

1 Les débuts

La Seconde Guerre mondiale et l'après-guerre provoquent les plus gros déplacements de population de l'histoire moderne. On estime que plus de 40 millions de personnes sont déplacées en Europe en mai 1945, sans compter les Allemands fuyant l'armée soviétique à l'Est, les travailleurs forcés étrangers en Allemagne (11,3 millions selon les Alliés) et les quelque 13 millions d'Allemands de souche (*Volksdeutsche*) expulsés (*Vertriebene*) les mois suivants d'Union soviétique, de Pologne, de Tchécoslovaquie et d'autres pays d'Europe de l'Est¹.

En outre, plus d'un million de Russes, d'Ukrainiens, de Biélorusses, de Polonais, d'Estoniens, de Lettons et de Lituanais fuient la domination communiste que Joseph Staline impose à de nouveaux territoires. Le retrait des nazis est suivi d'une guerre civile en Grèce et d'autres conflits en Europe du Sud-Est, ce qui génère des dizaines de milliers de réfugiés. Hors d'Europe, la guerre est également à l'origine de déplacements massifs : des millions de Chinois sont déplacés par les forces japonaises dans les territoires chinois qu'elles contrôlent².

L'ampleur des mouvements qui balaient un continent européen dévasté par la guerre inquiète particulièrement les Alliés, qui réalisent bien avant la fin du conflit qu'il faudra gérer cette situation à la Libération. C'est à cette fin qu'ils créent en 1943 l'Administration des Nations Unies pour le secours et la reconstruction, remplacée par l'Organisation internationale pour les réfugiés en 1947, les prédécesseurs directs du HCR.

Ce chapitre examine leur action et décrit le processus qui conduit à l'établissement du HCR en 1950 et à l'adoption en 1951 de la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés, devenue la clé de voûte de la protection internationale des réfugiés. Enfin, ce chapitre aborde le premier grand défi du HCR : l'exode de 200 000 Hongrois consécutif à la répression soviétique du soulèvement de 1956.

L'Administration des Nations Unies pour le secours et la reconstruction

En novembre 1943, avant la fin de la Seconde Guerre mondiale et la création formelle des Nations Unies en juin 1945, les Alliés (dont l'Union soviétique) créent l'Administration des Nations Unies pour le secours et la reconstruction (UNRRA). L'UNRRA, avec un mandat très large de secours et de reconstruction des zones dévastées, n'est pas spécifiquement une agence pour les réfugiés. Elle aide tous les déplacés de la

guerre. En 1944-1945, elle porte secours à des milliers de réfugiés et personnes déplacées dans les zones contrôlées par les Alliés, à l'exception du territoire soviétique, où elle n'est pas autorisée à opérer. Jusqu'à la fin de la guerre en Europe en mai 1945, l'UNRRA collabore étroitement avec les forces alliées, qui lui prêtent un appui logistique et matériel. À cette époque, plus de 300 équipes sont à l'œuvre.

Une fois la guerre finie, l'UNRRA s'occupe essentiellement de rapatrier les personnes déracinées par la guerre, dont beaucoup ont hâte de rentrer chez elles. Les pays abritant de nombreux réfugiés, comme l'Allemagne, l'Autriche et l'Italie, souhaitent également leur rapatriement rapide. De plus, les accords de Yalta et de Potsdam en 1945 prévoient le prompt rapatriement des citoyens soviétiques.

De mai à septembre 1945, l'UNRRA participe au rapatriement de quelque 7 millions de personnes³. Un historien note que l'UNRRA est pourtant frustrée par sa subordination aux forces alliées :

L'UNRRA voit son prestige et sa capacité d'action indépendante érodés [...] devant l'ampleur de la tâche, son manque manifeste d'expérience crée un vide comblé par les militaires qui ont alors assumé une grosse part des activités en faveur des réfugiés. Or ces derniers n'avaient pas plus d'expérience dans la gestion des personnes déplacées. Brusques et impatients à l'égard des réfugiés, surtout ceux, de plus en plus nombreux, qui ne peuvent ou ne veulent pas être rapatriés, les chefs militaires les considèrent souvent comme un tracas qu'il faut surmonter⁴.

L'opération de rapatriement est de plus en plus critiquée, en particulier du fait de la résistance croissante des populations concernées. Deux millions de citoyens soviétiques sont promptement rapatriés à cette époque, dont de nombreux d'Ukrainiens et des ressortissants des Pays baltes, qui y sont opposés. Beaucoup sont envoyés dans les camps par Staline. Les Européens de l'Est sont rapatriés moins vite mais, malgré leur réticence à retourner dans des pays où s'installe un régime communiste, ils sont renvoyés, sans égard pour leurs desiderata individuels. Bien que les pays occidentaux ne soient pas immédiatement conscients du sort subi par beaucoup de rapatriés forcés, le gouvernement des États-Unis, en particulier, s'élève de plus en plus contre ces retours.

Encadré 1.1 Nansen et McDonald : pionniers de la protection des réfugiés

Le HCR se met à l'œuvre après la Seconde Guerre mondiale, mais les efforts internationaux concertés pour secourir les réfugiés débutent dès l'entre-deux-guerres. Entre 1919 et 1939, 5 millions d'Européens (Russes, Grecs, Turcs, Arméniens, Juifs et républicains espagnols) sont déracinés par de violents conflits et des bouleversements politiques.

Deux des principaux pionniers de l'action internationale au profit des réfugiés à cette époque sont le Norvégien Fridtjof Nansen (1921-1930) et le Nord-Américain James McDonald (1933-1935) – premiers Hauts Commissaires pour les réfugiés désignés par la Société des Nations. S'ils ont des approches différentes des problèmes, tous deux laisseront leur empreinte sur l'action internationale en matière de protection des réfugiés, dans les années à venir.

Fridtjof Nansen

Les premiers efforts internationaux officiels pour secourir les réfugiés datent d'août 1921 lorsque le Comité international de la Croix-Rouge demande à la Société des Nations de se mobiliser pour aider plus d'un million de réfugiés de la guerre civile russe, souvent victimes de la famine. La Société des Nations réagit par la nomination de Fridtjof Nansen, célèbre explorateur polaire, en tant que « Haut Commissaire de la Société pour traiter des problèmes des réfugiés russes en Europe ». Plus tard, ses responsabilités seront élargies aux Grecs, aux Bulgares, aux Arméniens et à certains autres groupes de réfugiés.

C'est à Fridtjof Nansen qu'incombe la tâche colossale de définir le statut juridique des réfugiés russes et d'organiser leur rapatriement ou installation dans des pays hôtes. La Société des Nations lui confie 4 000 livres sterling pour s'acquitter de sa mission gigantesque et il procède avec célérité à la constitution de son équipe. Il jette les bases de la future structure du HCR – un bureau du Haut Commissaire à Genève assisté de représentants locaux dans les pays hôtes. Il collabore étroitement avec le Bureau international du travail pour trouver des emplois adéquats pour les réfugiés, permettant ainsi à quelque 60 000 d'entre eux de se faire embaucher.

Nansen s'intéresse particulièrement à la protection juridique des réfugiés. Il organise une conférence internationale qui aboutit à la création de papiers d'identité et de documents permettant aux réfugiés de voyager, appelés les « passeports Nansen ». Suite à la rupture des négociations avec l'Union soviétique concernant le rapatriement des réfugiés russes, Nansen pousse à l'adoption de mesures pour renforcer le statut juridique des réfugiés dans leur pays hôte. Ces premiers instruments juridiques formeront la base des Conventions de 1933 et de 1951 sur les réfugiés.

En 1922, Nansen est confronté à une autre crise, l'exode de près de 2 millions de réfugiés de la guerre entre la Grèce et la Turquie. Il se rend immédiatement sur place pour coordonner les efforts de secours international. Alors qu'il est sur le sol grec, Nansen souligne la neutralité du Haut Commissaire face aux différends politiques. Bien que personnellement critique de la Turquie dans cette crise, il assiste indifféremment les réfugiés grecs et turcs et travaille avec des officiels des deux camps. La Société des Nations lui confie ensuite la responsabilité de l'installation des réfugiés turcs d'origine grecque en Thrace occidentale. Il consacre une partie importante du reste de sa vie à essayer d'obtenir un prêt pour la réinstallation des réfugiés arméniens en Union soviétique. Il n'atteindra pas cet objectif, contré par une farouche opposition anticommuniste.

En 1922, l'œuvre de Nansen est récompensée par le prix Nobel de la paix. Peu après son décès en 1930, elle est poursuivie par le Bureau international Nansen. Depuis 1954, le HCR attribue chaque année la médaille Nansen à des personnes ou groupes ayant rendu des services exceptionnels aux réfugiés.

James McDonald

Dans les années 1930, la communauté internationale doit faire face à la question des réfugiés de l'Allemagne nazie. Bien que la Société des Nations refuse de financer directement l'aide aux réfugiés, elle désigne James McDonald, professeur et journaliste américain,

« Haut Commissaire indépendant aux réfugiés (juifs et autres) d'Allemagne ». De 1933 à 1935, ce dernier combat les restrictions à l'immigration dans le monde entier pour obtenir la réinstallation de réfugiés juifs. Il se distingue dans la coordination des agences volontaires, d'où provient l'essentiel des fonds. Au cours des deux ans de sa mission comme Haut Commissaire, il aide à la réinstallation de 80 000 réfugiés en Palestine et ailleurs.

En septembre 1935, James McDonald est confronté à son plus grand défi lorsque les nazis adoptent les lois Nuremberg, privant les Juifs de leur citoyenneté et du droit de vote. Les nazis encouragent en outre les Allemands à licencier leurs salariés juifs et à boycotter les entreprises juives. Sous la pression de la persécution, un flot de réfugiés quitte le pays. Frustré de l'absence d'une action plus volontaire de la Société, James McDonald démissionne le 27 décembre 1935. Dans une lettre qui trouve un large écho dans la presse internationale de l'époque, il met en garde :

Lorsque la politique nationale menace de démoraliser les êtres humains, les considérations de bienséance diplomatique doivent céder le pas à celles des principes de l'humanité. Il serait malhonnête de ma part de ne pas attirer l'attention sur la situation actuelle, et je me dois de plaider en faveur d'une action de l'opinion publique mondiale, par l'intermédiaire de la Société et de ses États membres et d'autres pays, pour empêcher les tragédies qui se déroulent actuellement et qui se préparent².

Malgré les efforts de McDonald, son plaidoyer pour une intervention directe en Allemagne n'est pas entendu. La Société des Nations continue à considérer le traitement des Juifs en Allemagne comme une affaire purement interne. En dépit de cet échec, McDonald se distingue comme l'un des premiers avocats d'une action politique décisive pour remédier aux causes des mouvements de réfugiés.

Dès 1946, la question de savoir si l'UNRRA doit ou non porter secours à des personnes opposées à leur rapatriement suscite un débat houleux. Les pays du bloc de l'Est affirment que l'aide doit être réservée aux rapatriés. Les pays occidentaux, en revanche, insistent sur la liberté individuelle de décider de rentrer ou non, sans que ce choix porte préjudice au droit à l'aide. Le gouvernement américain dénonce pour sa part la politique de rapatriement et les programmes de réhabilitation de l'UNRRA en Europe de l'Est, perçus comme un renforcement du contrôle politique soviétique⁵.

Le manque d'empressement des réfugiés à réintégrer leur pays d'origine est un des grands problèmes de l'après-guerre. Au sein même des Nations Unies, le sujet du rapatriement est un problème politique majeur, voire un des points les plus sujets à polémique débattus par le Conseil de sécurité des Nations Unies pendant les premières années de son existence. Ce débat se situe au cœur des conflits idéologiques qui divisent l'Est et l'Ouest à l'époque. La question soulevée est de savoir si les personnes doivent avoir ou non le droit de choisir leur pays de résidence, de fuir devant l'oppression et d'exprimer leurs opinions.

Finalement, le gouvernement américain, qui contribue à hauteur de 70 % au financement de l'UNRRA et assure une grande part de sa direction, refuse de proroger le mandat de l'organisation au-delà de 1947 et de lui renouveler son soutien financier. Les États-Unis soutiennent fortement, face à l'opposition irréductible des pays de l'Est, la création d'une nouvelle organisation pour les réfugiés répondant à des orientations différentes.

L'Organisation internationale pour les réfugiés

Créée en juillet 1947, l'Organisation internationale pour les réfugiés (OIR) est une agence spécialisée non permanente des Nations Unies. À sa création, elle est censée achever son programme en trois ans, c'est-à-dire le 30 juin 1950.

Bien que la mission de l'OIR soit limitée aux réfugiés européens, elle est le premier organisme international à intégrer tous les aspects du secours aux réfugiés. Ses fonctions sont définies comme englobant le rapatriement, l'identification, l'enregistrement et la classification, les soins et l'assistance, la protection juridique et politique, le transport, la réinstallation et la réintégration. Ces fonctions multiples masquent un changement de priorité qui fait primer la politique de réinstallation vers des pays tiers sur celle de rapatriement menée par l'UNRRA.

La Constitution de l'OIR stipule que l'objectif principal de l'organisation est d'« encourager et [de] seconder par tous les moyens possibles le prompt retour des personnes déplacées et des réfugiés dans le pays dont [ils] ont la nationalité, ou dans lequel [ils] avaient autrefois leur résidence habituelle⁶ ». Cet objectif est mis en perspective par une résolution de l'Assemblée générale portant création de l'OIR, qui stipule qu'« aucun réfugié ou personne déplacée [ayant des raisons satisfaisantes] ne sera contraint de retourner dans son pays d'origine⁷ ».

Ce transfert de priorité du rapatriement à la réinstallation est critiqué par les pays du bloc de l'Est qui considèrent que la réinstallation est une source de main-d'œuvre à bon compte et permet d'abriter des groupes subversifs, susceptibles de menacer la paix internationale. Au demeurant, l'OIR aide au rapatriement d'à peine 73 000 personnes, et à la réinstallation de plus d'un million de réfugiés. La plupart vont outre-mer, aux États-Unis (plus de 30 % du total), en Australie, en Israël, au Canada, et dans différents pays d'Amérique latine.

Les années 1950 marquent une nouvelle ère en matière d'émigration. Un des motifs d'accueil des réfugiés est de faire bénéficier les économies d'une main-d'œuvre abondante. Les gouvernements occidentaux font valoir que la dissémination des réfugiés dans le monde améliore la répartition de la population en décongestionnant l'Europe et en favorisant les « démocraties d'outre-mer » sous-peuplées et moins développées⁸.

Mais l'OIR n'est pas en mesure de régler le problème des réfugiés. Environ 400 000 personnes sont encore déplacées en Europe fin 1951 et l'organisation est officiellement dissoute en février 1952⁹. S'il y a consensus sur la nécessité de poursuivre la coopération internationale, il y a désaccord fondamental sur les objectifs poursuivis. Les pays du bloc de l'Est désapprouvent la façon dont l'OIR a, à

leurs yeux, été exploitée par les pays du bloc occidental. Les États-Unis sont aussi de plus en plus déçus : ils financent à hauteur des deux tiers une organisation dont le coût de fonctionnement est plus élevé que le budget opérationnel global des Nations Unies.

La création du HCR

À la fin des années 1940, le durcissement de la guerre froide domine rapidement les relations internationales, et ce, pour quarante ans. Le blocus de Berlin de 1948 à 1949 est suivi rapidement de l'explosion de la première bombe atomique soviétique, de la formation de deux États allemands séparés, de la création de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, de la victoire de Mao Zedong en Chine, et du début de la guerre de Corée en 1950. Il apparaît de plus en plus que le problème des réfugiés n'est pas un phénomène temporaire d'après-guerre. De nouvelles crises génèrent de nouveaux flots de réfugiés, notamment après

l'accession au pouvoir des communistes, de la Tchécoslovaquie à la Chine. Simultanément, le rideau de fer entre l'est et l'ouest de l'Europe restreint les mouvements entre les deux blocs.

Les tensions idéologiques de la guerre froide pèsent sur les négociations qui ont lieu au sein des Nations Unies visant à la formation d'un nouvel organisme pour les réfugiés. Différents acteurs, dont le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), l'appellent de leurs vœux. L'Union soviétique et ses États satellites boycottent beaucoup de négociations. Les puissances occidentales elles-mêmes divergent d'ailleurs notablement à ce sujet. Les États-Unis souhaitent une agence temporaire strictement définie, nécessitant peu de financement et avec des objectifs limités, dont la protection des réfugiés de l'OIR jusqu'à leur réinstallation permanente. En particulier, ils veulent écarter le nouvel organisme de toute opération de secours d'urgence en le privant de l'assistance de l'Assemblée générale et du droit de solliciter des contributions volontaires. À l'inverse, les États occidentaux européens, qui supportent l'essentiel du poids des réfugiés avec le Pakistan et l'Inde (qui en comptent chacun plusieurs millions après la partition de l'Inde en 1947), sont en faveur d'une agence forte, permanente et plurifonctionnelle. Ils soutiennent l'idée d'un Haut Commissaire indépendant ayant le pouvoir de collecter des fonds et de les redistribuer aux intéressés.

En décembre 1949, le débat s'achève par un compromis. L'Assemblée générale des Nations Unies décide, par 36 votes contre 5 et 11 abstentions, de créer le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) pour une période initiale de trois ans, à partir du 1^{er} janvier 1951¹⁰. Il est un organe subsidiaire de l'Assemblée générale en vertu de l'article 22 de la Charte des Nations Unies. Le statut du HCR, adopté par l'Assemblée générale le 14 décembre 1950, reflète d'une part le consensus entre les États-Unis et les autres États occidentaux face au bloc des pays de l'Est et, d'autre part, les différences entre les États-Unis et les États d'Europe occidentale en ce qui concerne les priorités immédiates. Selon un analyste : « Les restrictions sévères au champ fonctionnel et à l'autorité du HCR découlent principalement de la volonté des États-Unis et de ses alliés occidentaux de créer une agence internationale pour les réfugiés qui ne menace en rien la souveraineté nationale des pays occidentaux ni ne leur impose de nouvelles obligations financières¹¹. »

L'article 2 du statut du HCR stipule que la tâche du Haut Commissaire « ne comporte aucun caractère politique ; elle est humanitaire et sociale et concerne en principe des groupes et catégories de réfugiés ». La distinction entre objectifs politiques et humanitaires est cruciale. Beaucoup de membres du HCR considèrent que l'accent mis sur la nature apolitique de la tâche du Haut Commissaire est un atout qui a permis à l'organisation d'opérer aussi bien pendant la guerre froide que, plus tard, dans les situations de conflit armé. D'autres observateurs pensent que, bien que la distinction soit utile à de nombreux égards, elle est fallacieuse, puisque, dès le début, elle ne vise qu'à atténuer les effets sévères de la bipolarisation du début des années 1950 et à éviter une paralysie totale des Nations Unies dans le règlement des problèmes de réfugiés de l'époque¹². Certains analystes font aussi valoir que,

Encadré 1.2 L'action de l'ONU auprès des réfugiés palestiniens

En novembre 1947, l'Assemblée générale de l'ONU approuve la partition de la Palestine en un État juif et un État arabe. Cinq mois et demi plus tard, le Royaume-Uni, qui administre le territoire depuis l'époque de la Société des Nations, se retire. La population palestinienne et les États arabes rejettent le plan de partition, qui donne plus de la moitié du territoire à la population juive bien que la population arabe de l'époque soit plus nombreuse. Dans le conflit qui s'ensuit entre Juifs et Palestiniens, les Juifs annexent encore des territoires. L'État d'Israël est proclamé le 14 mai 1948 et contrôle les trois quarts du territoire précédemment sous mandat britannique, au moment de l'armistice signé en 1949.

Jusqu'à la proclamation de l'État d'Israël et immédiatement après, les confrontations entre Arabes et Juifs se multiplient, et quelque 750 000 Palestiniens sont expulsés ou chassés des zones sous contrôle juif. Les Nations Unies tentent de négocier leur retour, mais s'opposent au refus d'Israël.

Les installations juives se multiplient sur de vastes territoires appartenant aux Palestiniens, et les nouveaux émigrants juifs s'installent dans les maisons des Palestiniens. La majorité des réfugiés palestiniens reflue dans des villes de pays arabes et environ un tiers vit dans des camps éparpillés dans la région. Depuis lors, ces camps restent le symbole de la souffrance des réfugiés palestiniens.

La création de l'UNRWA

Initialement, l'aide aux réfugiés palestiniens émane d'ONG sous l'égide de l'United Nations Relief for Palestine

Refugees (UNRPR). En décembre 1949, l'Assemblée générale de l'ONU crée l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA).

La création de l'UNRWA est principalement une initiative du gouvernement américain, qui préside la Commission de conciliation des Nations Unies pour la Palestine. La décision est prise quand il apparaît que le gouvernement du nouvel État d'Israël s'opposera probablement à tout rapatriement important de réfugiés. Le gouvernement américain propose que l'Assemblée générale crée une agence spéciale pour continuer à secourir les réfugiés, et surtout pour développer des projets d'envergure (d'où le mot « travaux »). Les États arabes n'acceptent cette proposition qu'avec l'assurance que l'UNRWA ne portera pas préjudice aux droits des réfugiés à rentrer dans leur foyer d'origine comme le stipule la résolution 194 (III) de l'Assemblée générale du 11 décembre 1948. Cela sera clairement énoncé dans la résolution 302 (IV) du 8 décembre 1949 de l'Assemblée générale de l'ONU qui crée l'UNRWA.

Les négociations relatives à la création du HCR se déroulent simultanément, au sein de l'ONU. Une fois l'UNRWA créé, les États arabes insistent pour que les réfugiés palestiniens qui bénéficient du secours de l'UNRWA soient exclus du mandat du HCR et de la Convention des Nations Unies de 1951 sur les réfugiés. Ils craignent en effet que la définition individuelle des réfugiés proposée dans le projet de convention n'affaiblisse la position des Palestiniens, dont le droit collectif au rapatriement est reconnu par les résolutions de l'Assemblée générale.

D'autres analystes pensent en outre que le caractère apolitique du HCR embryonnaire est incompatible avec la nature hautement politique de la question palestinienne.

De ce fait, le statut de 1950 du HCR et la Convention des Nations Unies sur les réfugiés excluent « les personnes qui bénéficient actuellement d'une protection ou d'une assistance » d'autres organismes ou agences des Nations Unies. La zone géographique des opérations de l'UNRWA est restreinte au Liban, à la Syrie, à la Jordanie, à la Cisjordanie et à la bande de Gaza. Ce n'est qu'après avoir quitté la zone d'opérations de l'UNRWA qu'un Palestinien relève de la compétence du HCR et de la Convention de 1951.

Contrairement au HCR, l'UNRWA n'a pas de statut détaillé et formule tardivement sa propre définition opérationnelle d'un réfugié dans ses *Instructions consolidées d'enregistrement*. Les réfugiés palestiniens y sont définis comme des personnes dont le lieu de résidence habituel était la Palestine deux ans au moins avant le conflit de 1948, à la suite duquel elles ont perdu leur foyer et leurs moyens de subsistance et ont gagné en 1948 les territoires dans lesquels opère l'UNRWA un an plus tard. Leurs descendants peuvent se prévaloir des services de l'UNRWA.

Contrairement au HCR, le champ d'application de l'UNRWA ne comporte pas la recherche de solutions durables pour les réfugiés dont elle est responsable. De plus, le mandat de l'UNRWA couvre la fourniture de prestations de première nécessité, mais non la protection internationale qui, à l'inverse, constitue l'essentiel de la tâche du HCR.

Les débuts de l'UNRWA

L'UNRWA est créé comme une agence temporaire dont le mandat est périodiquement renouvelable. Au début des années 1950, les États-Unis refusent toujours de financer le HCR, mais sont (et demeurent aujourd'hui) le principal donateur de l'UNRWA.

En 1950, l'UNRWA a en charge presque un million de réfugiés en Jordanie, au Liban, en Syrie, en Cisjordanie et dans la bande de Gaza. La première tâche de l'UNRWA est de poursuivre l'opération d'aide d'urgence entreprise par ses prédécesseurs et d'aider les réfugiés à quitter leur tentes pour des abris plus permanents. De 1950 à 1957, l'UNRWA soutient des plans de développement économique régionaux visant à développer l'agriculture, à encourager la coopération internationale et à intégrer les Palestiniens dans l'économie régionale. Au milieu des années 1950, l'UNRWA tente de mettre sur pied deux grands programmes de réinstallation ; ils sont rejetés aussi bien par les pays hôtes que par les réfugiés qui insistent sur leur droit au rapatriement.

L'échec de ces initiatives conduit à la réévaluation de l'objectif de l'UNRWA. De 1957 à 1967, l'agence abandonne ses projets ambitieux de développement régional et s'oriente vers l'assistance, l'éducation et les programmes sanitaires dans les camps.

En 1967, la guerre des Six Jours entre Arabes et Israéliens provoque la fuite ou l'expulsion d'une nouvelle vague de Palestiniens. Certains rejoignent la Jordanie et la Syrie depuis la Cisjordanie, d'autres l'Égypte ou la

Jordanie depuis la bande de Gaza. Comme en 1948, le gouvernement israélien bloque le retour des réfugiés dans ce qui s'appellera plus tard les territoires occupés.

Sur les 350 000 Palestiniens chassés par la guerre de 1967, près de la moitié tombent dans la catégorie des « déplacés internes ». N'ayant pas été déplacés en 1948, ils ne relèvent pas de la compétence de l'UNRWA, ce qui les rend plus vulnérables encore. Bien que le mandat de l'UNRWA ne soit pas amendé pour inclure cette catégorie, l'organisation leur fournit certains services d'urgence avec l'aide de l'Assemblée générale de l'ONU. Les autres ont fui pour la seconde fois en vingt ans. L'occupation par Israël de la Cisjordanie et de la bande de Gaza crée une relation nouvelle et particulièrement délicate entre l'UNRWA, les réfugiés palestiniens et le gouvernement israélien.

La période récente

En décembre 1987, vingt ans plus tard, les Palestiniens se révoltent spontanément et ouvertement et envahissent les rues des territoires occupés. Un mois après l'éruption de ce que l'on appellera l'Intifada (le soulèvement), le Secrétaire général de l'ONU propose d'élargir, de façon limitée, les activités de l'UNRWA à la « protection passive » dans les territoires occupés de la Cisjordanie et de la bande de Gaza. Les résolutions de l'Assemblée générale entérinent cette décision, qui conduit à la création d'un plan d'aide juridique, pour lequel est recruté du personnel local et international dont des observateurs des droits de l'homme.

En septembre 1993, la Déclaration du principe d'autodétermination des

Palestiniens dans les territoires occupés, signée entre le chef palestinien Yasser Arafat et le Premier ministre israélien Yitzhak Rabin, prévoit le transfert graduel des pouvoirs au profit de l'Autorité nationale palestinienne. Un mois plus tard, l'UNRWA, pour appuyer le processus de paix, lance le « programme de mise en œuvre de la paix ». Il comporte un volet éducation et santé, la construction de logements provisoires et d'infrastructures et la mise à disposition de prêts modiques pour faciliter la création d'entreprises.

Il s'agit désormais de la troisième, voire de la quatrième génération de ces réfugiés. En 1999, ils sont quelque 3,6 millions dans la région, sur un total de 6 millions de Palestiniens dans le monde. Environ 1,5 million sont en Jordanie, et 1,3 million en Cisjordanie et dans la bande de Gaza. Près d'un tiers des réfugiés vivent dans 59 camps, et le reste dans des villages et villes situés dans la zone d'opération de l'UNRWA. Malgré certains problèmes de financement, au fil des années, l'UNRWA construit quelque 650 écoles, qui comptent aujourd'hui plus de 450 000 élèves, 8 centres de formation professionnelle, 122 centres médicaux et met en œuvre de nombreux autres projets répondant aux nécessités de la communauté. Mais les besoins des réfugiés palestiniens demeurent importants, et leur statut et leur avenir resteront précaires tant qu'on n'aura pas apporté de solution politique globale et à long terme à leurs problèmes.

puisque le HCR est un organe subsidiaire des Nations Unies, sous le contrôle formel de l'Assemblée générale, il ne peut jamais être entièrement indépendant des organes politiques des Nations Unies¹³. Ce débat, toujours actuel, découle essentiellement de l'absence de définition claire des notions d'« action humanitaire » et d'« action politique ».

La question de savoir dans quelle mesure une organisation peut protéger et assister les réfugiés en restant apolitique n'est pas nouvelle. Elle pose déjà problème à l'époque de la Société des Nations, lorsque Fridtjof Nansen et James McDonald, deux Hauts Commissaires responsables de groupes particuliers de réfugiés, adoptent des approches différentes [voir encadré 1.1].

Les fonctions principales du HCR sont définies comme étant doubles : premièrement, apporter une protection internationale aux réfugiés ; deuxièmement, rechercher des solutions durables à leurs problèmes en aidant les gouvernements à faciliter leur rapatriement volontaire ou leur assimilation au sein de nouvelles communautés nationales. Bien que le HCR soit habilité à solliciter des contributions volontaires, les États-Unis réussissent à soumettre tout appel de fonds à l'approbation de l'Assemblée générale. Ainsi le HCR dépend-il d'un petit budget administratif de l'Assemblée générale et d'un maigre « fonds d'urgence ».

Initialement, le gouvernement américain refuse de participer à ce fonds, considérant que le HCR n'est pas, à ce stade, le meilleur canal pour ses contributions, et préfère financer le United States Escapee Program et le Comité intergouvernemental pour les migrations européennes (la future Organisation internationale pour les migrations). Ce dernier est fondé en 1952 pour faciliter le transfert des migrants et réfugiés européens vers des pays étrangers d'outre-mer. Au sein des Nations Unies, les États-Unis financent aussi l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient [voir encadré 1.2] et l'Agence des Nations Unies pour le relèvement de la Corée (UNKRA), qui porte secours à des millions de personnes déplacées par la guerre de Corée.

Dès le début, le HCR souffre d'un financement inadéquat. Chaque projet de secours d'urgence nécessite des contributions volontaires, principalement des États. Il ne dispose pas des ressources nécessaires à un programme de rapatriement comparable à celui mené par l'UNRRA ou de réinstallation comme celui de l'OIR. Malgré son faible budget, il est censé assurer une protection internationale et promouvoir des solutions aux problèmes des réfugiés. Pour citer le premier Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, Gerrit Van Heuven Goedhart, le risque est grand que son bureau n'en soit réduit à « gérer la misère¹⁴ ».

Avec un budget annuel d'à peine 300 000 dollars, le HCR n'est pas en mesure de régler définitivement le problème des réfugiés européens en l'espace de quelques années. Malgré les efforts du Haut Commissaire Van Heuven Goedhart pour faire prendre conscience de l'étendue de ce problème, les gouvernements ne fournissent que des contributions minimales. En revanche, le HCR multiplie les partenariats fructueux avec des agences volontaires. En 1951, la Fondation nord-américaine Ford fait au HCR sa première grosse donation privée (3,1 millions de dollars). Elle finance un projet pilote, le premier projet d'intégration de réfugiés

Encadré 1.3**La Convention des Nations Unies de 1951 relative au statut des réfugiés**

La Convention de 1951 relative au statut des réfugiés est adoptée par la conférence des Nations Unies sur le statut des réfugiés et des apatrides qui se déroule à Genève du 2 au 25 juillet 1951. Les États peuvent la ratifier à partir du 28 juillet, et elle entre en vigueur le 22 avril 1954.

La Convention énonce les droits et obligations des réfugiés et les obligations des États envers les réfugiés. Elle précise aussi les normes internationales pour leur traitement. Elle établit les principes qui prônent et protègent les droits des réfugiés en matière de travail, d'éducation, de résidence, de liberté de mouvement, d'accès à la justice, de naturalisation et, par-dessus tout, de garantie de non-retour dans un pays où les réfugiés risquent d'être persécutés. Les articles 1^{er} et 33 contiennent deux des plus importantes dispositions :

Article premier – Définition du terme « réfugié »

A (2). [Un réfugié est une personne 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 ; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve loin du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle [...] ne peut, ou en raison de ladite crainte, ne veut y retourner.

Article 33 – Défense d'expulsion et de refoulement

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

La définition des réfugiés contenue dans la Convention de 1951 est limitée aux personnes devenues réfugiées « par suite d'événements survenus avant le 1^{er} janvier 1951 ». Cette restriction temporelle sera levée, plus tard, par l'article 1^{er} (2) du Protocole de 1967 [voir encadré 2.2]. Les États signataires de la Convention de 1951 peuvent limiter leurs obligations à des événements survenus en Europe en vertu d'une déclaration spécifique.

La Convention des Nations Unies de 1951 et le Protocole de 1967 restent le plus important et le seul instrument universel du droit international des réfugiés. Au 31 décembre 1999, 131 États sont signataires de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967, et 138 États ont ratifié au moins un des deux textes.

dans un pays européen. En 1954 le Fonds des Nations Unies pour les réfugiés (FNUR) est créé pour financer des projets, notamment en Autriche, en République fédérale d'Allemagne, en Grèce et en Italie. Les États-Unis y contribuent, après avoir refusé de soutenir financièrement le HCR à cause d'une décision du Congrès américain de 1950 prohibant toute affectation de fonds américains à une organisation internationale opérant derrière le rideau de fer.

L'opposition initiale rigide de l'Union soviétique face au HCR évolue lentement au milieu des années 1950. La guerre froide s'étend alors bien au-delà des frontières de l'Europe, et de nouveaux pays influent sur les activités des Nations Unies. L'Union soviétique facilite l'admission aux Nations Unies de plusieurs pays en voie de développement, et ces derniers reconnaissent désormais que le HCR peut les aider à résoudre leurs propres problèmes de réfugiés.

La Convention des Nations Unies de 1951 sur les réfugiés

Les droits et obligations énoncés dans la Convention des Nations Unies de 1951 relative au statut des réfugiés sont au cœur du travail du HCR. Les négociations sur la Convention se déroulent parallèlement à celles qui visent à la création du HCR. La Convention est adoptée par une conférence internationale sept mois plus tard, le 28 juillet 1951.

La définition du terme « réfugié » est particulièrement controversée. La Convention créant des obligations nouvelles soumises au droit international, les États participant à la rédaction veulent limiter la définition aux catégories de réfugiés vis-à-vis desquels ils sont prêts à assumer des obligations légales. Les États-Unis sont en faveur d'une définition étroite. Les États d'Europe de l'Ouest, à l'inverse, préfèrent une définition large, mais ils restent divisés sur le contenu de la définition.

Un compromis est finalement trouvé. Les gouvernements acceptent une définition générale, universellement applicable, du terme « réfugié », centrée sur le concept d'une « crainte avec raison d'être persécuté ». Néanmoins, ils limitent la portée de la Convention par deux restrictions importantes. Premièrement, les personnes devenues réfugiées suite à des événements postérieurs au 1^{er} janvier 1951 ne bénéficient pas de la Convention, même si elles correspondent par ailleurs à la définition. Deuxièmement, lors de la signature de la Convention, les États peuvent faire une déclaration limitant leurs obligations aux réfugiés européens.

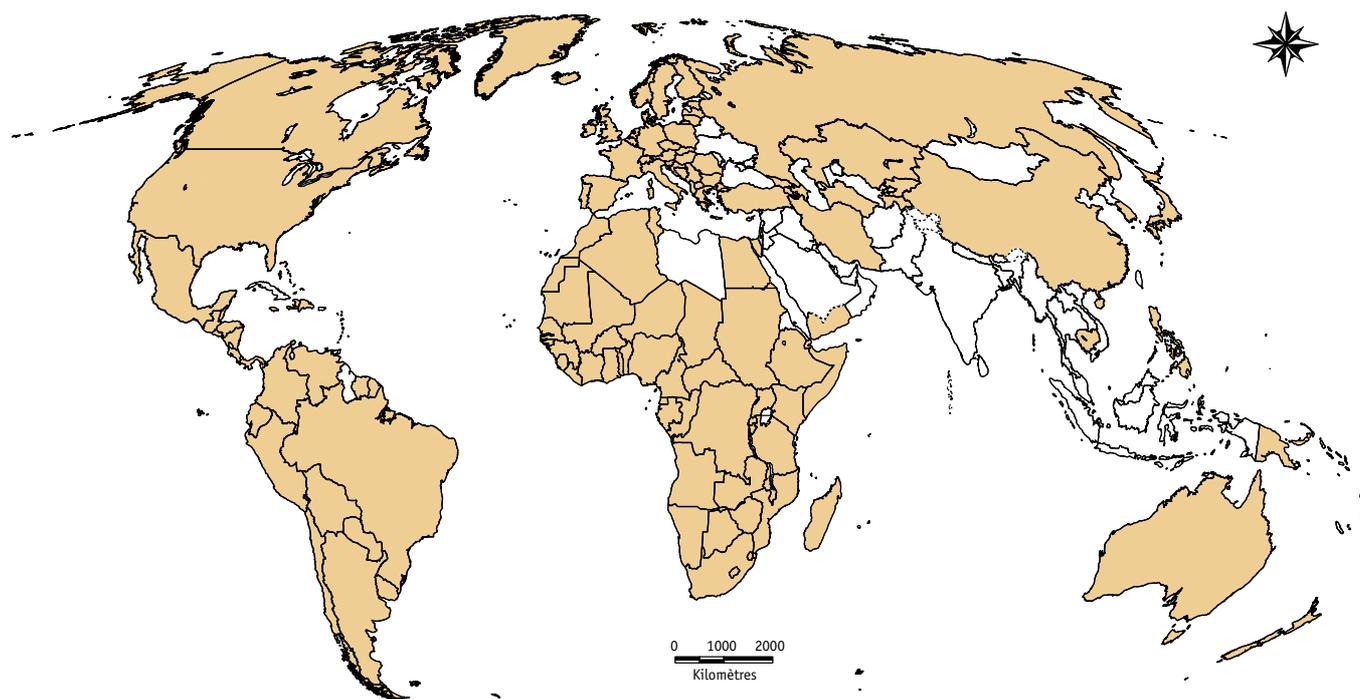
L'adoption de cette définition du terme « réfugié » marque un tournant décisif de la doctrine, car elle signifie que les réfugiés ne seront plus seulement identifiés collectivement, mais également sur une base individuelle, au cas par cas. La définition est aussi plus générale, et non plus en référence à des groupes nationaux spécifiques, comme les « Russes d'Union soviétique » ou les « Grecs de Turquie », comme cela est le cas pendant l'entre-deux-guerres.

Bien que la Déclaration universelle des droits de l'homme affirme en 1948 qu'un individu a le droit de solliciter l'asile et d'en bénéficier, les États participant à la

rédaction de la Convention des Nations Unies pour les réfugiés, soucieux de préserver leur prérogative souveraine d'autoriser ou non l'accès à leur territoire, ne souhaitent pas qu'elle établisse un droit inconditionnel d'asile. C'est pourquoi la nouvelle Convention ne mentionne pas de « droit d'asile ». Néanmoins, une de ses dispositions clés est l'obligation pour les États signataires de ne pas expulser ni refouler de réfugiés vers un État où ils seraient menacés de persécution. Il s'agit du principe de non-refoulement (article 33 de la Convention). Les autres dispositions de la Convention énoncent les droits des réfugiés dans des domaines comme le travail, le logement, l'éducation, la sécurité sociale, l'état civil et la liberté de mouvement [voir encadré 1.3].

Des droits similaires sont déjà énoncés dans la Convention de 1933 relative au statut international des réfugiés, premier instrument international se référant au

États signataires de la Convention des Nations Unies de 1951 et/ou du Protocole de 1967, au 30 juin 2000 **Carte 1.1**



LÉGENDE

États signataires de la Convention et/ou du Protocole

Notes sur carte :

1. Les frontières indiquées sur cette carte sont celles utilisées par la UN Cartographic Section, New York.
2. Les frontières indiquées sur cette carte ne sont pas forcément celles approuvées ou acceptées officiellement par les Nations Unies.

principe de non-refoulement de réfugiés vers leur pays d'origine¹⁵. Cette Convention n'est alors ratifiée que par huit États. Elle est suivie par la Convention de 1938 relative au statut des réfugiés d'Allemagne, qui sera prise de court par la Seconde Guerre mondiale, et ne recevra que trois ratifications. À l'inverse, la force de la Convention des Nations Unies de 1951 découle du nombre important de ratifications qu'elle recueille de par le monde [voir carte 1.1].

La crise hongroise de 1956

Le premier grand défi du HCR est l'exode des réfugiés hongrois après la répression soviétique du soulèvement de 1956. Pour se rendre en Autriche, la grande majorité d'entre eux (quelque 180 000) suit le même itinéraire que les Hongrois en fuite devant l'Armée rouge en 1944 et 1945. Environ 20 000 trouvent refuge en Yougoslavie socialiste, hors du bloc soviétique depuis 1948. Pendant cet exode, le HCR vivra sa première expérience de gestion d'un afflux massif de réfugiés fuyant la répression. C'est aussi la première collaboration avec le Comité international de la Croix-Rouge (en Hongrie) et la Ligue des sociétés de la Croix-Rouge (en Autriche).

De 1956 à 1957, le HCR mène une vaste opération d'urgence et de secours aux réfugiés hongrois en Autriche et en Yougoslavie, aidant à leur réinstallation dans 35 pays de par le monde, et au rapatriement volontaire d'un certain nombre. La crise est gérée par Auguste Lindt, qui succède à Gerrit Jan Van Heuven Goedhart au poste de Haut Commissaire le 10 décembre 1956. À cette époque, le HCR se transforme graduellement, de petit organe des Nations Unies s'occupant d'un groupe résiduel de réfugiés de la Seconde Guerre mondiale, en organisation à part entière, aux responsabilités élargies. Le HCR sort renforcé de cette crise, jalon important de la guerre froide, et voit son prestige international considérablement accru.

La crise hongroise trouve ses origines dans la détente en Europe de l'Est et en Union soviétique au lendemain de la mort de Staline en mars 1953. Le régime communiste qui accède au pouvoir en Hongrie en 1947-1948 est dirigé par un des plus proches disciples de Staline à l'Est, Mátyás Rákosi. En 1949, il organise une série de procès truqués, faisant écho à ceux qui s'étaient déroulés à Moscou en 1936, à la suite desquels de nombreux chefs communistes furent exécutés. En 1954, un an après le décès de Staline, le chef des services de sécurité et le premier secrétaire du Parti communiste sont arrêtés et jugés pour abus de pouvoir et emprisonnements arbitraires.

Le fameux discours de Nikita Khrouchtchev devant le XX^e Congrès du Parti communiste d'Union soviétique en février 1956, dans lequel il reconnaît que Staline a commis de graves erreurs, crée une onde de choc en Union soviétique et dans le monde communiste. La réévaluation des relations de l'URSS avec ses voisins satellites, entreprise par Khrouchtchev, a des répercussions dramatiques en Europe

de l'Est, et particulièrement en Pologne et en Hongrie. En Pologne, les manifestations et grèves de juin font tomber le gouvernement et conduisent à une libéralisation soigneusement dosée du régime, tolérée par Moscou.

En Hongrie, le régime paraît accepter la nécessité d'une réforme, mais celle-ci aura des conséquences tragiques. Il approuve les concessions faites aux paysans et assouplit le régime de terreur. Avec réticence, il nomme Premier ministre Imre Nagy, un opposant à la collectivisation et à l'industrialisation forcée. En octobre 1956, des manifestations révèlent l'impopularité du régime et la haine de sa police secrète. Le 23, 300 000 personnes affrontent les troupes hongroises et soviétiques. Le 27, Nagy réagit en formant un gouvernement de coalition excluant les communistes durs et promet des élections libres. Il franchit le pas fatal le 1^{er} novembre, en proposant de se retirer du Pacte de Varsovie et de déclarer le pays neutre.

Après avoir replié ses troupes hors de la capitale hongroise, l'Armée rouge (200 000 soldats et plus de 2 000 tanks) attaque en force le 4 novembre. La rébellion est matée dans ce qui sera le conflit le plus sanglant qu'ait connu l'Europe entre la Seconde Guerre mondiale et les guerres de Yougoslavie dans les années 1990. En dix jours, 3 000 Hongrois trouvent la mort dans les rues de Budapest ou, comme Nagy, sont exécutés, et des milliers sont déportés.

Encadré 1.4 Les programmes de compensation de l'Allemagne d'après-guerre pour les réfugiés

Peu après la création de la République fédérale d'Allemagne en 1949, le sujet de la compensation des victimes de la persécution nazie est abordé. Le mot « réparation » ou *Wiedergutmachung* en allemand est rarement employé, puisqu'il est généralement reconnu qu'aucune compensation financière ne peut « réparer » les horreurs de la Shoah.

Les premières lois de la République fédérale définissent comme « persécutées », pour les besoins d'indemnisation et de compensation, les personnes qui ont souffert en raison de leur race, de leur religion ou de leurs opinions politiques. Les autres, même si elles ont été envoyées dans des camps de concentration ou mises aux travaux forcés, ne sont pas considérées comme des personnes « persécutées », mais comme « ayant subi des sévices pour des raisons de nationalité » (*Nationalgeschädigte*, en allemand, ou « persécutés nationaux », en français).

Des dizaines de milliers de « persécutés nationaux » (Polonais, Ukrainiens, Biélorusses, Serbes, Tchèques, Slovaques et autres) ont été incarcérés ou déportés et réduits à l'esclavage dans les usines allemandes. Santé ruinée, famille déracinée et dispersée, foyer détruit ou saccagé, ceux qui survivent n'ont guère de perspectives d'une vie meilleure. Après la guerre, beaucoup se rendent en Amérique du Nord ou du Sud, en Afrique du Sud ou en Australie. Leurs nouveaux pays de résidence ne prennent pas leurs demandes en compte, puisqu'ils ne sont pas considérés comme des citoyens des pays dans lesquels la persécution a eu lieu.

Les premières négociations d'indemnisation concernent les personnes persécutées pour raisons religieuses. La Conférence sur les demandes juives d'indemnité matérielle, créée en 1951 (« Conférence des demandes d'indemnité »), rassemble de nombreuses organisations de victimes juives des nazis et agit énergiquement tout au long de la seconde moitié du xx^e siècle pour obtenir réparation. D'autres communautés, comme les Tsiganes ou les communistes, par exemple, ou encore les « persécutés

nationaux », ne bénéficient pas de ce type d'organisation.

La première loi d'indemnisation de la République fédérale d'Allemagne, adoptée en 1953, prévoit des versements limités pour certaines catégories de « persécutés nationaux » devenus réfugiés avant une date limite spécifiée et dont la santé est sérieusement atteinte. La loi suivante, de 1956, ne prévoit aucun complément d'aide pour cette catégorie de victimes.

En 1957, les gouvernements occidentaux entament des négociations avec le gouvernement allemand de Bonn au sujet de la compensation de leurs citoyens. Il est question d'un fonds global prenant en compte les « persécutés nationaux », puis il est décidé de reporter la question de la compensation à l'établissement d'un traité de paix officiel. Dans l'intervalle, l'Allemagne abordera la question des réfugiés persécutés en raison de leur nationalité avec le HCR.

Le fonds de sujétion

En 1960, la RFA et le HCR concluent un premier accord au terme duquel le HCR gère un « fonds de sujétion » à hauteur de 45 millions de marks payés par le gouvernement au profit des « persécutés nationaux » devenus réfugiés avant le 1^{er} octobre 1953. Au cours des cinq années suivantes, le HCR verse entre 3 000 et 8 000 marks à quelque 10 000 personnes.

Dans l'intervalle, d'autres bénéficiaires potentiels se réfugient en Europe occidentale. En 1965, le fonds est épuisé. Un an plus tard, le HCR et la RFA signent un accord complémentaire repoussant la date limite au 31 décembre 1965 et fournissant 3,5 millions de marks supplémentaires. Les demandes de compensation restent largement supérieures aux fonds disponibles, et ce montant est rapidement dépensé.

Choisir les bénéficiaires du fonds est une tâche pénible. Les survivants dans le monde entier déposent des dossiers poignants, complétés de photos d'avant leur déportation en Allemagne où ils sont devenus des travailleurs-esclaves, de certificats médicaux, de

budgets familiaux ou de factures impayées. Les montants relativement faibles distribués ne sont en aucun cas à la mesure de la persécution endurée. Ils sont néanmoins considérés comme un signe très important pour montrer aux victimes qu'elles ne sont pas oubliées.

En 1980, la Conférence des demandes d'indemnité négocie avec la RFA la création d'un nouveau fonds pour les persécutés juifs qui n'ont rejoint les pays occidentaux qu'après 1965. Le HCR, de son côté, cherche à recueillir des fonds pour les persécutés nationaux devenus réfugiés après 1965.

Ces négociations conduisent à la création de trois nouveaux fonds, pour un montant total de 500 millions de marks, pour les victimes telles que définies en droit allemand (excluant les « persécutés nationaux »). Pour ces derniers, un fonds de 5 millions de marks, géré par le HCR, est créé. Il se révèle rapidement insuffisant. L'émigration en provenance d'Europe de l'Est, en particulier de la Pologne, est en hausse, et la nouvelle vague de réfugiés comprend de nombreux individus éligibles à la compensation. En 1984, la RFA verse un complément de 3,5 millions de marks à ce fonds. Plus de 1 100 nouveaux dossiers parviennent au HCR, et beaucoup d'autres, émanant de survivants devenus réfugiés après 1965, sont attendus.

Les lettres reçues par le HCR témoignent des séquelles encore vives de la persécution. Beaucoup de ces réfugiés sont en trop mauvaise santé pour pouvoir travailler. Aucune somme d'argent ne peut réparer les dommages subis, mais les victimes veulent que leur souffrance soit reconnue, même si elles ont depuis longtemps atteint l'âge de la retraite.

L'aide dispensée par le HCR grâce au fonds de sujétion prend fin en 1993. À cette date, le gouvernement fédéral allemand avait versé 59 millions de marks au fonds géré par le HCR en compensation aux réfugiés et ex-réfugiés victimes de la persécution nazie.

L'exode des réfugiés

Les premiers réfugiés arrivent en Autriche avant la répression et, dès le 5 novembre, le gouvernement autrichien, alarmé, lance un appel à l'aide au HCR. Bientôt, le Canada, le Chili, la France, le Danemark, la Norvège, la Suède, et le Royaume-Uni offrent un asile permanent ou temporaire à ces réfugiés. Le 8 novembre, le président Dwight D. Eisenhower déclare que les États-Unis vont accueillir immédiatement 5 000 réfugiés (le nombre est porté ensuite à 6 000). En décembre, le gouvernement américain annonce qu'il accueillera 16 500 autres ressortissants hongrois en provenance d'Autriche¹⁶.

Au total, quelque 200 000 réfugiés hongrois auront fui leur pays. Dès fin novembre, 115 851 hommes, femmes et enfants, épouvantés et désespérés, sont jetés sur les routes, traînant derrière eux valises ou brouettes en direction de l'Autriche. Ils se dirigent vers la ville frontalière de Hegyeshalom comme l'ont fait douze ans plus tôt des dizaines de milliers de Juifs hongrois déportés par les nazis. Un réfugié témoigne : « Nous avons tout laissé ! C'est comme si votre maison était en feu¹⁷. » Entre décembre 1956 et janvier 1957, 56 800 réfugiés convergent encore vers l'Autriche avant la mise en place de contrôles stricts à la frontière par le régime de János Kádár instauré par les Soviétiques.

Devant l'afflux, le gouvernement autrichien lance un appel d'urgence au HCR, sollicite son aide financière et demande la réinstallation dans des pays tiers du plus grand nombre possible de réfugiés. À cette époque, l'Autriche se relève à peine des séquelles de la Seconde Guerre mondiale. Vers la fin de la guerre, le pays a été le théâtre d'âpres combats entre les nazis et les forces soviétiques. L'occupation de l'Autriche (divisée en quatre zones comme l'Allemagne) par les Alliés n'a pris fin officiellement qu'en mai 1955. Les forces d'occupation la quittent quatre mois après et, début 1956, le gouvernement hongrois ôte les barbelés le long de la frontière. L'Autriche vient de retrouver sa souveraineté et, pendant la crise, souligne sa position neutre entre les deux blocs entrés en guerre froide.

L'opération de secours aux réfugiés est conduite par la Croix-Rouge, soutenue par le HCR. Ce sera la première opération conjointe d'une longue histoire de collaboration sur le terrain. La participation du HCR découle de la résolution 1006 du 9 novembre 1956 de l'Assemblée générale des Nations Unies. En décembre, quelques jours après son élection comme Haut Commissaire, Auguste Lindt se rend dans la capitale autrichienne pour évaluer les besoins immédiats des réfugiés hongrois, qui traversent la frontière autrichienne au rythme de 3 000 par nuit¹⁸.

Certains réfugiés trouvent abri en Yougoslavie, État communiste dont le chef, Josip Broz Tito, a pris ses distances vis-à-vis de Staline en 1948. À la mort de Staline, ses relations avec ses successeurs, Nikita Khrouchtchev et Nikolaï Boulganine, se détendent, et leur visite à Belgrade en mai 1955 marque l'acceptation soviétique de la voie indépendante de la Yougoslavie. Dans ce contexte, le maréchal Tito fait preuve de courage en accueillant les réfugiés hongrois¹⁹.

La Yougoslavie est le seul pays communiste à avoir participé à la conférence internationale de Genève qui rédige la Convention des Nations Unies de 1951 sur

les réfugiés. En avril 1953, le premier Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, Van Heuven Goedhart, se rend en Yougoslavie pour présenter le travail du HCR au gouvernement yougoslave. Il s'agit de la première visite de ce type dans un pays communiste²⁰. Ce rapprochement entre le HCR et la Yougoslavie s'avérera précieux lors de la crise hongroise : en décembre 1956, le maréchal Tito fait appel directement au HCR pour solliciter son aide face à l'afflux de réfugiés.

Le gouvernement yougoslave réclame tout d'abord que tous les réfugiés soient réinstallés et que tous les frais engagés soient remboursés, puis il abandonne ces conditions. Entre novembre et décembre 1956, 1 500 Hongrois se présentent en Yougoslavie ; ils sont plus de 13 000 en janvier 1957²¹. À cette époque, des dizaines de milliers de citoyens d'origine hongroise vivent déjà en Yougoslavie, principalement dans la région de Vojvodine, ce qui facilite l'intégration des nouveaux venus. Ironie de l'histoire, dans les années 1990, après l'éclatement de la Yougoslavie, beaucoup de ressortissants d'origine hongroise se verront contraints de faire le chemin inverse.

Un comité de coordination chargé des opérations d'urgence est créé le 21 février 1957. Il se compose de représentants du gouvernement yougoslave, du HCR, de la Ligue des sociétés de la Croix-Rouge, de la Cooperative Action for American Relief Everywhere (CARE), du Service chrétien mondial, et de la British Voluntary Society for Aid to Hungarians. En mars 1957, quand le Haut Commissaire Lindt se rend à Belgrade et remercie le gouvernement pour les soins prodigués aux réfugiés hongrois, le HCR a déjà attribué 50 000 dollars à la Croix-Rouge yougoslave et 124 000 au bureau du HCR à Belgrade²².

L'applicabilité de la Convention des Nations Unies de 1951

Bien que les Hongrois en fuite en 1956 soient généralement considérés comme des « réfugiés » par les gouvernements occidentaux, les dispositions de la Convention des Nations Unies sur les réfugiés de 1951 ne s'appliquent pas clairement à la crise hongroise. En effet, la Convention stipule qu'elle ne s'applique qu'aux « événements antérieurs au 1^{er} janvier 1951 ». Indépendamment de l'aspect juridique, le HCR et les gouvernements occidentaux considèrent que tous les réfugiés partis après le 23 octobre 1956, date du soulèvement de Budapest, sont des réfugiés, sous réserve d'un avis contraire à l'issue de l'étude individuelle des dossiers. À cet égard, la situation rappelle celle de la Société des Nations, lorsque le statut individuel découlait de l'appartenance à un groupe de réfugiés précis.

Comme beaucoup d'avancées enregistrées au cours des deux premières décennies de l'existence du HCR, la justification juridique de cette prise en charge est l'œuvre de Paul Weis, réfugié viennois et conseiller juridique auprès du Haut Commissaire de l'époque. C'est à sa demande que Paul Weis définit la position du HCR, dans un mémorandum clé de janvier 1957²³. Loin d'être une simple clarification, ce texte doit dissiper les doutes sur la compétence du HCR dans les crises contemporaines, exprimés par certains pays amis du HCR, dont la Suède.

Paul Weis part logiquement de la définition du terme « réfugié » à l'article 1^{er} A (2) de la Convention des Nations Unies de 1951. Il soulève le problème du rapport entre celle-ci et les « événements antérieurs au 1^{er} janvier 1951 » et note que les auteurs du projet de convention (le Comité spécial pour les réfugiés et les apatrides) écrivent, dans le rapport du 17 février 1950 (première session), que ce terme « doit s'appliquer aux événements majeurs liés à des bouleversements territoriaux ou politiques et aux entreprises de persécution systématique ». Selon cette interprétation, la date de demande d'asile n'est pas pertinente, ce que confirment les échanges entre les différents organismes participant à la rédaction. Paul Weis fait encore valoir que la Hongrie connaît indubitablement des « bouleversements politiques profonds » : l'émergence en 1947-1948 d'une république populaire dominée par le Parti communiste. Le soulèvement d'octobre 1956 et l'exode qui s'ensuit apparaissent comme la « conséquence de cette mutation politique ». Sous réserve des conditions de l'article 1^{er} A (2), il conclut que ces personnes sont clairement des réfugiés.

Par rapport au statut du HCR, Paul Weis fait valoir que les réfugiés hongrois répondant aux critères de l'article 6 B doivent être considérés comme relevant de la compétence du HCR. Cet article élargit la compétence du HCR à « toute autre personne qui se trouve hors du pays dont elle a la nationalité [...] parce qu'elle craint, avec raison, d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité [et] [...] ou de ses opinions politiques ne peut pas [...] retourner dans le pays où elle avait sa résidence habituelle ». Paul Weis relève que la superposition, dans le statut du HCR, de deux définitions (articles 6 A [i] et 6 B) des réfugiés relevant de sa compétence, quasiment identiques sauf pour la date limite du 1^{er} janvier 1951 (article 6 A [ii]), a de quoi « étonner ». Il montre que cette définition résulte du compromis trouvé par un groupe de travail informel pour concilier deux conceptions opposées du terme « réfugié » (ressortant des délibérations des organismes auteurs de la Convention et du statut) : l'une, universaliste, visant à une définition large et générale, l'autre, restrictive, s'arrêtant à des catégories bien identifiées.

Son analyse de ces délibérations permet encore à Paul Weis de montrer que non seulement les personnes réfugiées à la suite d'événements postérieurs au 1^{er} janvier 1951 relèvent de la compétence du HCR, mais encore que le Haut Commissaire est habilité à en référer à son Comité consultatif (le futur Comité exécutif) ou à l'Assemblée générale, comme il ressort des articles 1^{er} et 3 des statuts. Dans le cas de la Hongrie, l'Assemblée générale des Nations Unies établit clairement la compétence du Haut Commissaire vis-à-vis des réfugiés hongrois²⁴.

La réinstallation des réfugiés hongrois

Le financement de l'opération d'urgence en faveur des réfugiés hongrois fuyant la répression provient du Fonds des Nations Unies pour les réfugiés, créé en 1954. Le Haut Commissaire lance un appel à contributions spéciales, appel généreusement

entendu. En novembre 1956, un comité conjoint est créé, composé du HCR, du Comité intergouvernemental pour les migrations européennes, du gouvernement autrichien, de l'United States Escapee Program et d'agences volontaires. Durant l'hiver 1956 et en 1957, les agences volontaires jouent un rôle clé dans le secours d'urgence et la réinstallation des réfugiés hongrois.

Dès le début, leur réinstallation dans des pays tiers est considérée comme la démarche prioritaire. L'Autriche, qui assume initialement un fardeau colossal, doit être aidée au plus vite. De plus, le monde occidental est révolté devant les événements en Hongrie et se sent coupable de ne pas avoir fait plus pour soutenir le peuple hongrois dans son combat pour la démocratie.

À la fin du xx^e siècle, il est difficile d'imaginer la pression exercée à l'époque par l'opinion publique sur les gouvernements occidentaux pour qu'ils accueillent immédiatement les réfugiés. Il n'est pas créé d'agence centrale d'enregistrement en Autriche, sachant que la réinstallation rapide est souhaitée par tous. Dans un mémorandum du 20 novembre 1956, par exemple, le bureau du HCR à Vienne informe le Haut Commissaire qu'il est impossible d'observer les procédures normales d'examen et d'éligibilité²⁵. Il est donc convenu avec les pouvoirs publics autrichiens que l'évaluation détaillée se fera dans le pays de réinstallation.

La vitesse avec laquelle les réfugiés sont réinstallés ressort des arrivées enregistrées aux États-Unis. Le premier groupe de 60 réfugiés hongrois atterrit le 21 novembre 1956²⁶. Les réfugiés transitent par la grande base militaire de Camp Kilmer dans le New Jersey. Dès fin février 1957, l'armée américaine transporte 9 000 réfugiés par avion et 7 000 autres par bateau. Quelque 38 000 réfugiés hongrois sont réinstallés aux États-Unis, à la fin du premier semestre de 1958. Les autres grands pays d'accueil sont le Canada (35 000), le Royaume-Uni (16 000), la République fédérale d'Allemagne (15 000), l'Australie (13 000), la Suisse (11 500) et la France (10 000). Le Chili, la République dominicaine, l'Islande, l'Irlande, la Nouvelle-Calédonie, le Paraguay et l'Afrique du Sud reçoivent aussi des réfugiés, en quantité moindre.

Le rapatriement des réfugiés hongrois

Même dans le contexte de la guerre froide, la réinstallation n'est pas la seule solution. Un certain nombre de réfugiés, en particulier ceux qui sont séparés de leur famille proche, optent pour le rapatriement, d'ailleurs encouragé par la Hongrie. À partir de 1957, le régime du président Kádár, porté au pouvoir par l'intervention militaire soviétique, donne des signes prudents d'indépendance, tacitement tolérés par l'Union soviétique. En ce sens, il y a une différence considérable entre la Hongrie après 1956 et la Tchécoslovaquie après 1968, objets d'une même répression militaire par les Soviétiques.

Fin novembre 1956, le nouveau gouvernement hongrois accorde une amnistie limitée à ceux dont la fuite est liée au soulèvement²⁷. Malgré les fortes tensions politiques, le Haut Commissaire Lindt contacte le nouveau gouvernement. Comme le notera plus tard un conseiller juridique du Haut Commissaire : « Cette démarche

Encadré 1.5 Les réfugiés chinois à Hong-Kong

Ville de la côte sud de la Chine, sous administration coloniale britannique depuis 1842, Hong-Kong sert de refuge aux Chinois pendant les périodes agitées. La population de Hong-Kong augmente après les rébellions de Taiping dans les années 1850, des Boxers autour de 1900, suite à la proclamation de la République de Chine en 1912 et, entre 1937 et 1945, pendant la guerre sino-japonaise. Après la défaite des forces britanniques, battues par l'armée japonaise en décembre 1941, Hong-Kong perd un million d'habitants, dont beaucoup reviennent au départ des Japonais, à la restauration du contrôle britannique en 1945.

En 1949-1950, à cet afflux de rapatriés s'ajoutent des centaines de milliers de Chinois effrayés par le progrès des forces communistes. Beaucoup rentreront chez eux une fois le calme revenu. La population de Hong-Kong commence à se stabiliser autour de 2,25 millions d'habitants entre 1953 et 1954. En à peine huit ans, elle a été multipliée par au moins trois, ce qui pèse lourdement sur les infrastructures locales.

Le représentant de la Chine aux Nations Unies, le gouvernement de Taiwan, s'inquiète de ce nouveau flot d'arrivées lors de l'Assemblée générale des Nations Unies en 1951 et en 1952. Le Haut Commissaire Jan Van Heuven Goedhart réagit en dépêchant une « mission d'enquête » financée par la Fondation Ford pour étudier le cas des réfugiés chinois à Hong-Kong. D'après ses conclusions, soumises en 1954, tous les nouveaux arrivants ne peuvent être considérés comme des réfugiés « craignant avec raison d'être persécutés⁹ ». La mission dénombre 285 000 personnes arrivées à Hong-Kong pour des « raisons politiques », soit 53 % des immigrants arrivés entre 1945 et

1952. Le chiffre grimpe à 385 000 compte tenu des « réfugiés sur place » (initialement arrivés pour d'autres raisons mais ne souhaitant pas rentrer pour des raisons politiques). Il gonfle encore quand on inclut tous les membres des familles des réfugiés (époux et enfants nés à Hong-Kong) ; toutes catégories confondues, la population de réfugiés représente presque 30 % du total de la population de Hong-Kong à l'époque de la mission. Cela confirme l'opinion alors partagée en Europe et en Amérique du Nord selon laquelle quasiment toute personne quittant un pays communiste est un réfugié.

Deux facteurs viennent compliquer cette image relativement simple. Tout d'abord, les Britanniques ne reconnaissent pas l'existence d'un problème de réfugiés à Hong-Kong. La vaste majorité des nouveaux arrivants, indépendamment de leurs motifs pour entrer dans la colonie, s'intègre et peut se déplacer librement. Moins d'un tiers des chefs de famille parmi les nouveaux arrivants sont enregistrés auprès d'un organisme s'occupant de réfugiés. Les Britanniques considèrent que, s'il y a bien un problème de surpopulation et de carence de services de base, la population chinoise ne souffre d'aucune discrimination. L'unique exception à son intégration dans la communauté est celle du camp de Rennie Mill, réservé aux sympathisants du Guomindang de Chine du Nord, qui vivent à l'écart de la majorité des Cantonais de Hong-Kong.

Le second facteur est le statut juridique curieux des nouveaux arrivants. Bien que des centaines de milliers de personnes quittent la République populaire de Chine pour des raisons politiques, rien théoriquement ne les empêche de

rentrer en sécurité dans leur pays, en ce sens qu'ils peuvent aller à Taiwan où est basé le gouvernement de la République de Chine (la République populaire de Chine n'est reconnue par les Nations Unies qu'en 1971). On peut donc conclure que ces populations ne sont pas réfugiées au sens strict et qu'elles peuvent se prévaloir de la protection de leur pays d'origine et y retourner. En réalité, le nombre de personnes en provenance de République populaire de Chine acceptés par les nationalistes de Taiwan est relativement faible, bien que la mission révèle que plus de la moitié des nouveaux arrivants à Hong-Kong souhaitent se réinstaller sur l'île. La situation est peut-être due à la crainte des autorités de Taiwan que les nouveaux venus ne tentent de renverser le gouvernement nationaliste. En fin de compte, le régime nationaliste de Taiwan admet plus de 150 000 réfugiés de Hong-Kong et de Macao entre 1949 et 1954.

Le Royaume-Uni, dans l'intervalle, reconnaît la République populaire de Chine à Pékin et traite directement avec son gouvernement pour tenter d'enrayer l'afflux vers Hong-Kong. L'attitude du gouvernement colonial et la situation particulière des Chinois de Hong-Kong à l'époque empêchent toute intervention plus vigoureuse du HCR. Néanmoins, en 1957, l'Assemblée générale de l'ONU sollicite les « bons offices » du HCR pour qu'il recueille des contributions visant à secourir les réfugiés chinois à Hong-Kong, marquant ainsi une première étape dans l'action du HCR en faveur de réfugiés hors du territoire européen⁹. Les fonds collectés par le HCR pendant l'année mondiale des réfugiés en 1959-1960 sont attribués notamment à des projets de construction de logements menés par des organisations bénévoles à Hong-Kong.

humaniste et courageuse contribue largement à rompre l'isolement quasi total de son bureau avec les pays socialistes et facilite la réunification de familles et le grand mouvement de rapatriement au long des mois et années suivants²⁸. »

Le Haut Commissaire Lindt veille personnellement à ce que le rôle du HCR dans le rapatriement volontaire soit le plus efficace possible, instaurant des procédures spéciales côtés autrichien et yougoslave. Des membres du HCR parlant le hongrois accompagnent systématiquement à la frontière hongroise les réfugiés qui souhaitent rentrer. En janvier 1958, lorsque Lindt se rend à Budapest à l'invitation du gouvernement hongrois, il rencontre un certain nombre de ces ex-réfugiés²⁹. Au final, ils sont 18 200 rapatriés, soit plus de 9 % du total.

Le problème des mineurs non accompagnés

Les « mineurs non accompagnés », aujourd'hui appelés « enfants séparés », soulèvent un problème particulièrement épineux. Les jeunes, qui fuient seuls ou se voient séparés de leur famille en cours d'exode, sont particulièrement vulnérables. La détermination du statut de réfugié pour ces enfants est difficile mais importante, car ce n'est que dans la mesure où un mineur peut être considéré comme un réfugié qu'il relève de la compétence du HCR.

En novembre 1956, les autorités hongroises demandent au gouvernement autrichien de renvoyer les enfants non accompagnés de moins de 18 ans. La question est débattue lors d'une réunion d'urgence entre le HCR et le CICR à Genève le 13 décembre. Il est convenu de rapatrier les enfants de moins de 14 ans si les deux parents sont en Hongrie et s'ils en font la demande. La limite d'âge est abandonnée par la suite. Les demandes doivent être adressées par écrit au CICR qui, contrairement au HCR, est représenté tant en Autriche qu'en Hongrie.

De multiples problèmes surgissent si les parents sont injoignables, si l'un d'eux seul survit, ou si l'enfant est orphelin. Dans ces cas, l'intérêt de l'enfant doit être pris en compte. L'autorité légale du pays concerné est jugée compétente en la matière³⁰. L'objection du mineur non accompagné au rapatriement demandé par les parents est un autre problème épineux auquel le HCR se trouvera confronté tout au long des années à venir.

Rapprocher l'Est et l'Ouest

En avril 1961, Auguste Lindt déclare au Comité exécutif du HCR que les progrès réalisés dans la résolution du problème hongrois signifient qu'« il n'est plus nécessaire de traiter ces réfugiés comme un groupe spécial³¹ ». La gestion de l'opération hongroise d'urgence renforce considérablement la notoriété internationale du HCR, et cette crise constitue indubitablement une étape décisive du développement du HCR dans les années 1950.

En particulier, l'attitude du gouvernement américain envers le HCR évolue

favorablement après 1956. L'analyste contemporain est frappé par l'acceptation passive des États occidentaux de l'époque devant ce qu'ils perçoivent comme un fait accompli soviétique. Comme dans nombre de crises hautement médiatiques auxquelles le HCR sera confronté plus tard, les gouvernements de Londres, de Paris, de Washington et bien d'autres sont, avant tout, soulagés de ce que l'on « puisse faire quelque chose ».

La crise hongroise est importante pour le HCR car, pour la première fois, elle lui ouvre les portes du monde communiste, en Yougoslavie comme en Hongrie. Le crédit en revient pour beaucoup à l'action et à la diplomatie du Haut Commissaire Lindt. Il réussit à élargir l'intervention du HCR aux pays communistes dans le monde, sans s'aliéner les pays occidentaux en général et les États-Unis en particulier. Le scepticisme affiché initialement outre-Atlantique se mue en prise de conscience de l'utilité d'un organisme international consacré aux réfugiés.

La crise hongroise est la première grosse opération d'urgence du HCR. Elle fait ressortir la valeur d'un système international capable de gérer, dès qu'elles se déclarent, les situations d'urgence affectant des réfugiés. Pendant la crise, le HCR joue un rôle clé de coordination entre les États, les organisations non-gouvernementales et les agences intergouvernementales. Cela démontre aussi les liens étroits entre les différentes fonctions du HCR : protection internationale des réfugiés, secours matériel, recherche de solutions permanentes.

La gestion de la crise hongroise par le HCR facilite le passage et l'adoption, l'année suivante, d'une résolution de l'Assemblée générale reconnaissant le caractère global du problème des réfugiés³². Elle prévoit la création d'un fonds d'urgence et du Comité exécutif du programme du Haut Commissaire (COMEX). Ce dernier doit approuver le programme annuel d'assistance matérielle du Haut Commissaire et le conseiller, à sa demande, sur les questions relatives aux fonctions de protection et de secours du bureau. Ces deux mesures organisationnelles consacrent la reconnaissance du rôle permanent du HCR. L'année mondiale des réfugiés, 1959-1960, la renforce encore et permet d'attirer l'attention sur le travail du HCR auprès des réfugiés en Europe et surtout au-delà, auprès des Chinois à Hong-Kong [voir encadré 1.5] et des Algériens au Maroc et en Tunisie.

La participation du HCR dans les opérations de secours aux réfugiés chinois à Hong-Kong est une autre grande étape de l'évolution de l'organisation. En novembre 1957, pour la première fois, l'Assemblée générale des Nations Unies en appelle aux « bons offices » du HCR et l'autorise à collecter des fonds pour venir en aide à un groupe spécifique de réfugiés vivant hors d'Europe³³. Bien qu'en fin de compte le secours nécessaire soit relativement modeste, l'économie de Hong-Kong en pleine expansion absorbant rapidement la plupart de ces réfugiés, la démarche crée un précédent important et élargit la compétence du HCR aux pays en voie de développement. Pour la première fois, l'organisation est « armée » pour gérer des crises majeures de réfugiés hors du sol européen.