



## Assemblée générale

Distr.  
GENERALE

A/AC.96/830  
7 septembre 1994

FRANCAIS  
Original: ANGLAIS

COMITE EXECUTIF DU PROGRAMME  
DU HAUT COMMISSAIRE

Quarante-cinquième session

### NOTE SUR LA PROTECTION INTERNATIONALE

(présentée par le Haut Commissaire)

#### RESUME

Une description des faits nouveaux survenus en 1993 dans le domaine de la protection internationale des réfugiés est contenue dans le Rapport du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés à l'Assemblée générale par le biais du Conseil économique et social (E/1994/41).

La présente note examine le concept fondamental de la protection internationale et étudie les moyens de satisfaire les besoins des personnes relevant de la compétence du Haut Commissariat, y compris celles qui sortent du champ de la Convention de 1951.

Table des matières

	<u>Paragrapbes</u>
I. CONTEXTE ET INTRODUCTION	1 - 7
II. LE CONCEPT DE LA PROTECTION INTERNATIONALE	8 - 18
A. Le besoin de protection des réfugiés	8 - 11
B. Le contenu de la protection internationale	12 - 13
C. Les instruments de la protection internationale	14 - 18
III. REpondre au besoin de protection internationale: L'ADEQUATION DES INSTRUMENTS JURIDIQUES DISPONIBLES	19 - 43
A. L'adéquation et les limites de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967	20 - 21
1. Interprétations divergentes de la définition du réfugié	22 - 25
2. La possibilité d'appliquer la Convention de 1951 et le Protocole de 1967 aux situations d'afflux massifs	26 - 29
B. Les aspects juridiques de la protection internationale des réfugiés non couverts par la Convention de 1951 et le Protocole de 1967	30
1. L'élargissement de la compétence du Haut Commissaire	31 - 32
2. Instruments régionaux relatifs aux réfugiés	33 - 37
3. Protection internationale lorsque les instruments internationaux concernant les réfugiés ne s'appliquent pas	38
4. Assurer une protection internationale à tous ceux qui en ont besoin dans d'autres régions	39 - 41
5. Lacunes dans le système actuel de la protection internationale pour les réfugiés	42 - 43

Table des matières (suite)

Paragrapes

IV.	COMBLER LES LACUNES DANS LE DOMAINE DE LA PROTECTION INTERNATIONALE: COMMENT LA PROTECTION INTERNATIONALE PEUT ETRE ASSUREE A TOUS CEUX QUI EN ONT BESOIN ?	44 - 57
A.	Approches possibles	44
B.	La protection temporaire en tant qu'instrument pragmatique pour satisfaire le besoin de protection internationale des réfugiés, y compris ceux qui sortent du champ de la Convention de 1951	45 - 51
C.	Examen des approches possibles	52 - 57
V.	LA NECESSITE DE LA PROTECTION DANS LES PAYS D'ORIGINE	58 - 67
VI.	CONCLUSION	68 - 69

## I. CONTEXTE ET INTRODUCTION

1. La fuite et l'exil des vingt millions de réfugiés du monde, quittant leur maison et leur pays, est une conséquence tragique de l'incapacité ou du refus de leurs gouvernements de s'acquitter de leur responsabilité d'assurer le respect des droits de l'homme, y compris le droit à la sécurité de la personne de tous les individus et groupes se trouvant sur leur territoire. L'absence de protection à l'intérieur des frontières nationales, dont les flux de réfugiés sont un symptôme, touche également les personnes déplacées à l'intérieur du territoire et celles qui n'ont pas encore cherché, ou qui n'ont pas encore obtenu, la sécurité dans un autre pays. En cette époque de transition et de bouleversement, à mesure que de nouveaux Etats obtiennent ou retrouvent leur indépendance, tandis que d'autres sombrent dans la violence fratricide, une multitude de conflits ethniques et sectaires éclatent, souvent dans le but avoué de vider le territoire commun d'un groupe de personnes, violant non seulement leur droit à rester chez eux dans la sécurité mais également leur droit à y retourner et même leur droit à la vie. Toutes les conditions sont donc réunies pour voir de nouveaux exodes massifs de réfugiés alliés à des déplacements intérieurs et à la persistance des situations actuelles de réfugiés. Dans un contexte international qui comprend des mouvements migratoires suscités par la pauvreté et l'effondrement économique, les pressions démographiques, la dégradation du milieu, et les conflits politiques latents qui menacent de dégénérer à tout moment en conflits violents tant à l'intérieur des nations qu'entre elles, la protection des réfugiés, ainsi que la solution et la prévention des problèmes de réfugiés, constituent des défis complexes pour le HCR, pour les Etats directement concernés et pour la communauté internationale dans son ensemble.

2. Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés a été chargé de fournir une protection internationale aux réfugiés, sous les auspices des Nations Unies, et de rechercher des solutions à leurs problèmes. Il lui faut notamment assurer, avec et par le biais des gouvernements, la protection juridique et pratique des réfugiés, mobiliser et coordonner le déploiement des ressources requises pour assurer leur survie et leur bien-être et promouvoir les conditions dans le pays d'origine qui seront propices à la solution idéale du rapatriement librement consenti et permettront d'éviter de nouvelles crises de réfugiés. Les situations auxquelles le Haut Commissariat a dû faire face l'année écoulée dans l'exercice de ses fonctions ont trop souvent engendré d'inacceptables souffrances et pertes en vies humaines. Les difficultés rencontrées ont été si immenses qu'elles ont pratiquement occulté les progrès accomplis dans de nombreux domaines. En Afrique centrale, de nouveaux afflux soudains et massifs de réfugiés, alimentés par des conflits ethniques et politiques meurtriers, ont submergé la capacité d'accueil des pays voisins et, en dépit des mesures de préparation aux situations d'urgence, largement dépassé la capacité du HCR et de la communauté internationale à y faire face de façon efficace et en temps voulu. Le génocide, la guerre civile, les épidémies et la pénurie de vivres, d'eau propre, d'abris, d'équipements d'assainissement et de sécurité se sont conjugués dans la tragédie du Rwanda pour produire une catastrophe humaine et une crise de réfugiés revêtant l'ampleur d'un désastre. Tout comme en Bosnie et en Somalie, la situation au Rwanda montre les limites de l'action humanitaire

au sein d'un conflit, ainsi que le coût élevé en souffrances humaines lorsque l'alerte précoce n'est pas suivie d'une action rapide pour éviter ou contenir le déchaînement de la violence. Elle représente également des défis impressionnants pour la protection, les solutions et la prévention de nouveaux désastres, non seulement pour le HCR mais également pour d'autres institutions des Nations Unies, les organisations internationales et la communauté internationale tout entière.

3. Dans d'autres régions du monde, ainsi qu'en Afrique, d'anciennes situations de réfugiés perdurent en dépit des efforts internationaux déployés pour résoudre les conflits qui sont à leur origine et qui continuent d'empêcher la mise en oeuvre de solutions. Dans plusieurs régions, de nouveaux réfugiés ont été contraints de fuir les conflits armés, la violence généralisée et les violations graves des droits de l'homme dans leur pays d'origine. Dans certains cas, les réfugiés, les rapatriés et d'autres personnes relevant de la compétence du Haut Commissaire ont été victimes de meurtres, de viols, de tortures, d'emprisonnement arbitraire et d'attaques armées, aussi bien délibérées que sous les tirs croisés de la guerre civile, contre leur camp, leur zone d'installation et leur foyer. Dans certains cas, les demandeurs d'asile ont été rejetés aux frontières, détenus ou confinés dans des camps fermés dans des conditions très dures, interceptés sur le chemin de l'asile et retournés de force dans les pays où ceux d'entre eux qui étaient réfugiés avaient des raisons de craindre la persécution.

4. Sur tout le continent, les demandeurs d'asile n'ont cessé d'arriver de près et de loin, mettant durement à l'épreuve la capacité d'accueil, les structures juridiques et administratives et, dans de nombreux cas, la patience et la bonne volonté des pays touchés. La migration irrégulière, le chômage généralisé ainsi que les difficultés économiques de nombreux pays d'asile, sans oublier la résurgence de sentiments xénophobes dans un certain nombre de pays, n'ont cessé de peser sur l'institution de l'asile, cruciale pour la protection des réfugiés.

5. En dépit de ces difficultés, des progrès ont été accomplis dans de nombreux domaines, en commençant par l'Afrique où la transition pacifique de l'Afrique du Sud vers un gouvernement démocratique est un développement encourageant pour le continent. Comme les succès de la prévention sont généralement passés sous silence, il convient de remarquer que le cheminement de l'Afrique du Sud vers la paix a désamorcé une énorme crise de réfugiés potentielle. Le rapatriement depuis les pays voisins vers le Mozambique, aujourd'hui plus qu'à demi-achevé, marque un pas important vers la résolution de ce qui a constitué le plus important problème de réfugiés en Afrique. Sur les autres continents, la liste des succès inclut l'achèvement prévu du Plan d'action global pour les réfugiés indochinois (PAG), les préparatifs du rapatriement librement consenti à grande échelle vers le Myanmar, la préparation en Géorgie du retour des personnes déplacées à l'intérieur du territoire vers l'Abkhazie, la poursuite du retour et de la réintégration, assistée et supervisée par le HCR, des réfugiés et des personnes déplacées au Tadjikistan et, au Guatemala, de meilleures perspectives de rapatriement du fait de la progression des négociations internationales pour la paix. Dans chaque région, la quasi-totalité des gouvernements ont continué de respecter, à quelques exceptions près, les principes du droit des réfugiés, y compris le principe

fondamental du non-refoulement, assurant l'accès, si nécessaire, des demandeurs d'asile aux procédures de détermination du statut de réfugié et fournissant l'asile à des millions de personnes ayant besoin d'une protection internationale. Le respect accru du principe de non-refoulement a trouvé sa consécration dans les recommandations des organes régionaux concernant le traitement des demandeurs d'asile, dans la nouvelle législation de plusieurs pays et, concrètement dans un pays, par l'abandon d'une politique d'interdiction et de retour forcé des demandeurs d'asile pour une politique de refuge temporaire dans la région.

6. Etant donné l'ampleur des défis actuels et des nouvelles tâches que le HCR est appelé à accomplir, particulièrement concernant les activités liées à la solution et à la prévention des problèmes de réfugiés dans les pays d'origine et les zones touchées par les conflits armés, il est nécessaire d'adopter des approches et des stratégies nouvelles et d'adapter les instruments du passé aux besoins du présent. Dans ces circonstances, il est utile de réexaminer le concept fondamental de la protection internationale, c'est-à-dire, qui nous nous efforçons de protéger et pourquoi, et d'étudier comment les instruments utilisés dans le passé peuvent être mieux adaptés pour répondre aux besoins actuels et futurs. La Note sur la protection internationale de l'année dernière (A/AC.96/815) soulignait plusieurs questions clés dans les thèmes abordés par le Groupe de travail interne du HCR sur la protection internationale créé en 1992, thèmes qui avaient fait l'objet de la note de l'année précédente. Ce document envisageait l'asile comme un instrument de protection internationale, l'impact des tendances récentes sur le reste des principes de protection ainsi que les efforts déployés par le HCR pour favoriser la prévention et la solution des problèmes de réfugiés grâce à la promotion du respect des droits de l'homme, aux activités en faveur des personnes déplacées à l'intérieur du territoire et des personnes touchées par les conflits armés, ainsi que le rapatriement librement consenti. La présente note poursuit ce débat, axant sa réflexion sur un thème central, la notion de la "protection internationale" elle-même. Elle considère la nécessité de la protection internationale comme un concept servant à déterminer qu'une catégorie particulière de personnes - les réfugiés - doit relever de la compétence particulière de la communauté internationale et être incluse dans le mandat et la compétence du HCR, et à répondre aux besoins de protection en tant que principe directeur pour l'action du Haut Commissaire et de la communauté internationale en leur faveur. La Note examine, sous cet angle, l'adéquation des outils juridiques permettant de veiller à ce que la protection soit garantie à ceux qui en ont besoin et les améliorations qui peuvent être envisagées. Elle examine également brièvement certains aspects de la protection internationale relatifs à la prévention et à la solution des problèmes de réfugiés dans les pays d'origine et dans les zones de conflits, traités de façon approfondie dans la note de l'année passée et dans la "Note sur les aspects de protection des activités du HCR en faveur des personnes déplacées à l'intérieur du territoire" (EC/SCP/87).

7. La partie II examine la signification de la protection internationale, son évolution, son contenu et les différents instruments utilisés pour la fournir. La partie III traite de l'adéquation et des limites des outils juridiques disponibles pour satisfaire le besoin des réfugiés en matière de protection internationale alors que la partie IV

discute de la façon dont les lacunes identifiées peuvent être comblées, entièrement, ou du moins partiellement, notamment par le recours à la protection temporaire et à d'autres formes d'harmonisation régionale et internationale. La partie V examine le lien entre le concept de la protection internationale et le rôle croissant du Haut Commissariat dans la promotion des solutions et de la prévention par le biais d'activités en faveur des rapatriés, des personnes déplacées et d'autres personnes se trouvant sur le territoire national.

## II. LE CONCEPT DE LA PROTECTION INTERNATIONALE

### A. Le besoin de protection des réfugiés

8. Contrairement à la plupart des personnes qui quittent leur pays, les réfugiés s'efforcent d'obtenir l'admission dans un autre pays non pas par choix mais par nécessité absolue, pour échapper aux menaces portées contre leurs droits les plus fondamentaux, que les autorités de leur pays d'origine ne peuvent ou ne veulent défendre. Laissés sans protection par leur propre gouvernement, les réfugiés doivent obtenir la protection que chaque être humain requiert de la part des autorités d'un pays de refuge et de la communauté internationale. C'est ce besoin vital de protection internationale qui distingue très clairement les réfugiés des autres étrangers.

9. La situation des réfugiés en tant qu'étrangers déracinés, généralement dépourvus, peu ou prou, de ressources matérielles, souvent sans papiers, privés non seulement de la protection d'un gouvernement mais également des structures de protection traditionnelles de la famille, du clan et de la communauté, les rend vulnérables à de nombreux égards. La situation des femmes et des enfants réfugiés séparés de leur famille est particulièrement précaire. Déjà menacés par la violence ou les violations des droits de l'homme dans leur propre pays, les réfugiés peuvent être confrontés à de nouveaux dangers sur le chemin d'un pays de refuge, sans oublier le risque d'être renvoyés à la frontière, ou même avant. Même après avoir obtenu l'admission dans un autre pays, le réfugié peut se trouver confronté au problème de la violence, de la criminalité, de l'abus de pouvoir et de l'intolérance, présents à des degrés divers dans tous les pays mais auxquels l'étranger démuné sans papiers, est d'autant plus exposé. Il, ou elle, a donc besoin du droit à la sécurité de la personne, y compris de la protection contre le renvoi vers un lieu où sa vie ou sa liberté pourrait être en péril. Pour survivre dans le pays d'asile, le réfugié doit également avoir des moyens de subsistance, ainsi que des abris, des soins de santé et d'autres services de base. Cela entraîne l'obtention d'une forme de statut juridique reconnu, d'un permis de travail, ou du moins l'accès à l'assistance humanitaire, aux prestations sociales et aux papiers d'identité. Outre ce qui est requis pour la survie immédiate, les réfugiés ont besoin du respect d'autres droits fondamentaux de l'homme dont doivent bénéficier tous les individus sans discrimination. Enfin, chaque réfugié requiert une solution à long terme qui lui permettra de s'intégrer dans la société et d'y mener une vie normale en tant que membre à part entière d'une communauté nationale.

10. Lorsque l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la définition générale du réfugié citée dans le Statut du HCR et, avec quelques modifications dans la Convention de 1951, elle a décidé d'aller au-delà des définitions ad hoc antérieures fondées sur des situations spécifiques, vers une définition plus universellement applicable. Dans les formulations presque identiques employées dans le Statut du HCR et dans la Convention de 1951, l'absence de protection nationale est au coeur du concept de réfugié. Dans ces instruments, un réfugié est une personne qui se trouve hors de son pays, "en raison d'une crainte fondée de persécution" pour des raisons spécifiques ou qui "du fait de cette crainte, ne veut pas se réclamer de la protection du gouvernement du pays dont elle a la nationalité ou, si elle n'a pas de nationalité, ne veut pas retourner dans le pays où elle avait sa résidence habituelle"<sup>1</sup>. Alors que le risque de persécution implique clairement une absence de protection effective, la deuxième partie de la phrase fait de l'incapacité momentanée d'obtenir la protection du pays d'origine un élément explicite de la définition du réfugié. (Pour un apatride, l'incapacité de rentrer, alliée à une crainte fondée de persécution, établit le besoin d'une protection internationale en tant que réfugié.)

11. Dans la mesure où le besoin de protection caractérise le sort des réfugiés et conditionne leur identification en tant que personne relevant de la compétence du HCR et de la communauté internationale, la fourniture de cette protection est au centre du mandat du HCR. Quand les Nations Unies ont décidé, en 1949, de créer le HCR, l'Assemblée générale a explicitement reconnu "la responsabilité des Nations Unies concernant la protection internationale des réfugiés" (Résolution 319(IV) du 3 décembre 1949 de l'Assemblée générale). (Le terme de "protection internationale des réfugiés" est apparu pour la première fois dans les résolutions du Conseil économique et social (ECOSOC) et de l'Assemblée générale portant sur la création du Haut Commissariat.)<sup>2</sup> L'objectif global de la protection internationale est résumé dans le préambule de la Convention de 1951: "assurer aux réfugiés l'exercice le plus large possible des droits de l'homme et des libertés fondamentales" dont tous les "être humains, sans distinction, [doivent] jouir". La protection internationale est donc fondée sur les principes des droits de l'homme. Sous cet angle des droits de l'homme, la raison pour laquelle les Nations Unies (c'est-à-dire dans ce contexte pas simplement l'institution mais la communauté des Nations réunies en son sein) doivent assumer la responsabilité de la protection des réfugiés semble claire. Les droits et les libertés fondamentales sont normalement assurés à l'individu par son gouvernement. Dans la mesure où les réfugiés ne jouissent pas de la protection effective de leur propre gouvernement, ce recours normal n'est pas possible et il incombe à la communauté internationale dans son ensemble de fournir la protection

---

<sup>1</sup> Statut de l'Office du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (Statut du HCR), par. 6A ii) et 6B. Voir la Convention de 1951, Art. 1A 2)

<sup>2</sup> Résolution 248(IX) A (6 août 1949); Résolution 319(IV) A du 3 décembre 1949 de l'Assemblée générale. Voir Holborn, L., Refugees, a Problem of Our Time, The Scarecrow Press, Metuchen, NJ, USA, 1975, p. 99 et n. 9.

internationale nécessaire pour garantir aux réfugiés la jouissance de ces droits.

B. Le contenu de la protection internationale

12. Vu la large portée de l'objectif global de la protection internationale, il est logique que le Statut du HCR décrive la fonction de protection du Haut Commissaire comme embrassant pratiquement la totalité des activités entreprises par son Office en faveur des réfugiés.<sup>3</sup> Comme l'esquisse en termes généraux le Statut de l'Office du Haut Commissaire et comme le démontre la pratique du HCR, la protection internationale implique le déploiement d'efforts - en collaboration avec les gouvernements et les organisations non gouvernementales (ONG) pour couvrir tout l'éventail des besoins résultant de l'absence d'une protection nationale décrite au paragraphe 10 ci-dessous. La protection internationale commence donc par la garantie de l'admission, l'asile et le respect des droits fondamentaux de l'homme, y compris le principe du non-refoulement sans lequel la sécurité et même la survie du réfugié est en péril; elle ne s'arrête qu'avec la mise en oeuvre d'une solution durable, idéalement le rétablissement de la protection du propre pays du réfugié. Elle recouvre la promotion de la conclusion de conventions internationales pour la protection des réfugiés aux niveaux mondial et régional<sup>4</sup>, ainsi que le contrôle de leur application, la promotion d'une législation et d'autres mesures au niveau national - et, de plus en plus, régional - pour veiller à ce que les réfugiés soient identifiés et reçoivent un statut et un traitement adéquats dans leur pays d'asile ainsi que la garantie, avec et par le biais des autorités nationales, de la sécurité et du bien-être de groupes de réfugiés et d'individus spécifiques dans les pays d'asile. La protection consiste aussi à s'assurer que les besoins spécifiques des femmes réfugiées, particulièrement les victimes de la violence et les enfants, particulièrement ceux qui sont séparés de leur famille, soient couverts. Comme l'objectif ultime de la protection internationale doit être de parvenir à une solution satisfaisante pour les réfugiés, la fonction de protection inclut également la promotion auprès des gouvernements, et d'autres organes internationaux et des Nations Unies, de mesures visant à supprimer ou atténuer les causes de la fuite des réfugiés afin d'établir les conditions permettant aux réfugiés de rentrer en sécurité dans leur foyer et, lorsque c'est réalisable, des activités visant à faciliter et contrôler la sécurité du rapatriement librement consenti. Si le retour dans la sécurité n'est pas possible, elle implique la promotion et la mise en oeuvre des autres solutions durables de la réinstallation et de l'installation sur place.

13. Etant donné qu'il incombe en premier lieu aux Etats souverains de respecter et de garantir les droits fondamentaux de chacun sur leur

---

<sup>3</sup> Statut du HCR, paragraphe 8.

<sup>4</sup> Voir le Statut du HCR, par. 8 a); cf. la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, article 35 1); et le Protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés, article II 1).

territoire et tombant sous leur juridiction<sup>5</sup>, la protection effective des réfugiés requiert l'action du gouvernement du pays d'asile en leur faveur. Le rôle du HCR dans la fourniture d'une protection internationale implique en conséquence, et surtout, l'assurance selon laquelle les gouvernements prendront les mesures nécessaires pour protéger tous les réfugiés sur leur territoire, ainsi que les personnes cherchant à obtenir l'admission à leurs frontières et pouvant être des réfugiés. L'accomplissement de la fonction de protection internationale du Haut Commissaire requiert la coopération et l'appui actif du Gouvernement concerné ainsi que le soutien des autres pays de la communauté internationale.

### C. Les instruments de la protection internationale

14. Les instruments de la protection internationale vont du juridique et du diplomatique au matériel et au pratique, des conventions internationales aux législations nationales et des démarches diplomatiques pour garantir l'asile aux réfugiés isolés menacés de refoulement à des mesures aussi concrètes que l'approvisionnement en rations alimentaires de base, en eau propre et même la plantation de haies de protection autour des zones d'installation de réfugiés. La présence sur le terrain et l'accès non entravé aux réfugiés (y compris aux demandeurs d'asile dont le statut de réfugié n'a pas été reconnu) par le HCR et d'autres entités responsables de la protection se sont révélés être des outils d'une importance cruciale constituant un complément indispensable aux activités de protection dans les domaines juridique et politique. Dans la pratique, la protection sur le terrain requiert des relations de travail étroites avec les fonctionnaires gouvernementaux à tous les niveaux, particulièrement ceux qui sont en contact direct avec les réfugiés. Comme l'assistance matérielle est souvent indispensable à la survie des réfugiés, elle peut également être une condition sine qua non de la protection internationale. Parmi les autres instruments de protection internationale, il convient de citer la réinstallation d'urgence dans les pays tiers - l'assistance au retour dans les foyers - lorsque les réfugiés encourent des risques ou ne peuvent rester dans leur pays de refuge; l'information pour mieux faire comprendre les problèmes des réfugiés et, par voie de conséquence, se ménager des appuis pour des politiques généreuses en faveur des réfugiés; des systèmes et des réseaux d'information pour fournir une information exacte et opportune sur les pays d'origine afin d'assurer que les personnes ayant besoin d'une protection soient correctement identifiées et pour éviter un abus des procédures d'asile; l'enseignement et d'autres activités de promotion, pour mieux faire comprendre les problèmes et les besoins des réfugiés et les principes des droits des réfugiés; la formation des fonctionnaires chargés de la détermination du statut de réfugié, des administrateurs des camps, des gardes-frontières, du personnel des ONG et des fonctionnaires du HCR; les conseils aux réfugiés et demandeurs d'asile isolés; ainsi que la formulation et la diffusion de principes directeurs pour couvrir les besoins de protection pratiques des catégories spécifiques de réfugiés, telles que les enfants et les femmes; l'enregistrement,

---

<sup>5</sup> Voir le Pacte international sur les droits civils et politiques, art. 2 1).

l'établissement de papiers, la recherche de famille et la prise en charge appropriée des enfants séparés de leur famille; des programmes spéciaux pour les femmes et d'autres réfugiés victimes de la violence. Les instruments de protection peuvent être utilisés tant par le HCR que par les autorités nationales responsables des réfugiés et par les ONG qui, dans bien des pays, jouent un rôle reconnu et précieux dans la protection des réfugiés.

15. Bien que le terme de protection politique et juridique soit aujourd'hui clairement insuffisant pour couvrir l'intégralité du champ de la protection internationale, les instruments juridiques internationaux, ainsi que les principes reconnus au plan international et les normes exprimées entre autres dans les résolutions de l'Assemblée générale, les conclusions du Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire, les décisions judiciaires et les idées des milieux intellectuels, sont des outils cruciaux pour la protection des réfugiés. Le système international de protection des réfugiés a son fondement juridique dans la Convention des Nations Unies de 1951 et son Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés. (L'adhésion du Tadjikistan et de la Dominique ainsi que la succession de l'ex-République yougoslave de Macédoine portent à 127 le nombre d'Etats parties à l'un ou l'autre de ces instruments.) Ce sont les seuls instruments universels et l'expression la plus claire de la solidarité internationale pour la protection des réfugiés. Les dispositions de la Convention restent la valeur de référence pour juger des mesures de protection et de traitement des réfugiés. Sa disposition la plus importante, le principe du non-refoulement, contenue dans l'article 33, est la pierre angulaire de la protection internationale. Le HCR joue un rôle central dans ce cadre international, avec la responsabilité, aux termes de son Statut, de promouvoir et de superviser l'application des conventions internationales pour la protection des réfugiés, la responsabilité correspondante des Etats parties, en vertu de l'article 35 de la Convention et de l'article II 1) du Protocole, de coopérer avec le Haut Commissariat dans l'exercice de ses fonctions.

16. La Convention de 1951 et le Protocole de 1967 sont complétés par les instruments régionaux concernant les réfugiés, notamment la Convention de l'OUA de 1969 régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique et, pour l'Amérique latine, la Déclaration de Carthagène de 1984. Le système a été encore renforcé par un corps croissant de lois nationales relatives à l'admission, la reconnaissance et la protection des réfugiés. Les instruments des droits de l'homme, tant internationaux que régionaux, et le droit humanitaire international sont d'autres outils précieux de protection internationale.

17. Etant donné que le HCR est de plus en plus sollicité pour fournir une protection et une assistance humanitaire dans les régions déchirées par des conflits armés ou dans les environs, ainsi que dans les pays d'origine, de nouveaux défis se sont fait jour, appelant l'élaboration de nouveaux instruments de protection. On peut citer à cet égard la diplomatie humanitaire, tant au niveau national que local, une coordination plus étroite avec les organes politiques des Nations Unies et les organisations régionales, des relations plus étroites avec les forces militaires dans le contexte des opérations de maintien et d'instauration de la paix, l'appui logistique pour l'assistance humanitaire, la protection physique des

réfugiés et des personnes déplacées et le renforcement de la coopération avec le Comité international de la Croix-Rouge et les équipes de supervision des droits de l'homme. Dans les situations de conflit, le Protocole de Genève de 1949 relatif à la protection des civils en temps de guerre ainsi que le Protocole additionnel de 1977 revêtent une importance particulière parmi les outils juridiques disponibles. Lorsque le Haut Commissariat mène des activités de protection et d'assistance en faveur de personnes se trouvant dans leur propre pays, le droit des réfugiés en tant que tel ne s'applique pas. La législation nationale des droits de l'homme et le droit humanitaire international constituent les instruments juridiques fondamentaux en matière de protection.

18. Dans les pays d'origine, ainsi que dans les pays d'asile, les lois peuvent servir de principes directeurs et d'outils de protection mais, pour atteindre leur objectif, ils doivent être respectés et appliqués. Pour ce faire, il faut que les gouvernements aient la volonté politique et les moyens de les mettre en oeuvre. Lorsque les gouvernements n'ont pas les moyens de protéger les réfugiés ou leurs propres citoyens, ils doivent recevoir l'assistance de la communauté internationale à cette fin. Dans bon nombre des situations les plus difficiles auxquelles le HCR est aujourd'hui confronté, le respect des principes juridiques et humanitaires reconnus est crucial. L'éviction d'éléments armés des camps de réfugiés, la prévention des attaques, des manoeuvres d'intimidation et du harcèlement des réfugiés et des rapatriés de la part d'étrangers, et même de membres de leur propre groupe national ou ethnique, l'établissement d'une distinction claire entre réfugiés et personnes qui ne réunissent pas les conditions requises ou ne méritent pas la protection internationale, et la mise en oeuvre du droit humanitaire comptent parmi les tâches urgentes qui doivent être accomplies pour garantir la protection et le bien-être des réfugiés et des populations locales et pour faciliter la solution du rapatriement librement consenti. L'accomplissement du mandat de protection internationale du Haut Commissaire dans ces situations requiert la coopération entre les gouvernements et d'autres institutions et organes du système des Nations Unies ainsi que de la communauté internationale dans son ensemble, agissant dans le cadre de leurs propres mandats complémentaires dans les domaines politique, juridique et humanitaire.

### III. REpondre au Besoin de Protection Internationale: L'ADEQUATION DES INSTRUMENTS JURIDIQUES DISPONIBLES

19. L'une des principales questions auxquelles le HCR est confronté dans la fourniture d'une protection internationale est celle de l'adéquation des outils, particulièrement des outils juridiques disponibles pour l'accomplissement de sa tâche. Dans quelle mesure peut-on conclure à l'existence de lacunes entre la couverture des instruments internationaux et les catégories de personnes ayant aujourd'hui besoin de protection internationale ? Dans la mesure où ces lacunes existent, que doit-on faire et que peut-on faire pour les combler ?

A. L'adéquation et les limites de la Convention de 1951  
et du Protocole de 1967

20. Quarante ans après son entrée en vigueur, la Convention de 1951, complétée par le Protocole de 1967 s'est révélée suffisamment flexible pour accorder une protection internationale aux réfugiés fuyant un large éventail de menaces contre leur vie et leurs droits fondamentaux dans leur pays d'origine. Ces instruments continuent de fournir une base juridique solide pour assurer la protection des réfugiés isolés fuyant les régimes d'oppression de tous bords ainsi que les groupes fuyant l'agitation qui accompagne souvent les changements ou les velléités de changement dans les systèmes de gouvernement non démocratiques. De fait, en cette période d'après-guerre-froide, alors que les conflits intérieurs générateurs d'oppression pour des raisons ethniques, religieuses et politiques, semblent se faire plus fréquents et engendrer d'importants flux de réfugiés, la pertinence et l'actualité des critères pour l'octroi du statut de réfugié contenus dans la définition de 1951 apparaissent à l'évidence.

21. Malgré l'adéquation de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 face à bon nombre, peut-être la plupart, des situations de réfugiés contemporaines, les catégories de personnes que les Etats acceptent en temps que réfugiés en vertu de ces instruments, de leur législation et de leur jurisprudence nationale correspondante n'incluent pas tous ceux qui sont reconnus par la communauté internationale, et souvent par ces mêmes gouvernements, comme ayant besoin d'une protection internationale en raison du danger qu'ils courent dans leur pays d'origine. Les différences entre les réfugiés reconnus aux termes de la Convention de 1951 et la catégorie plus large des personnes ayant besoin d'une protection internationale viennent en partie de la façon dont la définition du réfugié dans la Convention de 1951 a été interprétée par certains Etats, en partie de la façon dont la Convention et le Protocole de 1967 ont été appliqués et en partie des limites inhérentes aux instruments eux-mêmes. En outre, le fait que certains Etats, y compris certains grands pays d'asile, n'ont pas encore adhéré à ces instruments, ou continuent de maintenir la réserve géographique aux réfugiés d'Europe, limite également la couverture effective de la Convention et du Protocole relatifs au statut des réfugiés. Les paragraphes suivants examineront la nature de ces lacunes dans le champ réel de ces instruments clés et ce qui peut être fait pour les combler.

1. Interprétations divergentes de la définition du réfugié

22. La plupart des Etats conviennent avec le HCR que la Convention et le Protocole s'appliquent aux réfugiés des guerres civiles qui ont une bonne raison de craindre une agression du fait de leur religion, de leur origine ethnique, de leur clan ou d'une opinion politique supposée. De nombreux Etats conviennent également que la persécution dans le sens que lui donne la Convention de 1951 peut émaner non seulement du gouvernement mais également des autorités de facto ou d'autres groupes dans des situations où le gouvernement national ne veut ou ne peut, dans la pratique, fournir aux personnes concernées une protection qui leur permettrait de rester ou de revenir dans leur pays en toute sécurité. Dans certains pays, toutefois,

les autorités compétentes, y compris les tribunaux administratifs ou judiciaires ont interprété les termes de la définition du réfugié, en particulier l'expression "une crainte fondée de persécution" - comme impliquant soit une menace de persécution du gouvernement légal, soit le refus délibéré du gouvernement de protéger l'individu concerné. Certaines autorités avancent en outre que les personnes fuyant les conflits armés ne peuvent répondre à la définition du réfugié donnée dans la Convention de 1951 à moins qu'elles ne soient jugées mériter un traitement différent de celui qui est réservé aux autres membres de leur communauté. En conséquence, les réfugiés fuyant la persécution ethnique ou religieuse des autorités "de facto" contrôlant une partie de leur pays d'origine, au milieu de la guerre civile où il leur est effectivement impossible de trouver la sécurité, n'ont pas été reconnus comme réfugiés aux termes de la Convention et du Protocole dans certains pays. (Toutefois, une fois admis, ils sont presque toujours autorisés à rester temporairement pour des raisons humanitaires). Dans les pays voisins, d'autres réfugiés de la guerre, dans des circonstances identiques, ont été acceptés en tant que réfugiés au sens de la Convention de 1951.

23. Comme ce problème spécifique des disparités au plan de la couverture de la protection commence, dans un sens, par la définition du réfugié dans la Convention de 1951 ainsi que par la définition, très proche, adoptée quelques mois plus tôt dans le Statut du HCR, il est utile à ce stade d'étudier brièvement certains aspects de l'histoire de la rédaction de ces instruments. Il est clair d'après les travaux préparatoires que l'intention des rédacteurs dans l'adoption de leur définition du réfugié était de couvrir toutes les personnes ayant à ce moment-là besoin d'une protection internationale. Eu égard à la Convention qui définit les responsabilités des différents Etats, les représentants des Etats participant à la rédaction ont toutefois pris soin de limiter les obligations juridiques futures de leur pays en incluant une date limite (les réfugiés devaient être reconnus en tant que tels "du fait d'événements survenus avant le 1er janvier 1951") ainsi qu'une réserve géographique facultative ("aux réfugiés du fait d'événements survenus en Europe"). Aucune réserve de ce genre n'a été apposée au mandat et à la compétence du Haut Commissaire ou, en conséquence, à la responsabilité des Nations Unies dans leur ensemble dont relevaient également les réfugiés qui auraient pu être contraints de fuir du fait d'événements survenus après le 1er janvier 1951. Ainsi y avait-il d'emblée une différence entre les catégories de personnes à qui le Haut Commissaire avait l'obligation d'accorder une protection internationale au nom des Nations Unies et les obligations juridiques acceptées par les Etats membres. Cette situation a prévalu jusqu'à l'adoption du Protocole de 1967 supprimant la date limite et jusqu'au retrait de la réserve géographique par la plupart des Etats parties aux deux instruments.

24. Il est intéressant de noter que les efforts faits pour limiter les obligations futures des Etats parties à la Convention concernant les personnes ayant besoin d'une protection a) se réduisaient à l'inclusion de la date limite et de la réserve géographique, b) se fondaient sur une réticence à signer un chèque en blanc pour un nombre imprévisible de réfugiés futurs et c) que cette réticence a finalement été vaincue, à la lumière de l'expérience, avec l'adoption du Protocole de 1967 et la levée par la quasi-totalité des Etats de la réserve géographique. Eu égard à la

définition fondamentale du réfugiés, les rédacteurs de la Convention et du Statut du HCR ainsi que ceux qui appelaient de leurs vœux une couverture généreuse et universelle des réfugiés présents et futurs (ou des personnes sans protection, comme une délégation l'a proposé), ont posé comme hypothèse, sans véritable débat, que le concept du statut de réfugié basé sur une crainte fondée de persécution permettait de couvrir toutes les personnes ayant besoin d'une protection internationale du fait d'une rupture avec leur pays d'origine. La définition avait pour but d'établir une distinction entre les personnes qui ne pouvaient rentrer chez elles en sécurité ou obtenir la protection de leur pays en raison de la situation politique - les réfugiés - d'autres personnes (y compris les apatrides qui n'étaient pas également des réfugiés) qui n'avaient pas besoin d'une protection internationale. Rien ne permet de supposer une intention de définir une catégorie spécifique de réfugiés méritant davantage la protection que d'autres. La définition large adoptée était censée couvrir tous les "réfugiés légitimes".<sup>6</sup>

25. Comme il a déjà été mentionné, la Convention de 1951 est explicitement fondée sur "le principe selon lequel les être humains sans distinction doivent jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales" et la préoccupation de la communauté internationale, assemblée au sein de l'Organisation des Nations Unies "pour assurer aux réfugiés l'exercice le plus large possible des droits de l'homme et des libertés fondamentales". (Premier et deuxième paragraphes du préambule) La Convention a été conçue comme un moyen "d'étendre l'application de ces instruments et la protection qu'ils constituent" par les accords internationaux antérieurs relatifs au statut des réfugiés (idem troisième paragraphe). La Conférence de plénipotentiaires convoquée par l'Assemblée générale pour achever la rédaction et la signature de la Convention a, en outre, exprimé "l'espoir que la Convention relative au statut des réfugiés aura valeur d'exemple, en plus de sa portée contractuelle, et qu'elle incitera tous les Etats à accorder, dans toute la mesure du possible, aux personnes se trouvant sur leur territoire en tant que réfugiés et qui ne seraient pas couvertes par les dispositions de la Convention", (c'est-à-dire en raison de la date limite et de la réserve géographique), "le traitement prévu par cette Convention". (Acte final de la Conférence de plénipotentiaires des Nations Unies sur le statut des réfugiés et des apatrides de 1951, recommandation E.) D'après les archives du processus de rédaction et d'après le contexte historique, il semble clair que l'intention des rédacteurs des dispositions de la Convention était de leur donner une interprétation conforme à l'esprit de générosité dans lequel elles avaient été conçues. Pour le HCR, qui a participé à la rédaction de

---

<sup>6</sup> Voir, par exemple, Minutes de la 327ème réunion du Conseil économique et social, Neuvième session, 8 août 1949, E/OR (IX), p. 634-648; Résolution 248 B (IX) de l'Ecosoc du 8 août 1949; et Compte-rendu analytique des deuxième à sixième réunions du Comité ad hoc sur l'apatridie et d'autres problèmes, E/AC.32/SR.2-6; Mémorandum du Secrétaire général (à la cinquième session plénière de l'Assemblée générale), transmettant, entre autres, la définition du terme réfugié du projet de convention relative au Statut de réfugié, 22 septembre 1950, Document A/1385, par. 9. Voir également Holborn, op. cit., p. 76-82.

la Convention de 1951 et du Protocole de 1967, il a toujours été clair que la définition fondamentale du réfugié était censée avoir une signification large et non pas restrictive, conformément à l'objectif fondamental de la fourniture d'une protection internationale à toutes les personnes qui en ont besoin.

2. La possibilité d'appliquer la Convention de 1951 et le Protocole de 1967 aux situations d'afflux massif

26. L'une des questions relatives à l'adéquation des instruments juridiques actuels pour couvrir les besoins de protection est celle de l'adéquation de la Convention et du Protocole pour faire face aux situations d'afflux massif de réfugiés, particulièrement lorsque la solution appropriée à long terme est supposée être le rapatriement librement consenti. Cette question comprend au moins trois aspects: le fait de savoir si les personnes concernées sont des réfugiés au sens de la Convention, la charge possible au niveau des procédures de détermination du statut de réfugié; et l'adéquation du traitement prévu dans la Convention de 1951 lorsque la solution durable escomptée n'est pas l'intégration mais le rapatriement. La première a reçu une réponse partielle dans les paragraphes précédents et est discutée plus avant dans le chapitre B ci-dessous sur la protection des personnes tombant hors du champ de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967. Les réponses aux deux dernières questions restent le sujet d'un débat mais il semblerait que les inadéquations du régime de la Convention de 1951 dans ces situations émanent davantage de la façon dont la Convention a été appliquée que de ses dispositions réelles.

27. Eu égard à la détermination du statut de réfugié, rien dans les dispositions de la Convention n'exclut une détermination collective favorable ou une détermination "prima facie" sujette à analyse ultérieure. Un certain nombre de pays ont eu recours à la détermination collective lorsque le statut de réfugié des personnes concernées semblait évident pour des raisons objectives. Lorsque les circonstances dans le pays d'origine sont telles que toute personne raisonnable appartenant à un groupe particulier craindrait la persécution, l'élément subjectif de la définition du réfugié (c'est-à-dire la crainte) peut être présupposé. Si la détermination collective n'est pas jugée appropriée, l'expérience récente de plusieurs pays démontre que la détermination individuelle du statut de réfugié peut être réalisable, malgré l'effort à consentir, même dans des situations d'afflux massif. Le nombre de dossiers individuels de demandeurs d'asile traités ces dernières années par les autorités chargées de la détermination de statut de certains des grands pays d'asile, équivalant pratiquement en tout point à une situation d'afflux massif, démontre également cette capacité.

28. L'adéquation des normes de traitement de la Convention de 1951 dans les situations d'afflux massif où l'on estime que le retour au foyer dans la sécurité sera faisable dans un avenir proche est une question plus complexe. En dehors de la question de savoir si les personnes concernées sont jugées répondre à la définition du réfugié, il convient de savoir si le traitement prévu par la Convention aura pour effet de décourager leur

rapatriement ultérieur. Bien que le statut de réfugié aux termes de la Convention de 1951 soit toujours provisoire, dans le sens où la Convention cesse de s'appliquer si les circonstances qui ont donné lieu au statut de réfugié cessent d'exister (article 1 C 5) et 6)), bon nombre des dispositions des chapitres II, IV et V de la Convention, relatifs à l'emploi, à la protection sociale et aux mesures administratives, contribuent de toute évidence à faciliter l'intégration des réfugiés dans leur pays d'asile. Le traitement généreux accordé par de nombreux Etats, avec l'encouragement du HCR, aux réfugiés reconnus aux termes de la Convention, est tel que certains de ces Etats ont exprimé leur réticence à accorder ces avantages aux réfugiés dans les situations d'afflux massif, de peur qu'elles ne les dissuadent de rentrer chez eux lorsque c'est possible.

29. Vu de près, toutefois, la Convention elle-même ne semble pas exclure la possibilité de réorienter les programmes, pour les réfugiés admis sur une base temporaire, vers le retour, lorsque les conditions le permettent, plutôt que vers l'intégration pleine et entière dans le pays d'asile. Les avantages accordés en vertu des différents articles de la Convention s'appliquent à différents niveaux en fonction de la nature du séjour ou de la résidence du réfugié dans le pays: les droits fondamentaux (articles 3 et 33) et certains autres (voir par exemple les articles 7 1), 8 et 13)) sont accordés à tous les réfugiés; d'autres droits fondamentaux sont accordés à tout réfugié présent dans le pays (par exemple articles 2, 4, 20, 22 et 27) même illégalement (voir article 31); d'autres dispositions s'appliquent aux réfugiés résidant "légalement" dans le pays (article 18, 26 et 32); alors que certaines des prestations les plus généreuses doivent être accordées aux "réfugiés résidant régulièrement sur le territoire du pays concerné (articles 15, 17, 19, 21, 23, 24 et 28; voir également les articles 14, 16 2) et 25). L'histoire de la rédaction montre que le terme anglais "lawfully staying" vient du français "résidant régulièrement" et qu'une distinction était prévue entre les droits fondamentaux accordés à tous les réfugiés et les autres droits et avantages accordés à ceux acceptés en tant que résidents réguliers.<sup>7</sup> Bien que ces différences de traitement autorisées par la Convention n'aient en général pas été étudiées, elles sembleraient aller de le sens de la protection temporaire qui inclurait l'admission, le traitement humain et le respect des droits fondamentaux, y compris le non-refoulement mais ne donnerait pas aux réfugiés dont le séjour doit être de courte durée l'éventail complet des avantages orientés vers l'intégration accordés à ceux pour qui l'asile était également vu comme une solution durable. La protection temporaire est discutée en détail dans la partie IV B.

---

<sup>7</sup> Voir Goodwin-Gill, G.S., *The Refugee in International Law* (Oxford, 1983), P. 160-162. Voir également Grahl-Mahdsen, *The Status of Refugee in International Law* (Leyden, 1966), p. 350-355.

B. Aspects juridiques de la protection internationale des réfugiés non couverts par la Convention de 1951 et le Protocole de 1967

30. L'absence d'une correspondance exacte entre les catégories de personnes couvertes par la Convention de 1951 et le Protocole de 1967 et la catégorie plus large de personnes ayant besoin d'une protection internationale n'est pas simplement une question d'interprétation étroite ou large des éléments de la définition du réfugié ni de difficulté d'application de la Convention de 1951 dans les situations d'afflux massif. Pour libérale que soit son application, certains réfugiés fuyant les guerres civiles et autres formes de conflits armés qui constituent les causes immédiates les plus fréquentes de la fuite des réfugiés, tombent en dehors de la lettre de la Convention. Bien que de nombreux réfugiés fuyant les conflits armés ont une raison de craindre une forme de persécution pour des raisons ethniques, religieuses, sociales ou politiques de la part d'une ou de plusieurs parties au conflit, d'autres fuient de façon caractéristique les conséquences aveugles du conflit armé et du désordre qui l'accompagne, y compris la destruction des maisons, des récoltes, des stocks alimentaires et des moyens de subsistance, sans aucun élément spécifique de persécution. Bien qu'il soit clair que ces victimes du conflit requièrent une protection internationale, y compris l'asile, du moins sur une base temporaire, il n'en est pas moins évident qu'elles ne répondent pas à la lettre à la définition du réfugié de 1951 telle qu'elle a généralement été appliquée ces quarante dernières années. Les Etats et le HCR, reconnaissant que ces réfugiés fuyant le conflit armé requièrent également, et méritent, une protection internationale et une assistance humanitaire, ont adopté plusieurs solutions pour veiller à ce qu'ils reçoivent les deux. Les efforts pour combler le vide entre le besoin d'une protection internationale et les principaux instruments internationaux disponibles pour l'octroyer, se sont accompagnés d'un mandat du HCR élargi allié au recours à des instruments régionaux, à d'autres instruments internationaux, au droit coutumier international et aux dispositions spécifiques reposant sur les politiques humanitaires des gouvernements.

1. L'élargissement de la compétence du Haut Commissaire

31. Eu égard au mandat du HCR, les résolutions successives de l'Assemblée générale ont eu pour conséquence d'élargir la compétence du Haut Commissaire aux réfugiés fuyant le conflit armé. Usant de formulations diverses, l'Assemblée générale a régulièrement demandé au Haut Commissaire "de poursuivre ses activités d'assistance et de protection en faveur des réfugiés relevant de son mandat aussi bien qu'en faveur de ceux auxquels il offre ses bons offices ou qu'il est appelé à aider conformément aux

résolutions pertinentes de l'Assemblée générale"<sup>8</sup>. Conformément à ces résolutions et avec l'appui résolu du Comité exécutif et de la communauté internationale dans son ensemble, la politique et la pratique du HCR ont toujours consisté à fournir une protection internationale, à mobiliser l'assistance humanitaire et à chercher des solutions au problème des réfugiés fuyant les conflits armés ainsi que la persécution.

32. Il apparaîtra que la terminologie employée pour les réfugiés qui pourrait ne pas obéir aux termes de la définition contenue dans la Convention de 1951 (et celle contenue dans le Statut du HCR) n'est ni cohérente, ni claire. Le terme de "personne déplacée" a été utilisé de façon ambiguë pour les personnes déplacées à l'intérieur et à l'extérieur de leur pays d'origine; l'expression "les personnes relevant de la compétence du Haut Commissaire" ne dit rien du sort des réfugiés et pourrait se référer aux non réfugiés relevant de la compétence du Haut Commissaire, tels que les rapatriés, les demandeurs d'asile en général (car ils pourraient être des réfugiés), et les personnes se trouvant sur le territoire national à qui le Haut Commissariat doit fournir protection et assistance. Afin d'éviter ces ambiguïtés et de faire comprendre clairement à l'homme de la rue la réalité de l'exil forcé, le Haut Commissariat a adopté ces dernières années l'usage d'instruments régionaux tels que la Convention de l'OUA et la Déclaration de Carthagène, conférant au terme de réfugié une acception plus large couvrant les personnes se trouvant hors de leur pays et ayant besoin d'une protection internationale en raison d'une menace grave contre leur vie, leur liberté ou la sécurité de leur personne dans leur pays d'origine du fait d'une persécution ou d'un conflit armé ou de troubles intérieurs graves.

## 2. Instruments régionaux relatifs aux réfugiés

33. En Afrique, la nécessité d'une définition élargie du réfugié s'est imposée peu après l'adoption de la Convention de 1951, pour les personnes devenues des réfugiés suite au processus de décolonisation, aux luttes de libération nationale et à la création de nouveaux Etats. La date limite du 1er janvier 1951 réduisait l'utilité de la Convention de 1951 dans ce

---

<sup>8</sup> Résolution 3143 (XXVIII) de l'Assemblée générale, 14 décembre 1973. D'autres résolutions se réfèrent, par exemple, aux "réfugiés qui ... bénéficient [des] bons offices [du Haut Commissaire]" (Rés. 1673 (XVI) de l'Assemblée générale, 18 déc. 1961); "réfugiés dont [le Haut Commissariat] ... est habilité à s'occuper" (Rés. 2294 (XXII) de l'Assemblée générale, 11 déc. 1967); "réfugiés et personnes déplacées, victimes de catastrophe causée par l'homme" (Rés. 2011 (LXI) de l'ECOSOC, 2 août 1976, approuvée par la Rés. 31/55 de l'Assemblée générale, 30 nov. 1976); "réfugiés et personnes déplacées dont s'occupe le Haut Commissariat" (Rés. 36/125 de l'Assemblée générale, 14 déc. 1981); "réfugiés et personnes déplacées hors de leur pays" (Rés. 44/150 de l'Assemblée générale, 15 déc. 1988) et "réfugiés et autres personnes à qui le Haut Commissariat est appelé à fournir assistance et protection" (Rés. 48/118 du 20 déc. 1993 de l'Assemblée générale).

individuelle du statut de réfugié, était difficile à appliquer en raison du coût de procédures individuelles et de l'absence de mécanismes administratifs établis à cette fin. La définition de la Convention de 1951 semblait également inadéquate face aux mouvements massifs de réfugiés fuyant le conflit armé, où les motivations individuelles d'ordre subjectif semblaient moins pertinentes que la nécessité immédiate et objective d'une assistance et d'une protection. Les pays voisins étaient en général disposés à accorder l'asile, ainsi qu'une assistance et une protection, le HCR opérant dans le cadre du concept des bons offices jusqu'à l'adoption en 1969 de la Convention de l'OUA relative aux aspects propres aux problèmes de réfugiés en Afrique.

34. La Convention de l'OUA de 1969 a adopté une définition en deux parties du réfugié, comprenant dans sa première partie la définition donnée par le Statut du HCR et la Convention de 1951, et ajoutant dans la deuxième:

"le terme réfugié s'applique également à toute personne qui, du fait d'une agression, d'une occupation extérieure, d'une domination étrangère ou d'événements troublant gravement l'ordre public dans une partie ou dans la totalité de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité, est obligée de quitter sa résidence habituelle pour chercher refuge dans un autre endroit à l'extérieur de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité."

L'Assemblée générale des Nations Unies a avalisé les recommandations adoptées par la Conférence d'Arusha sur la situation des réfugiés en Afrique, qui a reconnu les définitions de l'OUA comme la base de la détermination du statut de réfugié en Afrique et a recommandé que la Convention de l'OUA de 1969, le complément de la Convention de 1951..., soit appliquée par les Nations Unies et tous ses organes ainsi que les organisations non gouvernementales traitant des problèmes des réfugiés en Afrique.<sup>9</sup>

35. La Convention de l'OUA sur les réfugiés, adoptée il y a 25 ans et en vigueur depuis 20 ans, fournit à bien des égards un modèle pour la fourniture d'une protection internationale à l'ensemble des réfugiés, qu'ils fuient un conflit armé, des troubles intérieurs, la persécution ou, comme c'est souvent le cas, une conjugaison de ces facteurs. L'utilisation de critères objectifs facilite la reconnaissance du statut de réfugié "prima facie" en cas d'exode massif de réfugiés, une pratique qui ne s'écarte pas en théorie de la Convention de 1951 mais qui diffère de la façon hautement individualisée dont ce dernier instrument a généralement été appliqué par les Etats parties. Ces critères évitent également les frictions interétatiques éventuelles résultant de la perception selon laquelle la reconnaissance du statut de réfugié aux termes de la Convention de 1951 implique une critique des autorités du pays d'origine.

---

<sup>9</sup> Résolution 34/61 de l'Assemblée générale sur la situation des réfugiés en Afrique (29 nov. 1979), par. 1. Recommandations de la Conférence Pan-africaine sur la situation des réfugiés en Afrique, Arusha, Tanzanie, 7-17 mai 1979, recommandations 2 1) et 7 5) (HCR, 1984).

36. En Amérique latine, la Convention américaine sur les droits de l'homme, le "Pacte de San José, Costa Rica", auquel 24 Etats d'Amérique latine et des Caraïbes sont parties, contient une disposition contre le refoulement qui, outre qu'elle couvre les réfugiés aux termes de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967, pourrait s'appliquer dans certaines situations aux personnes non couvertes par ces instruments. Plus proche par sa portée de la Convention de l'OUA, la Déclaration de Carthagène a été adoptée par un groupe d'experts et de représentants de gouvernements lors du Colloque sur la protection internationale des réfugiés en Amérique centrale, au Mexique et Panama, qui s'est tenue à Carthagène en Colombie du 19 au 22 novembre 1984. Bâtissant sur le précédent offert par la Convention de l'OUA et sur les travaux de la Commission interaméricaine sur les droits de l'homme, la Déclaration recommande l'usage dans la région d'une "définition ou d'un concept de réfugiés qui, outre qu'elle contient les éléments de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967, inclut parmi les réfugiés les personnes qui ont fui leur pays du fait que leur vie, leur sécurité ou leur liberté ont été menacée par la violence généralisée, l'agression extérieure, les conflits intérieurs, la violation massive des droits de l'homme ou d'autres circonstances ayant gravement troublé l'ordre public". Bien que la Déclaration elle-même ne soit pas un instrument ayant force de loi, elle a été à plusieurs reprises avalisée par l'Assemblée générale de l'Organisation des Etats américains (OEA), qui a demandé aux Etats membres de l'OEA d'appliquer ses dispositions touchant aux réfugiés sur leur territoire.<sup>10</sup> La Déclaration de Carthagène, dont le dixième anniversaire est commémoré cette année, est désormais acceptée comme un cadre conceptuel pour la politique en matière de protection des réfugiés, non seulement en Amérique centrale mais dans l'ensemble de l'Amérique latine, et elle a été intégrée dans la législation nationale de plusieurs Etats d'Amérique latine.

37. Contrairement à la Convention de 1951, la Convention de l'OUA et la Déclaration de Carthagène se réfèrent explicitement au rapatriement librement consenti. La Convention de l'OUA prévoit que "le caractère essentiellement volontaire du rapatriement doit être respecté dans tous les cas et aucun réfugié ne peut être rapatrié contre son gré" (art. V). Elle prévoit également en détail les conditions et les mécanismes du rapatriement. La Déclaration de Carthagène "réaffirme le caractère librement consenti et individuel du rapatriement des réfugiés et la nécessité d'effectuer ce rapatriement dans des conditions de sécurité complètes de préférence au lieu de résidence des réfugiés dans le pays d'origine". (conclusion douze)

---

<sup>10</sup> Voir l'Assemblée générale de l'OEA, XVème session ordinaire (1985), résolution approuvée par la Commission générale à sa cinquième session tenue le 7 décembre 1985.

3. Protection internationale lorsque les instruments internationaux concernant les réfugiés ne s'appliquent pas

38. Les personnes qui cherchent refuge dans des pays qui ne sont pas parties à ces instruments, ou qui ont maintenu la réserve géographique constituent une autre catégorie importante de réfugiés ne bénéficiant pas de la protection formelle de la Convention et du Protocole. Dans certaines régions, particulièrement en Asie de l'Ouest, du Sud et du Sud-Est ainsi que dans certains pays des Amériques, les Etats ont accordé l'asile, du moins sur une base temporaire, à un grand nombre de réfugiés, souvent pendant plus d'une décennie, sans devenir parties à l'un quelconque des instruments internationaux pertinents. La plupart des pays concernés ont à maintes reprises réaffirmé et démontré leur appui aux principes fondamentaux de protection, particulièrement le principe de non-refoulement, reconnaissant du moins implicitement son caractère normatif. La plupart de ces Etats reconnaissent et apprécient le rôle de protection internationale du Haut Commissaire et coopèrent pleinement avec le HCR. Etant donné les politiques d'asile très généreuses de plusieurs de ces pays, il semble difficile d'établir comme règle générale qu'un pays partie à la Convention et au Protocole relatifs aux réfugiés a plus de chances de conduire une action conforme aux principes de protection internationale qu'un pays qui ne l'est pas. On note toutefois une tendance, dans les Etats qui ne sont pas parties à l'un quelconque des instruments internationaux concernant les réfugiés, à accepter les réfugiés de certains pays "prima facie" alors que d'autres sont simplement tolérés à la demande du HCR sur la base d'une reconnaissance accordée par le Haut Commissariat en vertu de son mandat. En outre, l'impossibilité d'appliquer tout instrument international ayant force de loi signifie que la protection des réfugiés dépend de la politique et de la bonne volonté de gouvernements particuliers, avec l'incertitude qui s'y attache et le risque d'un changement de politique si un nouveau gouvernement est moins respectueux de la fonction de protection internationale du Haut Commissaire et des normes internationales relatives à la protection des réfugiés. Le HCR continue donc d'encourager les Etats concernés à adhérer à la Convention de 1951 et au Protocole de 1967 et à voir l'utilité des instruments régionaux concernant les réfugiés pour la promotion d'approches régionales coordonnées au problème des réfugiés sur la base de la coopération internationale et du partage de la charge.

4. Assurer une protection internationale à tous ceux qui en ont besoin dans d'autres régions

39. Dans les pays européens et d'autres pays occidentaux, il n'existe aucun instrument régional spécifique pour la protection des réfugiés fuyant un conflit qui ne relèvent pas de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967. La plupart de ces Etats ont néanmoins pour pratique d'offrir une forme de protection aux personnes dont la vie ou la liberté serait en danger du fait d'un conflit armé ou de la violence généralisée s'ils rentraient contre leur gré dans leur pays d'origine. Bien qu'ils soient généralement censés répondre aux critères du statut de réfugiés, ou qu'ils obtiennent officiellement l'asile en vertu d'une législation nationale, une

forme d'asile provisoire leur est en fait accordée par diverses mesures législatives, judiciaires et administratives. Parmi ces dernières, on peut citer le "départ volontaire différé" et le "statut protégé temporaire" dans un pays, la "classe désignée" dans un autre et dans d'autres, ce que l'on appelle le "statut B" pour les personnes non reconnues comme réfugiées en vertu de la législation fondée sur la Convention de 1951 mais pour qui des raisons humanitaires impératives militent contre le retour vers le pays d'origine, l'"autorisation temporaire de résidence", des permis de séjour accordés sur une base charitable ou du moins la tolérance ou la suspension temporaire de la déportation. Plusieurs Etats ont promulgué, et certains envisagé de le faire, une législation spéciale portant sur les réfugiés fuyant le conflit armé ou instituant la pratique de la "protection temporaire".

40. La nécessité d'accorder une protection internationale aux personnes fuyant le conflit armé et les troubles intérieurs, qu'ils répondent ou non à la définition de la Convention de 1951, est généralement reconnue dans la pratique par les Etats en tant que responsabilité humanitaire. La protection accordée dans ces pays aux personnes qui ne sont pas censées être des réfugiés aux termes de la Convention de 1951 est généralement accordée en tant qu'acte humanitaire souverain ou en tant que devoir en vertu du droit national (y compris les dispositions constitutionnelles), sans faire référence aux obligations juridiques internationales. Il convient de remarquer toutefois que bon nombre de ces pays sont parties à d'autres instruments internationaux pouvant être invoqués dans certaines circonstances contre le retour de certains réfugiés n'obéissant pas à la définition de la Convention dans un endroit où leur vie, leur liberté ou d'autres droits fondamentaux seraient en péril. La Convention de 1984 contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, à laquelle 82 Etats sont parties, prévoit à l'article 3 qu'"Aucun Etat partie n'expulsera, ne refoulera, ni n'extradera une personne vers un autre Etat où il y a des motifs sérieux de croire qu'elle risque d'être soumise à la torture." La Convention européenne pour la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales a été interprétée par la Cour européenne des droits de l'homme comme interdisant implicitement le retour de quiconque dans un lieu où il encourrait un risque réel et fondé de mauvais traitements en violation de l'interdiction prévue à l'article 3 de la torture ou d'un traitement ou châtiment inhumain ou dégradant. Bien que ces instruments ne prévoient pas une protection contre le refoulement aussi large que celle prévue en Afrique par la Convention de l'OUA, ils sont matière à des engagements internationaux à l'égard de personnes ayant besoin d'une protection internationale sans pour autant répondre aux critères prévus par la Convention de 1951.

41. Bien que la pratique de l'octroi du refuge temporaire ou de l'asile sur une base temporaire aux réfugiés ait souvent été employée dans des situations d'afflux massif dans plusieurs régions, le HCR a pour la première fois officiellement recommandé l'octroi d'une protection temporaire aux personnes fuyant le conflit et les violations des droits de l'homme en ex-Yougoslavie. Dans ce contexte, la protection temporaire a fourni le cadre d'une action concertée de la part de la communauté internationale, utilisant diverses approches reposant sur la législation et le système administratif de chaque pays pour accorder une protection internationale aux personnes qui en ont clairement besoin sans examiner

dans un premier temps s'ils répondent aux critères du statut de "réfugiés" en vertu d'instruments internationaux applicables - la Convention de 1951 et le Protocole de 1967 - ou en vertu de législations nationales. Par la suite, plusieurs pays ont adopté ou adapté certains des éléments de la protection temporaire eu égard aux réfugiés d'autres régions. Dans la mesure où les éléments fondamentaux de la protection temporaire pourraient indiquer la voie à suivre pour fournir une protection internationale dans les situations où la Convention de 1951 et le Protocole de 1967 ne couvrent pas pleinement les besoins, il sont discutés en détail dans la partie IV.

##### 5. Lacunes dans le système actuel de la protection internationale des réfugiés

42. Les efforts pour combler le fossé entre la nécessité d'une protection internationale des réfugiés et les instruments juridiques à disposition, y compris les instruments régionaux, le droit international coutumier et les dispositions ad hoc reposant sur les politiques humanitaires de la plupart des gouvernements, ont dans la pratique été largement couronnés de succès. La Convention de l'OUA, en particulier, a conféré à la protection internationale des réfugiés, au sens large, un solide fondement juridique en Afrique. Bien qu'elle n'ait pas force de loi, la Déclaration de Carthagène a contribué à l'élaboration et à la reconnaissance de normes coutumières régionales pour la protection des réfugiés fuyant les conflits en Amérique latine. Lorsqu'il n'existe pas de cadre juridique international pour la protection des réfugiés ou lorsque le cadre existant ne couvre pas toutes les personnes ayant besoin d'une protection, l'asile et la protection dépendent de la bonne volonté des gouvernements. Malgré la générosité montrée par la plupart des pays, cette bonne volonté n'est pas nécessairement permanente ou stable et reste tributaire des caprices de l'opinion publique. En outre, la protection laissée à l'entière discrétion des gouvernements manque souvent de cohérence; alors que des millions de réfugiés fuyant des conflits armés et des troubles intérieurs bénéficient de l'asile temporaire accordé ex-gratia, de nombreux autres se voient refuser une protection, souvent en raison de considérations politiques, ou relatives à la politique étrangère, afférant à leur pays d'origine.

43. Parmi les lacunes au plan de la protection que peuvent se voir accorder les réfugiés se trouvant hors du cadre de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967, dans des régions où ni la Convention de l'OUA, ni la Déclaration de Carthagène ne sont applicables, il convient de citer les décisions prises par les Etats d'accorder officiellement le refuge temporaire aux seules personnes se trouvant déjà dans le pays de refuge avant une certaine date, sans aucune disposition relative à l'admission d'autres personnes fuyant la même situation après cette date (bien que la déportation puisse être suspendue pour les nouveaux arrivants réussissant à entrer dans le pays). En outre, les mesures prises par les Etats, particulièrement en vertu d'accords multilatéraux ou régionaux, pour faire face à un grand nombre de demandes d'asile, y compris des procédures accélérées et le traitement des demandes manifestement infondées ainsi que l'envoi de demandeurs dans un pays tiers sûr, incluent rarement des garanties de sécurité applicables aux réfugiés fuyant les conflits armés qui n'ont pas en plus une crainte fondée de persécution au terme de la

Convention de 1931. Par exemple, certains pays renverront un demandeur d'asile vers un premier pays d'asile s'ils sont convaincus qu'il ou elle aura accès à des procédures de détermination de statut de réfugié en vertu de la Convention de 1951. Aucune enquête n'est conduite pour savoir si un réfugié fuyant un conflit armé, qui ne fuit pas également la persécution, obtiendrait la protection dans ce pays. Afin d'assurer l'accès à la sécurité à toutes les personnes qui ont besoin d'une protection internationale, il est crucial que les garanties de sécurité qui sont attachées à ces mesures ou d'autres dispositions de ce type, telles que les réglementations concernant la délivrance des visas, les sanctions contre les transporteurs et les vérifications avant un départ ou la délivrance d'un visa dans les pays d'origine, prennent dûment en compte la situation des personnes contraintes de fuir leur pays en raison de menaces contre leur vie, leur liberté, et la sécurité de leur personne autres que la "persécution".

IV. COMBLER LES LACUNES DANS LE DOMAINE DE LA  
PROTECTION INTERNATIONALE: COMMENT LA PROTECTION INTERNATIONALE  
PEUT ETRE ASSUREE A TOUS CEUX QUI EN ONT BESOIN ?

A. Approches possibles

44. La communauté internationale, par le biais de l'Assemblée générale des Nations Unies et du Comité exécutif, invite régulièrement le Haut Commissaire à accorder protection et assistance aux réfugiés fuyant un conflit armé et d'autres catastrophes causées par l'homme ainsi qu'aux personnes relevant du statut du Haut Commissariat. L'un des défis le plus difficile à relever pour le HCR est de trouver les moyens de garantir une protection internationale effective pour tous ceux qui en ont besoin, qu'ils soient couverts ou non par les obligations conventionnelles des gouvernements. Alors que les instruments juridiques régionaux peuvent sembler montrer la voie à suivre, les espoirs d'élargir le champ des instruments internationaux pour couvrir les réfugiés au-delà des dispositions prévues dans la Convention de 1951 et le Protocole de 1967 se heurtent à la réticence de nombreux Etats à prendre des engagements juridiques qui les lient au plan international à l'égard des réfugiés en plus de ceux qu'ils ont déjà acceptés. Outre la possibilité de conventions mondiales ou régionales pour la protection des réfugiés au sens large, d'autres options incluent une approche semblable à celle de la Déclaration de Carthagène mais sur un plan mondial, c'est-à-dire une déclaration sous forme de Principes directeurs en matière de protection internationale, des déclarations régionales semblables; des processus d'harmonisation régionale recommandant et conduisant à l'adoption de législations nationales parallèles; des réponses internationales coordonnées et spécifiques aux situations particulières de réfugiés; ou une approche plus globale sans être pour autant contraignante pour les parties. Le HCR estime que le concept de la protection temporaire doit être l'une des caractéristiques de l'approche qui sera adoptée.

B. La protection temporaire en tant qu'instrument pragmatique pour satisfaire le besoin de protection internationale des réfugiés, y compris ceux qui sortent du champ de la Convention de 1951

45. Le HCR estime que l'approche pragmatique adoptée par la communauté internationale, en coopération avec le HCR, couvrant la fourniture d'une protection temporaire aux victimes du conflit et des violations systématiques des droits de l'homme en ex-Yougoslavie, qu'ils soient ou non des réfugiés au sens de la Convention de 1951, rassemble un certain nombre d'éléments qui méritent d'être étudiés dans le contexte des efforts déployés pour répondre aux besoins de protection dans le monde. Parmi les aspects de la protection temporaire pouvant présenter un intérêt dans la satisfaction des besoins de protection internationale dans un contexte plus large, il convient de citer:

1. son utilisation en tant qu'instrument pour couvrir les besoins de protection en cas d'exode massif;
2. la définition des bénéficiaires sur la base du besoin de protection internationale;
3. la description des éléments fondamentaux de la protection;
4. l'accent sur le retour en tant que solution la plus appropriée; et
5. la fourniture d'une protection internationale dans le cadre d'un programme global d'action internationale concertée incluant la prévention et les solutions.

Chacun de ces aspects est discuté dans les paragraphes suivants.

46. La couverture urgente des besoins de protection en cas d'afflux massifs de réfugiés: La protection temporaire a permis, dans les situations d'exode massif de fournir un refuge aux groupes ou catégories de personnes dont le besoin de protection internationale a été reconnu, sans avoir recours, du moins dans un premier temps, à la détermination individuelle du statut de réfugié. Elle inclut le respect des droits fondamentaux de l'homme mais, étant conçue en tant que mesure de protection d'urgence si possible de courte durée, elle a recouvert dans un premier temps un éventail plus restreint de droits et d'avantages que celui qui est généralement accordé aux réfugiés obtenant l'asile en vertu de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967. A bien des égards, il s'agit d'une variation de l'admission et du refuge temporaire fondé sur la détermination "prima facie" ou collective du besoin d'une protection internationale fréquemment utilisée pour faire face aux afflux massifs de réfugiés dans d'autres régions du monde. Ces questions ont été débattues au sein du Sous-Comité plénier sur la protection internationale du Comité exécutif sur la base, notamment, du rapport d'un groupe d'experts sur le refuge temporaire dans les situations d'afflux massif, qui a conduit à l'adoption en 1981 par le Comité exécutif de la conclusion no.22 (XXXII) sur la protection des demandeurs d'asile dans ces situations. En ex-Yougoslavie, l'intérêt de la protection temporaire pour l'octroi d'une protection à ceux qui en avaient

besoin sans surcharger les procédures individuelles d'éligibilité semble démontré bien que plusieurs Etats aient procédé par la suite à des déterminations individuelles de statut.

47. La définition des bénéficiaires sur la base du besoin d'une protection internationale: Concernant les réfugiés fuyant les conflits et les violations des droits de l'homme en ex-Yougoslavie, la protection temporaire a été recommandée pour :

- les personnes ayant fui les régions touchées par le conflit et la violence;
- les personnes ayant été ou risquant d'être victimes des violations des droits de l'homme; y compris celles qui appartiennent à des groupes contraints de quitter leur foyer par des campagnes de persécution ethnique ou religieuse; et
- les personnes qui, pour d'autres raisons tenant à leur situation personnelle, sont censées avoir besoin de protection.

Dans la pratique, les bénéficiaires de la protection temporaire ainsi définie seraient les mêmes que ceux qui sont couverts dans d'autres régions par la Convention de l'OUA ou la Déclaration de Carthagène et que les réfugiés ayant obtenu l'asile sur une base temporaire dans d'autres régions sans bénéficier d'un instrument juridique international quelconque. Les Etats fournissant une protection temporaire ont agi sur la base d'un consensus sur la nécessité d'une protection internationale sans aborder tout d'abord la question de savoir si les personnes concernées étaient ou n'étaient pas des réfugiés au sens de la Convention de 1951 ou de tout autre instrument juridique. Les bénéficiaires de la protection temporaire ont en fait inclus des personnes qui, de toute évidence, obéissaient à la définition du réfugié donnée dans la Convention et d'autres qui pourraient ne pas correspondre à cette définition.

48. Les éléments fondamentaux de la protection temporaire: Les éléments fondamentaux et les normes de traitement acceptés pour les réfugiés bénéficiant de la protection temporaire équivalent au niveau minimal de protection requis par toute personne ayant besoin de protection internationale. Il s'agit notamment de :

- l'admission vers la sécurité dans le pays de refuge;
- le respect des droits fondamentaux de l'homme, assorti d'un traitement conforme aux normes humanitaires reconnues au plan international telles que celles qui sont contenues dans la conclusion 22 (XXXII) du Comité exécutif;
- la protection contre le refoulement;
- le rapatriement lorsque les conditions prévalant dans le pays d'origine le permettent;

49. Les normes adéquates de traitement pour les réfugiés bénéficiant de la protection temporaire ont fait l'objet de débats approfondis dans le

contexte des personnes fuyant un conflit et les violations des droits de l'homme en ex-Yougoslavie. Il est généralement admis que les normes minimales contenues dans la conclusion 22 (XXXII), doivent être progressivement relevées lorsque la période de protection temporaire se prolonge. Les niveaux réels de traitement dépendent de la capacité d'accueil, du système d'avantages sociaux en vigueur et de la situation économique du pays d'asile. Certaines autorités nationales avancent que les possibilités d'emploi, d'éducation et un certain degré d'intégration économique et sociale dans le pays d'asile sont importants pour le bien-être des réfugiés y compris leur santé psychologique et physique, même lorsque le rapatriement librement consenti constitue la solution à long terme escomptée. Puisqu'il est souvent impossible de prédire avec certitude quand, voire si, le retour dans la sécurité sera possible, des mesures d'intégration partielle pourraient également bénéficier au pays d'asile dans le cas où les réfugiés deviennent réellement des résidents permanents. Conformément au principe de la non discrimination, toute différence substantielle dans les normes de traitement accordées à différents groupes de réfugiés doit être mise en parallèle avec ces différences authentiques au plan de la situation telle que par exemple l'attente raisonnable d'un séjour de courte durée dans le pays de refuge pour un groupe particulier.

50. Priorité au retour en tant que solution la plus adéquate: L'une des principales raisons d'appliquer le terme de temporaire à la protection accordée aux personnes fuyant les conflits ou les crises graves dans leur pays d'origine est l'attente ou du moins l'espoir que les efforts internationaux déployés pour résoudre la crise se traduiront dans un délai relativement court par la possibilité des réfugiés d'exercer leur droit à rentrer chez eux dans la sécurité. Cette priorité au retour en tant que solution la plus probable et la plus adéquate à une situation particulière de réfugiés fournit également la raison d'être des normes de traitement qui privilégient l'aspect provisoire du séjour des réfugiés dans les pays d'asile et minimisent, du moins dans un premier temps, les efforts pour promouvoir l'intégration qui ont toujours été au cœur des politiques d'accueil des réfugiés dans les pays concernés. L'asile est fourni en tant que mesure de protection plutôt que comme solution durable. Comme le montre la situation en Bosnie-Herzégovine, l'espoir d'un retour précoce dans la sécurité ne se concrétise pas toujours et il arrive un moment où le besoin de stabilité et de certitude des réfugiés peut exiger des normes de traitement mieux adaptées à un séjour prolongé voir la conversion ultérieure à un statut plus définitif (il a, de fait, été observé que le stade auquel les pays d'asile jugent nécessaire de régulariser la situation des réfugiés admis temporairement est souvent atteint avant qu'une solution permettant le retour dans la sécurité ne soit trouvée à la crise). Jusqu'à ce stade et même après, les dispositions en matière de protection temporaire offrent un moyen d'assurer la protection tant qu'elle est nécessaire tout en continuant à favoriser le rapatriement en tant que solution préférable. Cet accent mis sur le retour doit également inclure la préparation et l'organisation pratique du rapatriement, la réintégration et la réhabilitation dans le pays d'origine quand et si les conditions le permettent. La protection temporaire, tout comme le statut des réfugiés, doit durer aussi longtemps que persiste le besoin de protection internationale (ou jusqu'à l'octroi d'un statut plus permanent). Si les dispositions prévalant dans les pays d'origine s'améliorent de façon

suffisante pour rendre possible le retour des réfugiés dans la sécurité et la dignité, des dispositions peuvent être prises, en consultation avec le HCR, pour la cessation graduelle de la protection temporaire, idéalement par le biais du rapatriement librement consenti.

51. La protection temporaire en tant qu'élément d'une approche globale: La protection temporaire doit être une composante d'une approche globale impliquant les efforts concertés de la part de la communauté internationale pour parvenir à une solution au conflit qui permettra à ceux qui ont fui de rentrer chez eux dans la sécurité et la dignité. Elle implique également le partage de la charge et la solidarité internationale y compris l'assistance, si besoin est, aux pays les plus directement touchés. Dans le cas de l'ex-Yougoslavie, elle inclut également l'accueil des réfugiés, particulièrement les plus vulnérables à l'extérieur de la région immédiatement touchée. La protection temporaire ne présenterait guère d'intérêt en tant que stratégie si elle était dissociée des efforts déployés pour s'attaquer aux causes et trouver des solutions au problème des réfugiés. A cet égard, la protection temporaire représente l'une des diverses approches face à l'asile qu'a adoptée le Haut Commissaire dans le cadre des stratégies globales de mises en oeuvre dans d'autres régions. Bien que chacun de ces plans doit être différent, vu le caractère unique de chaque situation, la notion selon laquelle l'asile peut être accordé initialement de façon temporaire tout en déployant des efforts pour parvenir à une solution, est une constante. Dans toute approche globale de ce type, la coordination et le rôle moteur du HCR concernant les aspects touchant aux réfugiés ainsi que la coopération et l'appui des pays d'origine, des pays d'asile et de la communauté internationale dans son ensemble, sont essentiels.

### C. Examen des approches possibles

52. Une nouvelle Convention: Sous l'angle d'une garantie de la protection internationale à ceux qui en ont besoin, l'option d'un instrument international de portée mondiale pour compléter la Convention de 1951 et le Protocole de 1967, soit une extrapolation de la Convention de l'OUA est des plus attrayantes. L'argument en faveur de la garantie d'une protection par le biais d'un instrument international obligatoire a été éloquemment défendu par un délégué au Comité ad hoc constitué en 1950 pour rédiger une Convention sur les réfugiés:

"si l'on pouvait entièrement se fier à la bonne volonté des Etats, une Convention ne serait pas nécessaire. En outre, si cette bonne volonté faisait une seule fois défaut, les réfugiés intéressés ne pourraient faire valoir aucun droit juridique. Il incombe au Comité de rédiger une convention qui leur assure de tels droits; les Etats

pourront alors manifester leur bonne volonté en adoptant cette convention et en observant les dispositions."<sup>11</sup>

53. Pour souhaitables que soient les nouveaux instruments internationaux pour la protection des seuls réfugiés, les Etats semblent peu enclin, malgré leur pratique généreuse en matière d'asile à prendre de nouveaux engagements juridiques dans ce domaine. Les très nombreux réfugiés se voyant accorder l'asile et demandeurs de statut de réfugié, et le fardeau que représentent les demandes infondées sur les procédures d'asile et les services d'accueil, ainsi que les appréhensions du public face à la migration incontrôlée, contribuent indubitablement à alimenter ces réticences.

54. Une déclaration de principes directeurs: Si une nouvelle Convention semble à l'heure actuelle hors de question, une déclaration internationale ou des déclarations régionales du type de la Déclaration de Carthagène sembleraient une option non seulement souhaitable mais peut être même réalisable. De fait, les nombreuses résolutions de l'Assemblée générale et conclusions du Comité exécutif qui invitent le Haut Commissaire à continuer d'accorder une protection et une assistance aux personnes relevant de sa compétence ont déjà révélé le large consensus de la communauté internationale selon lequel les réfugiés fuyant le conflit armé doivent recevoir une protection internationale. Une déclaration internationale à cet effet, invitant tous les Etats à coopérer dans la fourniture d'une telle protection, institutionnaliserait cet engagement et donnerait au Haut Commissaire une base supplémentaire pour choisir ce type de coopération. Comme la déclaration de Carthagène, une déclaration internationale comprenant des principes directeurs de protection internationale (y compris la nécessité de fournir une protection, du moins sur une base temporaire jusqu'à ce qu'une solution soit trouvée au problème des réfugiés) pourrait, dans les cas les plus favorables, constituer une source d'inspiration pour une législation nationale. Alors que le caractère mondial, transrégional de nombreux problèmes contemporains de réfugiés implique qu'une déclaration de principes doit être de portée mondiale, la possibilité de déclarations régionales complémentaires pourrait également être envisagée.

55. Harmonisation régionale: Les approches régionales harmonisées, dont l'Union européenne offre l'exemple le plus frappant, sont peut être l'option la plus prometteuse pour renforcer la protection. Alors que des progrès sont accomplis vers la suppression des obstacles intrarégionaux aux mouvements des personnes et vers la coordination des politiques régionales concernant l'admission et la non admission des étrangers, y compris des demandeurs d'asile il s'ensuit que les politiques nationales concernant l'admission des personnes ayant besoin d'une protection internationale doivent également être harmonisées. Dans la mesure où les recommandations des organes régionaux conduisent à l'adoption de lois nationales qui leur sont conformes, leur effet pratique peut être tout proche de celui d'une convention régionale.

---

<sup>11</sup> Intervention de Mr Louis Henkin, Délégué des Etats Unis d'Amérique, à la deuxième réunion du Comité exécutif ad hoc sur l'apatridie et les problèmes connexes, le 17 janvier 1950, compte rendu analytique E/AC.32/SR.2, page 9

56. Les approches concertées dans des situations spécifiques: La réponse internationale à la crise en ex-Yougoslavie et, auparavant, la réponse au problème des réfugiés indochinois, qui a été couronnée par le PAG, constituent deux exemples d'action concertée de la communauté internationale coordonnée par le HCR, et comprenant des mesures visant à s'assurer que les personnes ayant besoin d'une protection internationale la reçoivent. Ces entreprises spécifiques se sont révélées extrêmement efficaces dans la mobilisation de l'appui international en faveur de groupes particuliers de réfugiés. Leur efficacité a reposé dans une large mesure toutefois sur la nature dramatique de ces crises et la conscience aiguë parmi le public de leur gravité, ainsi que sur l'attention soutenue des médias. Elles ne fournissent pas en elles-mêmes un modèle fiable pour assurer la protection des réfugiés fuyant des conflits moins accessibles. Toutefois, l'expérience, dans certaines régions, de ce type de coopération internationale coordonnée par le HCR pour fournir une protection aux personnes qui en ont besoin sur la base d'un consensus humanitaire, pourrait jeter les bases de l'élaboration de procédures et de mécanismes visant une concertation plus systématique des mesures prises pour couvrir les besoins de protection internationale urgents identifiés par le HCR. Les réunions périodiques des experts gouvernementaux sur la protection temporaire pour les réfugiés d'ex-Yougoslavie et le Comité directeur du PAG sont des exemples de tels mécanismes. Il convient de remarquer que les mécanismes de coopération acceptés par les Gouvernements ont été jusque-là informels et consensuels. Alors que les gouvernements se sont félicités des orientations du HCR concernant les besoins de groupes particuliers en matière de protection internationale, en commençant par l'asile, les suggestions de certains Etats accueillant un grand nombre de réfugiés concernant un partage de la charge systématique impliquant l'établissement de quotas pour un juste rapatriement des demandeurs d'asile et réfugiés, ont été reçues très fraîchement par des pays moins directement touchés.

57. Vu le large consensus sur la nécessité de fournir une protection, y compris l'asile, du moins sur une base temporaire, aux réfugiés contraints de fuir la guerre, d'autres troubles intérieurs ainsi qu'à ceux qui fuient la persécution, sans pour autant perdre de vue la réticence des gouvernements à conclure des accords liant les parties, l'adoption de principes directeurs consacrés dans une déclaration mondiale ou régionale, assortie du recours systématique à des dispositions concertées et coordonnées par le HCR, pourrait être la solution la plus réaliste. Le Haut Commissaire serait reconnaissante aux membres du Comité exécutif de lui donner leur avis quant au meilleur moyen d'atteindre l'objectif consistant à accorder à tous ceux qui en ont besoin une protection internationale.

#### V. LA NECESSITE DE LA PROTECTION DANS LES PAYS D'ORIGINE

58. Toutes les victimes des conflits ou des violations des droits de l'homme dans leur pays d'origine ne cherchent pas ou n'obtiennent pas la sécurité dans un autre pays et ne deviennent pas réfugiés. L'échec de la protection qui précipite un grand nombre de réfugiés sur le chemin de l'exil cause souvent des déplacements à l'intérieur des frontières nationales; et, outre ceux qui sont déplacés, les guerres, les troubles

intérieurs et la menace de persécution affectent également un grand nombre de personnes qui restent chez elles ou dans les environs. Du point de vue de la protection internationale des réfugiés, il est essentiel de trouver des remèdes face à l'absence de protection dans les pays d'origine pour mettre en oeuvre la solution préférée du rapatriement librement consenti et également pour éviter de nouveaux flux de réfugiés.

59. Dans la mesure où les réfugiés ont franchi une frontière internationale et ne jouissent pas de la protection de leur propre gouvernement, il est naturel que la communauté internationale se préoccupe de leur bien-être et que les gouvernements des pays qui les accueillent sollicitent et apprécient cette préoccupation. Eu égard aux personnes qui ont besoin de protection et d'assistance tout en restant à l'intérieur des frontières nationales, le principe de la souveraineté nationale peut toutefois prévaloir sur les préoccupations humanitaires. Il appartient naturellement à chaque Etat de respecter et de garantir les droits de chacun sur son territoire et tombant sous sa juridiction, et l'intervention internationale non sollicitée pour assister et protéger les gens dans leur propre pays peut être considérée comme une atteinte aux prérogatives de l'Etat. Cette position est néanmoins nuancée par l'acceptation croissante de la part des Etats de la préoccupation légitime de la communauté internationale en matière des droits de l'homme, et par le fait que la souveraineté de l'Etat doit s'accompagner de l'exercice adéquat de la responsabilité de cet Etat. C'est dans ce contexte qu'apparaît l'obligation en vertu du droit humanitaire international d'accorder à ceux qui en ont besoin l'accès à l'assistance humanitaire essentielle.

60. Les efforts du HCR pour promouvoir les solutions et contribuer à la prévention des réfugiés incluent l'appui dans les pays d'origine à des mesures contribuant au respect des droits de l'homme et à la solution pacifique des conflits qui ont ou pourraient donner lieu à des flux de réfugiés. Toutefois, la participation et la préoccupation directe du Haut Commissariat en matière de protection des nationaux dans leur propre pays concernent essentiellement quatre catégories: les rapatriés, les personnes déplacées à l'intérieur du territoire, les personnes menacées de déplacement ou courant d'autres risques, et les apatrides.

61. La protection internationale dans le cadre du rapatriement librement consenti: les activités visant à promouvoir et faciliter le rapatriement librement consenti comptent parmi les responsabilités du Haut Commissaire, énumérées dans le statut du Haut Commissariat, et constituent depuis les premiers jours de l'Office, la pierre angulaire de son action. Le Comité exécutif, dans une conclusion approuvée par l'Assemblée générale a reconnu:

"Il y a lieu de reconnaître que le Haut Commissaire a le droit légitime de se soucier des conséquences du retour, en particulier dans les cas où ce retour fait suite à une déclaration d'amnistie ou à toute autre forme de garantie de sécurité. Il faut considérer que le Haut Commissaire est en droit de faire valoir cette préoccupation légitime à l'égard de l'issue de tout retour qu'il a facilité. Dans le cadre d'étroites consultations avec l'Etat concerné, il devrait avoir un accès libre et direct aux rapatriés afin qu'il soit en mesure de veiller au respect des déclarations d'amnistie, des

garanties ou des assurances sur lesquelles les réfugiés se sont fondés pour retourner chez eux. Ceci doit être considéré comme faisant partie de son mandat."<sup>12</sup>

62. Cette conclusion reflète ce qui est aujourd'hui devenu la pratique normale du Haut Commissariat consistant à suivre de près, avec le plein accord des Etats concernés, la situation des rapatriés dans leur pays d'origine, en plus des activités visant à promouvoir, faciliter et coordonner leur rapatriement librement consenti. Dans la plupart des cas, cette supervision, ainsi que l'appui aux programmes de relèvement et de réintégration est expressément prévue dans des accords tripartites ou bilatéraux entre le HCR et les Etats concernés. Dans les cas les plus favorables, le rôle de surveillance que revêt la présence du HCR dans le pays d'origine des rapatriés atteste tout simplement, pour d'autres candidats au rapatriement et pour la communauté internationale, la sécurité et le bien-être de ceux qui sont déjà rentrés. Lorsque les réfugiés rentrent de leur plein gré dans des conditions d'instabilité ou d'insécurité, toutefois, le rôle du Haut Commissariat consiste notamment à intercéder auprès des autorités et d'autres instances compétentes aux niveaux local et national pour garantir la sécurité des rapatriés et le respect de leurs droits fondamentaux. Dans plusieurs pays de rapatriement, le HCR travaille actuellement en étroite collaboration avec le gouvernement et les dirigeants des réfugiés pour contribuer à rétablir ou renforcer une protection nationale efficace et instaurer la confiance pour permettre de nouveaux rapatriements.

63. Les activités visant à promouvoir, faciliter et superviser le rapatriement librement consenti exige un ensemble différent d'outils de protection, tant juridiques que non juridiques. Plusieurs situations actuelles présentent d'immenses défis qui exigeront de nouvelles approches et stratégies différentes de celles qui ont été traditionnellement adoptées, par exemple lorsqu'un pays accède à l'indépendance ou renoue avec la démocratie. Lorsque les pays ont été déchirés par les conflits ethniques et la guerre civile \_ particulièrement lorsqu'ils ont donné lieu à un génocide, à des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité - le processus de réconciliation, pour autant qu'il soit possible, a toutes les chances d'être long et ardu. Les amnisties ou garanties formelles ne présenteront que peu d'intérêt pour le réfugié qui rentre dans son pays si elles ne s'accompagnent pas de la volonté politique, à tous les niveaux, de leur donner effet et si elles ne représentent pas un engagement authentique des gens eux-mêmes à vivre ensemble en paix. Pour qu'un tel engagement soit pris et honoré, chacun des différents groupes et communautés qui composent une communauté nationale" doit avoir l'assurance de pouvoir jouir de ses propres droits et libertés. C'est un défi politique et social qui va bien au-delà de la résolution d'un problème de réfugiés et qui, dans certains cas, affecte la viabilité de l'entité nationale elle-même. Il s'accompagne d'un besoin urgent de remettre en état les infrastructures dévastées et de rétablir les institutions politiques, administratives et sociales. Le rôle du HCR dans la promotion du rapatriement librement

---

<sup>12</sup> Conclusion 40(XXXVI) du Comité exécutif (1985) par. 1. Voir la résolution 40/118 de l'Assemblée générale (13 décembre 1985), par. 7

consenti est en l'occurrence une composante d'un processus multisectoriel qui exigera la mobilisation de l'appui et des ressources à une grande échelle de nombreux secteurs de la communauté internationale.

64. La protection des personnes déplacées à l'intérieur du territoire et de la population locale vulnérable: Les activités du type décrit dans les paragraphes précédents sont étroitement liées - et, en fait, identiques - aux activités du HCR en faveur des personnes déplacées à l'intérieur du territoire et d'autres personnes vulnérables dans leur propre pays. Les aspects de protection des activités du HCR en faveur des personnes déplacées à l'intérieur du territoire sont débattues dans une note présentée par le Haut Commissariat à cette session du Comité exécutif (EC/SCP/87), ainsi que dans la note de l'année passée sur la protection internationale (A/AC.96/815 page 16 à 21). Alors que la situation des personnes déplacées à l'intérieur du territoire est étroitement analogue à celle des réfugiés, s'en écartant du fait que les premiers n'ont pas franchi une frontière internationale, une étude des activités opérationnelles actuelles et passées du HCR en faveur des personnes déplacées à l'intérieur du territoire montre, que dans la plupart des cas, il n'est plus possible ni souhaitable, en fournissant une protection et une assistance aux personnes dans leur pays, d'établir des distinctions entre les personnes déplacées et d'autres personnes touchées dans les mêmes régions, sauf sur la base d'un besoin réel. Dans les régions déchirées par un conflit ou connaissant des violations systématiques des droits de l'homme, par exemple, la population locale assiégée ou menacée peut avoir beaucoup plus besoin de protection et d'assistance que ceux qui ont été déplacés, ou que les rapatriés ou les réfugiés. Lorsque les déplacements se sont effectués vers des régions où une protection efficace est fournie par les autorités locales, les personnes déplacées peuvent, en fait, être plus en sécurité que ceux qui sont restés à l'arrière. Dans beaucoup d'autres situations, comme le rapport analytique du Secrétaire général l'a mentionné,<sup>13</sup> le déplacement lui-même entraîne une vulnérabilité extrême et aboutit à de nouvelles violations des droits fondamentaux. La conclusion à tirer est que le déplacement forcé, qu'il s'effectue à l'intérieur ou à travers les frontières nationales doit être vu comme une conséquence et un symptôme d'un problème plus vaste impliquant l'absence ou l'échec de la protection nationale, un problème qu'il convient si possible d'aborder dans son ensemble plutôt qu'au coup par coup. Lorsque le HCR est invité à accorder une protection ou une assistance aux groupes dans leur propre pays, que ce soit des réfugiés rentrant chez eux, des personnes déplacées à l'intérieur du territoire, des personnes regagnant leur foyer depuis les régions voisines ou des personnes vulnérables parmi la population locale, il s'efforce de couvrir les besoins de tous les membres de la communauté, en établissant des distinctions le cas échéant sur la base du besoin réel plutôt que sur celle du statut.

---

<sup>13</sup> Rapport analytique du Secrétaire général sur les personnes déplacées à l'intérieur du territoire, E/CN.4/1992/23, para. 6 et passim. Voir également la note du Secrétaire général, E/CN.4/1992/35, annexe, par.30.

65. La protection dans les pays d'origine: Le HCR s'acquitte de fonctions de protection en faveur de personnes se trouvant dans leur propre pays, dans plusieurs types différents de situations. Dans le type de situation traditionnelle qui est encore le plus courant aujourd'hui, tel que le rapatriement des réfugiés dans des conditions de paix et de stabilité relatives, le rôle du Haut Commissariat et des autres institutions internationales est essentiellement d'appuyer les efforts du gouvernement pour assurer une protection à ces nationaux. Alors que la fourniture de cet appui est clairement un aspect de la fonction de protection internationale du Haut Commissaire, il est peut être approprié de l'appeler "appui international pour la protection internationale". D'autres types de situations incluent celles où le gouvernement n'est pas en mesure de garantir la protection car une partie de son propre territoire échappe à son contrôle; les situations où l'autorité gouvernementale centrale a disparu; les situations où le gouvernement, ou l'autorité de facto, soit refuse de protéger ou opprime les individus se trouvant sur son territoire mais se laisse toutefois persuader d'accepter un contrôle international; et des situations de transition entre les régimes, d'instabilité extrême ou de conflit ouvert où la communauté internationale est soit invitée par le gouvernement reconnu soit autorisée à intervenir par le biais de l'organe compétent des Nations Unies afin de fournir une assistance humanitaire et une certaine forme de protection. Dans ce dernier type de situation, diverses fonctions de protection plus directe accomplies par des institutions telle que le HCR, le CICR, les mécanismes des droits de l'homme des Nations Unies et, de plus en plus, les opérations de maintien de la paix régionales et des Nations Unies, peuvent être considérées comme une sorte de protection "internationale" bien que le terme revête un sens quelque peu différent de son acception dans le statut du HCR. La "protection internationale" qui peut être accordée par une organisation humanitaire telle que le HCR ne représente absolument pas un substitut de la protection et de la sécurité complète qui devraient et doivent être fournies par un gouvernement s'acquittant de sa responsabilité de respecter et de garantir les droits fondamentaux de l'homme, y compris des droits à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne de tous les individus se trouvant sur son territoire.

66. Les apatrides constituent une autre catégorie de personnes qui ne jouissent pas d'une protection nationale complète. Comme leurs droits fondamentaux sont en principe respectés dans le pays où ils résident habituellement, ils ne sont généralement pas censés avoir un besoin aigu de protection internationale à moins qu'ils ne soient aussi des réfugiés. Toutefois, l'apatridie ajoute un élément de vulnérabilité et, dans certains pays, les apatrides ont un besoin chronique de protection. La Convention relative au statut des apatrides et la Convention pour la réduction des cas d'apatridie fournissent des outils juridiques précieux pour leur protection et la plupart des pays où les problèmes se posent avec le plus de gravité ne sont parties à aucun d'entre eux; seuls 18 pays ont adhéré à la Convention pour la réduction des cas d'apatridie. Le HCR a été provisoirement désigné par l'Assemblée générale comme l'organe auquel peuvent s'adresser les personnes cherchant à bénéficier des dispositions de cette Convention.<sup>14</sup> La prévention et la réduction des cas d'apatridie

---

<sup>14</sup> Résolution 3274 (XXIX), 10 décembre 1974.

ainsi que la protection des apatrides sont importantes pour la prévention de situations de réfugiés; par ailleurs la promotion de l'adhésion aux Conventions appropriées et l'application de lois nationales adéquates font partie des activités de promotion orientées vers la prévention menées à bien par le HCR.

67. Si l'absence de protection dans les pays d'origine est la cause immédiate des flux de réfugiés et du déplacement intérieur, les stratégies de prévention du HCR doivent se fixer comme objectif primordial de veiller à ce que la protection soit fournie par les Etats à qui cette responsabilité incombe au premier chef; il est également indispensable de parvenir à mettre en oeuvre la solution du rapatriement librement consenti.

## VI. CONCLUSION

68. Les tâches en matière de protection internationale que la communauté internationale a confiées au Haut Commissaire ont dans une certaine mesure, dépassé la portée des instruments, surtout juridiques, dont il dispose pour s'en acquitter. De nombreuses personnes ayant besoin d'une protection internationale ne sont pas couvertes par les principaux instruments internationaux relatifs à la protection des réfugiés. Les lacunes au plan de la couverture juridique officielle sont partiellement comblées par divers instruments et déclarations de portée régionale, des lois nationales et des dispositions pratiques ad hoc comptant sur l'immense générosité et la bonne volonté des Etats. Toutefois, dans une large mesure, la garantie d'une protection internationale à tous ceux qui en ont besoin dépend de l'initiative et de la vigilance constante du HCR, ainsi que des gouvernements concernés, moyennant l'appui indispensable de la communauté internationale dans son ensemble, y compris les organisations non gouvernementales. Alors que la probabilité d'un renforcement du système de protection internationale par le biais d'une Convention internationale plus large sur les réfugiés semble lointaine, les déclarations internationales ou régionales consacrant les principes directeurs de la protection internationale et réaffirmant l'engagement des Etats à assurer, en coopération avec le Haut Commissaire, la protection des gens qui sont contraints de fuir ou de rester hors de leur pays en raison d'un conflit armé, de la violence généralisée et/ou de graves violations des droits de l'homme, seraient des compléments utiles aux instruments aujourd'hui disponibles. En même temps, il convient de reconnaître que les outils juridiques ne sont qu'un élément, si important soit-il, de la protection internationale. L'accomplissement du mandat de protection internationale du Haut Commissaire requiert une approche globale face au problème du déplacement forcé, et de la protection, y compris tout d'abord l'asile pour ceux qui en ont besoin, et aussi longtemps qu'ils en ont besoin, assorti de la promotion de conditions dans les pays d'origine permettant la mise en oeuvre de solutions pour les réfugiés et la prévention de nouveaux problèmes de réfugiés grâce à la protection des individus chez eux dans leur propre pays. Les stratégies globales requises dépassent bien évidemment la capacité des institutions humanitaires mais le HCR continuera à jouer son rôle.

69. Si l'absence de protection pour les gens qui se trouvent dans leur propre pays est le résultat de difficultés politiques, économiques et sociales insolubles, entraînant une absence de solidarité entre les différents groupes et souvent la rupture des liens de confiance qui doivent exister entre les citoyens et leur gouvernement, la réponse de la communauté internationale au sort tragique des réfugiés fait toutefois la preuve d'une force de réaction des peuples du monde et de leur gouvernement: la volonté d'agir sur la base de la solidarité humaine et de la coopération internationale pour accorder un refuge et une assistance à des millions de gens contraints de fuir la violence ou la persécution. Encore et encore, mus par un sentiment d'appartenance commune à l'humanité, les peuples et les gouvernements de chaque région ont franchi les barrières géographiques, ethniques, religieuses et linguistiques et ont fait taire leur intérêt national ou individuel étroit pour poursuivre cet objectif humanitaire. Dans l'édification d'un système international de protection des réfugiés sous les auspices des Nations Unies, les gouvernements du monde, au nom de leurs citoyens, ont reconnu, accepté et continué d'assumer une responsabilité partagée quant à la protection des gens qui ne peuvent se prévaloir de la protection de leur propre gouvernement. Dans une ère où les tributs de la misère humaine semble s'alourdir inexorablement, cet engagement quasi-universel à la protection des réfugiés constitue un héritage d'espoir qui doit être préservé et renforcé.