2008-1-page-191.htm.

PEROUSE DE MONTCLOS Marc-Antoine, « Réfugiés : des stratégies de fuite dans la longue durée », *Politique africaine* 2002/1 (N° 85), p. 5-15. DOI 10.3917/polaf.085.0005. URL : <http://www.cairn.info/revue-politique-africaine-2002-1-page-5.htm>.

POURTIER Roland, « Introduction thématique. L'Afrique centrale entre incertitudes et renouveau », *Afrique contemporaine* 3/2005 (n° 215) , p. 21-27. URL : www.cairn.info/revue-afrique-contemporaine-2005-3-page-21.htm.

POURTIER Roland, « L'Afrique centrale dans la tourmente. Les enjeux de la guerre et de la paix au Congo et alentour », *Hérodote* 4/2003 (N°111), p. 11-39. URL : www.cairn.info/revue-herodote-2003-4-page-11.htm.

VALLUY Jérôme, « Genèse du « faux réfugié » », *Plein droit* 2006/2 (n° 69), p. 19-22. DOI 10.3917/pld.069.0019. URL : <http://www.cairn.info/revue-plein-droit-2006-2-page-19.htm>

VALLUY Jérôme, « Le HCR au Maroc : acteur de la politique européenne d'externalisation de l'asile », *L'Année du Maghreb*, III | 2007. DOI 10.4000/anneemaghreb.398. URL : <http://anneemaghreb.revues.org/398>.

WHITEHOUSE Bruce, « Migrants et insécurité existentielle », *Hommes et migrations* [En ligne], 1279 | 2009, mis en ligne le 29 mai 2013. URL : <http://hommesmigrations.revues.org/317>

ARTICLES NON SCIENTIFIQUES

EUROPA, « Délégation de l'Union Européenne en République du Congo (Brazzaville). Projets/Partenaires », non daté, consulté le 26 juin 2016. URL : http://eeas.europa.eu/delegations/congo/eu_congo/humanitarian_aid/projects_partners/index_fr.htm.

GAMPAKA Eugène, *Mediaf* Le réseau des médias francophones, « Congo-Brazzaville : la corruption atteint tous les secteurs », consulté le 12 juin 2016. URL : <http://mediaf.org/?p=5639>.

IRIN, « Les enjeux de la biométrie dans l'humanitaire », non daté, consulté le 25 juin 2016. URL : <https://www.irinnews.org/fr/report/101922/les-enjeux-de-la-biom%C3%A9trie-dans-l%E2%80%99humanitaire>.

La documentation Française, « Le premier conflit du Zaïre 1996-1997 », et « Chronologie » mis à jour le 8 décembre 2004, consultés le 29 juin 2016. URL : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/d000098-le-conflit-des-grands-lacs-en-afrique/>.

LEPIDI Pierre, Le Monde Afrique, « Rwanda : « Mon voisin a participé au génocide », le 8 juin 2015, consulté le 29 juin 2016. URL : http://www.lemonde.fr/afrique/article/2015/06/05/rwanda-mon-voisin-a-participe-au-genocide_4647952_3212.html.

Les Dépêches de Brazzaville, « Crise centrafricaine : les réfugiés et demandeurs d'asile expriment leur reconnaissance envers le Congo », 18 juin 2014, consulté le 25 juin 2016. URL : <http://www.lesdepechesdebrazzaville.fr/node/15582>.

Les Dépêches de Brazzaville, « Début de l'opération biométrique des réfugiés », 19 août 2015, consulté le 31 mai 2015, page 11. URL : file:///C:/Users/Toshiba/Downloads/20150819_DBZ_DBZ_ALL.pdf.

LOUBIERE Thomas, Le Monde Afrique, « Six clés pour comprendre le conflit en République Centrafricaine », publié le décembre 2013, mis à jour le 14 mai 2014, consulté le 24 mai 2016. URL : http://www.lemonde.fr/afrique/article/2013/12/05/republique-centrafricaine-le-conflit-en-six-points_3526169_3212.html.

Perspective Monde, « Renversement du président François Bozizé en République centrafricaine », 24 mars 2013, consulté le 24 avril 2016. URL : <http://perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BMEve?codeEve=1189>.

Planet Biometrics, « Can biometrics help with Europe's migrant problem? », 25 juin 2015, consulté le 25 juin 2016. URL : <http://www.planetbiometrics.com/article-details/i/3197/desc/can-biometrics-help-with-europes-migrant-problem/#sthash.Cpd6dvm4.dpuf>.

POUCHARD Alexandre et BRETEAU Pierre, Le Monde, « Le nombre de migrants et de réfugiés a explosé au XXI^{ème} siècle », 3 septembre 2015, consulté le 5 mai 2016. URL : http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2015/09/03/le-nombre-de-migrants-et-refugies-a-explose-au-xxie-siecle-dans-le-monde_4744977_4355770.html.

RFI Afrique, « Explosions du 4 mars 2012 à Brazzaville, un an après », publié et modifié le 4 mars 2013, consulté le 30 mai 2016. URL : <http://www.rfi.fr/afrique/20130304-explosions-4-mars-2012-brazzaville-anniversaire-recueillement-sassou-nguesso-explosion-mpila>.

UNHCR, « La cessation du statut de réfugiés approche pour les réfugiés rwandais », 28 juin 2013, consulté le 6 juin 2016. URL : <http://www.unhcr.org/fr/news/briefing/2013/6/51cd9b58c/cessation-statut-refugie-approche-rwandais.html>.

RAPPORTS ONG LOCALES ET INTERNATIONALES

Amnesty International, Document public, « République du Congo, un pays sinistré », 9 avril 2003. URL : <https://www.amnesty.org/download/Documents/.../afr220012003fr.pdf>.

Amnesty International, « Opération Mbata Ya Bakolo, expulsions collectives de ressortissants étrangers en République du Congo », juin 2015. URL : http://www.amnestyinternational.be/IMG/pdf/afr_22_1951_2015_congo_b_report_fra_complet.pdf.

Médecins Sans Frontières, Dossier « Crise en République Centrafricaine et réfugiés dans les pays frontaliers », 30 mars 2016, consulté le 07 mai 2016. URL : <http://www.msf.fr/actualite/dossiers/republique-centrafricaine-crise-silencieuse>.

Observatoire Congolais des Droits de l'Homme, « Rapport Annuel 2015. Laissez tomber, le pays marche ainsi », janvier 2015. URL : http://blog.ocdh.org/public/Rapport_2015_janvier_Version_definitive__1_.pdf

Programme Alimentaire Mondial, « République du Congo. Mission d'évaluation conjointe de la sécurité alimentaire et vulnérabilité des ménages de réfugiés provenant de la République Centrafricaine vivant dans le département de la Likouala », mai 2014. URL : <http://www.unhcr.org/fr/54db7f4e9.pdf>

RAPPORTS DU HCR

UNHCR, « Normes relatives aux procédures de détermination du statut de réfugié relevant du mandat du HCR », non daté. URL : <http://www.unhcr.org/fr/publications/legal/4ad2f813c/normes-relatives-procedures-determination-statut-refugie-relevant-mandat.html>.

UNHCR, « Rapport annuel statistique 2010 ».

UNHCR, « Rapport Global 2010 ». URL : <http://www.unhcr.org/fr/gr10/>.

UNHCR, « Rapport Global 2012 ». URL : <http://www.unhcr.org/fr/gr12/index.xml>.

UNHCR, « Rapport Global 2013 ». URL : <http://www.unhcr.org/fr/gr13/index.xml>.

UNHCR, « Rapport Global 2014. Résister envers et contre tout » (version papier).

UNHCR, « Appel Global 2016-2017. Sans autre choix, tout risquer » (version papier).

COMMUNIQUE

Ambassadeur Ahmad ALLAM-MI, secrétaire général de la CEEAC, Communiqué final du forum de réconciliation nationale inter-centrafricains de Brazzaville (21-23 juillet 2014), 23 juillet 2014. URL : <http://www.peaceau.org/uploads/communiqué-brazzaville-accord-juillet-2014-24-merged-222.pdf>.

TEXTES DE DROIT

UNHCR, Convention et protocoles relatifs au statut de réfugié. URL : <http://www.unhcr.org/fr/4b14f4a62>.

Présidence de la République, Secrétariat général du Gouvernement, « Décret n°2011 – 490 du 29 juillet 2011 réglementant la profession de chauffeur de véhicules de transport public de personnes ».

Présidence de la République, Secrétariat général du Gouvernement, « Décret n°2008 – 483 du 21 novembre 2008 réglementant l'exercice du commerce à l'étalage ».

MEMOIRE DE RECHERCHE

COLEMAN Lambert, « L'insertion des réfugiés de la République Démocratique du Congo en République du Congo : les effets latéraux de l'assistance humanitaire », Mémoire de Master 2 Recherche en études africaines mention science politique, sous la direction de Jérôme Valluy. URL : http://blog.ocdh.org/public/Lambert_Coleman_Memoire_Version_sans_entretien.pdf.

WEBOGRAPHIE (données chiffrées, définitions et sites d'associations)

<http://www.asi-france.org/>
<http://blog.ocdh.org>
<http://www.dictionnaire-juridique.com/definition/>
<http://donnees.banquemondiale.org/>
<http://www.statistiques-mondiales.com/>
<https://www.transparency.org/cpi2015/#results-table>
<http://www.unhcr.fr/> ou <http://www.unhcr.org/fr/>

SITE INTERNET DU HCR

« Aperçu statistique », consulté le 25 juin 2016. URL : <http://www.unhcr.org/fr/apercu-statistique.html>.

« Intégration sur place », consulté le 25 juin 2016. URL : <http://www.unhcr.org/fr/integration-sur-place.html>.

« Profil d'opérations 2015 – Congo (République du) », consulté le 07 mai 2016. URL : <http://www.unhcr.fr/pages/4aae621d559.html>.

« Rapatriement librement consenti », consulté le 25 juin 2016. URL : <http://www.unhcr.org/fr/rapatriement-librement-consenti.html>.

« Réinstallation », consulté le 23 juin 2016. URL : <http://www.unhcr.org/fr/reinstallation.html>.

« Republic of Congo Factsheet », mai 2015.

DOCUMENTS FOURNIS PAR LE BUREAU DU HCR A BRAZZAVILLE

« Briefing sur la situation des réfugiés en République du Congo », non daté.

Communiqué de presse, « Coopération République du Congo/UNHCR : lancement officiel des travaux de construction d'un lycée à Ngo », le 19 janvier 2016.

Lettre d'information, « Le Bulletin du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés en République du Congo », n° 1, septembre 2015.

Document PowerPoint de présentation du HCR au Congo-Brazzaville, « Le HCR en République du Congo », non daté.

« Réalisations du HCR en images », non daté, non disponible sur internet.

Document PowerPoint utilisé lors de formations, « Réfugiés et contexte humanitaire », le 15 décembre 2015.

ANNEXES

Annexe 1 : Liste des entretiens

Organisation/titre	Date	Lieu	Durée de l'entretien
1. Président de l'association des Droits de l'Homme et de l'Univers Carcéral / ADHUC	12/02/16	Siège de l'ADHUC, bureau du président.	41 minutes
2. Réfugié de RDC, ancien colonel	19/02/16	Siège de l'ADHUC	23 minutes
3. Réfugié de RDC, ancien député	19/02/16	Siège de l'ADHUC	48 minutes
4. Responsable de Terre Sans Frontières / TSF	19/02/16	Siège de Terre Sans Frontières, bureau du responsable.	26 minutes
5. Directeur de l'Observatoire Congolais des Droits de l'Homme / OCDH	26/02/16	Siège de l'OCDH	37 minutes
6. Assistante juridique de l'ADHUC	26/02/16	Siège de l'ADHUC, bureau de l'assistante juridique.	53 minutes
7. Réfugié de RDC (motifs politiques)	03/03/16	Siège de l'ADHUC, bureau de l'assistante juridique.	36 minutes
8. Femme ressortissante de RDC déboutée du droit d'asile	03/03/16	Siège de l'ADHUC, bureau de l'assistante juridique.	40 minutes
9 et 10. Responsable du Département Assistance juridique, personnes vulnérables et genre à l'OCDH	08/03/16 24/03/16	Siège de l'OCDH, bureau de la responsable.	43 minutes 45 minutes
11. Directeur du CNAR	15/03/16	Siège du CNAR, bureau du directeur.	47 minutes
12. Responsable du Comptoir juridique junior / CJJ	17/03/16	Siège du CJJ	1 heure

13 et 14. Ancien secrétaire général adjoint de la communauté des réfugiés et demandeurs d'asile centrafricains de Brazzaville	25/03/16 11/04/16	À mon domicile À son domicile, avec sa famille.	3h20 1h30
15. Employée de la CEMIR	29/03/16	Siège de la CEMIR à Brazzaville.	50 minutes
16. Médecin chez les Sœurs Martin	31/03/16	Centre de Santé des Sœurs Martin (Petites Sœurs Dominicaines), bureau du médecin.	31 minutes
17. Consultante pour l'Union Européenne (réforme des codes juridiques)	01/04/16	Ministère de la Justice, bureau de la consultante en charge du projet PAREDA.	Non enregistré
18. Employée du HCR	01/04/16	Siège du HCR à Brazzaville.	1 heure
19. Deux salariés du Programme Alimentaire Mondial	08/04/16	A leur domicile à Brazzaville.	1h07
20. Responsable de la Direction Générale de l'Assistance Humanitaire	12/04/16	Ministère des Affaires sociales, de l'Action humanitaire et de la Solidarité nationale.	49 minutes
21 et 22. Association Actions de Solidarité Internationale	14/04/16	Siège de ASI, différents bureaux (deux rencontres).	21 et 13 minutes
23. Employée du HCR	18/04/16	Siège du HCR	1h22
24. Réfugié centrafricain (motifs politiques)	13/04/16	À son domicile, avec sa femme et ses enfants.	41 minutes
25. Employée du HCR	20/04/16	Siège du HCR	1h07

Annexe 2 : Demande de regroupement familial au HCR

Brazzaville, le 10/10/13

A

Madame la Coordonnatrice de la
Protection

H C R – Congo Brazzaville

Objet : demande de regroupement familial.

Madame,

Je viens par la présente solliciter un regroupement familial de ma famille.

En effet, je suis Monsieur [REDACTED]
Refugié Centrafricain immatriculé au Comité National d'Assistance aux Réfugiés
(C N A R) sous le n° [REDACTED]. Ma famille constitué de cinq personnes est
arrivée et retenu à Bétou depuis plus de quatre mois et je suis entrain de me
battre de toutes mes forces pour que ce principe de regroupement me puisse
être accordé.

Je compte sur votre sens maternel pour m'aider à obtenir ce regroupement qui
pour moi est ultime, car ma famille est en majorité de femmes qui ont subi des
traumatismes.

Tout mon profond attachement au service dont vous en avez la lourde charge.

Monsieur [REDACTED]

Copie :- HCR BETOU [REDACTED]

Annexe 3 : Réponse du HCR au regroupement familial



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

N°11/10/13/HCR/BT/PROT/

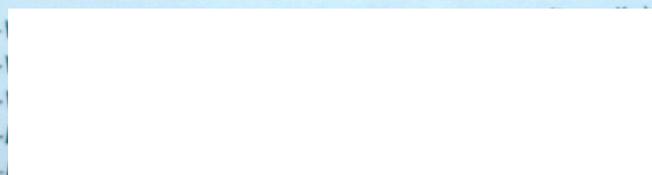


A QUI DE DROIT

Je soussigné, [redacted] [redacted] en République du Congo, atteste que Mme. [redacted] né le [redacted] [redacted], à Bangui, originaire de la RCA, est régulièrement enregistrée comme réfugiée dans notre base de données au N° [redacted].

L'intéressée se rend à Brazzaville dans le cadre d'une visite familiale auprès de M. [redacted], habitant la Rue [redacted].

Elle se fait accompagner de ses cinq membres de famille :



Le présent « A Qui de Droit » est établi pour servir et valoir ce que de droit.



NB : La famille est munie d'un certificat d'hébergement régulier.

Annexe 4 : Déclaration de résidence d'un réfugié au CNAR

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
ET DE LA COOPÉRATION
SECRETARIAT GÉNÉRAL
DÉPARTEMENT DES AFFAIRES MULTILATÉRALES
COMITÉ NATIONAL D'ASSISTANCE AUX RÉFUGIÉS

REPUBLIQUE DU CONGO
Unité*Travail*Progrès

DECLARATION DE RESIDENCE

(En application de l'article 17 de la loi 23-96 du 6 juin 1996 fixant les conditions d'entrée, de séjour et de sortie des étrangers)

Je soussigné (e) Mr/Mme... [redacted]

Nationalité Centrafricaine..... Profession [redacted]

Pièce d'identité : CNI Passeport Permis de conduire Carte de séjour

Autres (préciser la nature) Quittance Carte Séjour N° [redacted]..... (copie ci-jointe)

Délivrée le... [redacted]..... à Brazzaville le... [redacted]..... Tel. [redacted]

Adresse [redacted]

Déclare que Mr/Mme [redacted]

(Nbr. de personnes à charge... 08 Noms de ses dépendants inscrits verso) - De nationalité... Centrafricaine

domicilié (e) en qualité de locataire à titre gracieux à l'adresse ci après. [redacted]

[redacted]..... Arr... [redacted]..... Qtier... [redacted]..... Bloc... [redacted]..... Tél [redacted]

Je certifie sur l'honneur que les informations ci-dessus mentionnées sont vraies.

Signature du déclarant [redacted] Fait à Brazzaville, le [redacted]

Important : Cette déclaration doit être authentifiée par l'un des représentants du Comité du quartier

- Mention Refugié de la R-e-A - Qui est au Congo depuis 201
- Noms et qualité du représentant du Comité du quartier [redacted]

Tel. [redacted]

- Date le [redacted] Signature et cachet (exigés) [redacted]

Partie réservée à l'administration du CNAR

Numéro d'enregistrement : _____ Date : _____ Nom de l'agent : _____ Signature _____

Annexe 5 : Notification de changement d'adresse d'un réfugié au CNAR

Mr /Mme / Melle

S/C Communauté des réfugiés et demandeurs d'asile Centrafricains

De Brazzaville

Tel :

A

Monsieur le Directeur du CNAR
Brazzaville

Objet/ Notification de changement d'adresse

Monsieur :

J'ai l'estime honneur de venir respectueusement par la présente porter officiellement à la connaissance de votre autorité que je ne suis plus à mon ancienne adresse telle qu'indiquée initialement dans mon dossier/

Au lieu de.....

Lire désormais.....

Vous en sachant gré, je vous prie de recevoir, Monsieur le Directeur, les hommages de ma profonde considération.

Fait à Brazzaville le

Signature

Annexe 6 : Communiqué de presse du HCR sur la construction d'un lycée à Ngo



Communiqué de presse

Brazzaville, le 19/01/2016

Coopération République du Congo/UNHCR : lancement officiel des travaux de construction d'un lycée à Ngo

M. Ibrahima Traoré, Représentant du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés en République du Congo et M. Auguste-Célestin Gongarad Nkoua, Représentant personnel du Président de la République aux Affaires politiques ont officiellement lancé ce vendredi 15 janvier 2016, les travaux de construction d'un lycée à Ngo. Financé par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (UNHCR) et dont le coût est estimé à 65 millions de francs CFA, ce lycée est un signe de solidarité et de bonne cohabitation entre la population hôte et les réfugiés Rwandais.

La cérémonie de pose de la première pierre de ce nouveau lycée a eu lieu en présence de M. Ampion François, honorable député de Ngo, du Directeur départemental de l'enseignement primaire et secondaire, chargé de l'alphabétisation et de la jeunesse, représentant le ministre de tutelle, du sous-préfet du département des Plateaux, du maire de la communauté urbaine de la ville de Ngo, entre autres autorités.

Dans son allocution, Ibrahima Traoré, Représentant du Haut-Commissariat des Nations Unies en République du Congo a rappelé que « *ce lycée servira aux élèves congolais mais également aux réfugiés de Ngo et ses environs* ». Cette localité de la République du Congo située au centre dans la région des Plateaux, à 250 km de la capitale Brazzaville fait partie des premières à avoir accueilli des réfugiés notamment les Rwandais ayant fui en juin 1997.

M. Traoré a ainsi solennellement remercié l'État Congolais pour l'hospitalité dont il fait preuve en accueillant les réfugiés sur son territoire.

M. Auguste-Célestin Gongarad Nkoua, Représentant personnel du Président de la République aux Affaires politiques, a quant à lui magnifié « *cette œuvre utile* » et a invité le Haut-Commissariat des Nations pour les Réfugiés à « *parfaire cette action en faisant en sorte que ce futur centre de culture soit doté d'un internat et d'un dispensaire* ».

« *Nous espérons voir la réalisation finale de ces travaux sous peu pour le bonheur de tous nos élèves. Cette petite ville de Ngo, qui deviendra grande dans quelques décennies ne vous oubliera jamais* », a-t-il par ailleurs affirmé.

Le lancement de ces travaux témoigne de l'entière volonté du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés de faire de l'éducation un axe prioritaire de développement en République du Congo. L'accès à l'éducation est en effet un droit fondamental pour tous les enfants réfugiés et représente un instrument de protection crucial sur le terrain.

Les nouveaux édifices seront constitués de six salles de classe, de bureaux administratifs, de deux blocs de latrines et d'un système de collecte d'eau de pluies. Les travaux de reconstruction qui devraient durer 6 mois prendront fin en juin 2016 et permettront au lycée d'ouvrir ses portes à la rentrée scolaire d'octobre 2016.

Annexe 7 : Appel à générosité de la part de la communauté des réfugiés et demandeurs d'asile centrafricains de Brazzaville à l'Ambassade des États-Unis au Congo

**COMMUNAUTE DES REFUGIES ET DEMANDEURS D'ASILE
CENTRAFRICAINS DE BRAZZAVILLE**

S/C : CNAR & HCR

Siège Social : Centre de Formation Nazareth (Cathédrale Sacré Cœur de Brazzaville)

Tel : 010888590 / 06 616 07 95 / 040064621 / 069647256 / 053805967

N°/ Réf. ANP/CRDAC/BZ/ BE/2014

Brazzaville le 26 Mai 2014

A
Monsieur le Directeur Général
de BGFI BANK.
Brazzaville.

Objet : Appel à générosité,

Monsieur,

La grandeur d'un acte consiste d'abord à unir les hommes ! Etre heureux et proclamer la paix, c'est visiter les malades, assister les prisonniers, nourrir les affamés. Et être humaniste, être croyant implique impérativement un regard favorable envers les malheureux qui ne peuvent s'aider eux même !

Durant plus de deux décennies, la RCA était en proie à des crises militaro politiques répétitives de tous ordres conséquence logique de la mauvaise gouvernance, de violation de droit de l'homme, du tribalisme , de la monarchie, des coups d'Etat érigé en système de gestion de la chose publique.

Les récents événements des SELEKA et ANTI BALAKA ont sombré davantage ce beau et paisible pays dans l'abime de la barbarie, des assassinats sommaires, des enlèvements, des viols sexuels obligeant quantité des filles et fils de la RCA à s'exiler en République du Congo contre toute leur attente et toute vraisemblance afin de préserver leur vie.

Fort malheureusement et immédiatement, ils se trouvent confrontés à de difficiles problèmes d'intégration et de réinsertion socio professionnelle faute de manque de mesures appropriées d'accompagnement et pour se tirer d'affaire, les veuves, les filles mères, les enfants non accompagnés, les personnes du 3^e âge, les jeunes se livrent à des comportements déviants et à risque

A ce jour, le constat fait après série d'enquêtes, beaucoup des réfugiés Centrafricains croupissent en prison et autres lieux carcéraux pour délits de droits communs, des familles sont éclatées car les chefs de familles sont dépourvus de ressources financières, quantité d'enfants sont non scolarisés, les jeunes filles et filles mères se prostituent afin d'arrondir leur journée, les jeunes se livrent aux actes de vandalisme, d'incivisme, d'autres catégorie de jeunes sont plongés dans la consommation de drogues et des stupéfiants afin d'anesthésier leur émotion ou

**COMMUNAUTE DES REFUGIES ET DEMANDEURS D'ASILE
CENTRAFRICAINS DE BRAZZAVILLE**

S/C : CNAR & HCR

Siège Social : Centre de Formation Nazareth (Cathédrale Sacré Cœur de Brazzaville)

Tel : 010888590 / 06 616 07 95 / 040064621 / 069647256 / 053805967

souci. Des enfants et bien de femmes seules voire des veuves font la poubelle afin de subvenir à leurs besoins fondamentaux ceci entrave gravement leur santé car exposés et sujets à toute sorte de contamination et d'infections.

C'est justement dans cette optique qu'il sied de préciser que notre communauté enregistre en moyenne quinze (15) décès par mois. La situation sociale, économique et sanitaire ne cesse de se détériorer. Elle est vraiment alarmante et catastrophique.

Nonobstant ce triste et sombre tableau, la plupart des réfugiés Centrafricains n'ont pas accès aux soins de santé primaire et autres infrastructures socio communautaires de base. Ils manquent cruellement de moyens devant l'importance des besoins et se trouvent ainsi abandonnés à leur triste et macabre sort sur le chemin prétendu du bonheur.

Ainsi à ce jour les réfugiés et demandeurs d'asile Centrafricain jouissent d'une réputation mitigée, sulfureuse et déshonorante.

C'est justement dans ce contexte de désolation, de tristesse, d'incertitude et de peur du lendemain que nous venons très respectueusement auprès de votre autorité solliciter une aide matérielle et / ou financière salvatrice pouvant nous permettre de répondre un tant soit peu aux sempiternels problèmes vitaux auxquels sont confrontés les membres de notre communauté. Vos aides et vos contributions sous toutes les formes légales sont indispensables : sucre, farine, poisson, savon, pain, haricot, spaghetti, sardine, vieux vêtement, vieille chaussure etc.

Nous serons très honorés et encouragés par vos actes et gestes de bienveillance, d'humaniste et de croyant.

Vous en sachant épris d'un sens élevé d'humaniste, nous voudrions croire d'ores et déjà que vous consentirez à nous répondre favorablement.

Dans cette attente, nous vous prions, Monsieur le Directeur Général, de croire en l'expression de nos considérations hautement distinguées.

Pour le Bureau Exécutif

Le Secrétaire

Le Président



Annexe 8 : Réponse de la clinique médicale Securex



Prix International
Award for
Excellence
and Business
Prestige
New York 2011

CLINIQUE MEDICALE SECUREX

Service d'Assistance Médicale d'Urgence 24H/24

S. A. M. U.



Prix Century
International
Quality Era
Award
Genève 2005

Tél. : (242) 05 548 59 95
(242) 01 548 59 95

Lauréate du prix
International
Arc d'Europe
Francfort 2004

Téléfax : (242) 222 81 38 72
Fax : (242) 222 81 53 84

Brazzaville, le 24 mai 2014

N° 86 /CMS/DG/DAF/2014

Reçu le 27/05/14
[Signature]

Le Médecin directeur général

A

Monsieur le Président de la Communauté des
refugiés et demandeurs d'asile centrafricains de
Brazzaville

Objet : Réponse à votre courrier

n° 0076/CRDAC/BZ/BE/2014

-Brazzaville-

Monsieur le Président,

J'accuse réception de votre courrier cité ci-dessus en référence et par laquelle vous sollicitez une aide multiforme qui vous permettrait de trouver tant soit peu une solution aux problèmes vitaux auxquels vous êtes confrontés.

En dépit de l'intérêt que présente votre initiative, je suis au regret de ne pouvoir donner satisfaction à votre demande, pour insuffisance de ligne budgétaire en matière de l'aide sociale. Mais une réduction de 5% sera accordée à tous les membres de votre organisation à la Clinique médicale Securex.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

