

MECANISMES DE COOPERATION INTERNATIONALE
AFIN DE PARTAGER LES RESPONSABILITES ET LE FARDEAU LORS D'AFFLUX MASSIFS

I. INTRODUCTION

1. La solidarité internationale et le partage du fardeau ou de la responsabilité est un thème majeur et récurrent des consultations mondiales sur la protection internationale. L'inclusion de la "responsabilité" et du "partage de la charge" donne une image plus positive des réfugiés et confère un cadre de coopération internationale plus fort conformément au libellé de la conclusion sur la protection internationale adoptée par la cinquante et unième session du Comité exécutif.¹ Son importance est particulièrement cruciale lorsque les Etats sont confrontés à des afflux massifs de réfugiés fuyant la persécution et/ou la violence généralisée. Dans ces cas, les pays qui, accueillent le plus grand nombre de personnes en quête d'asile supportent un fardeau disproportionné pour honorer leurs engagements aux termes du droit international des réfugiés. Ces Etats sont souvent confrontés à de graves problèmes dans les domaines du développement, de l'économie, de l'infrastructure, de l'environnement, de la société, de la politique et de la sécurité nationale du fait de cet afflux.

2. Dans de telles situations, les autres Etats doivent également assumer leur part du fardeau même s'ils ne sont pas directement touchés. Cette responsabilité se fonde sur l'engagement qu'ils ont pris aux termes de divers instruments internationaux² visant à respecter les principes fondamentaux de la protection des réfugiés, à assurer le respect des droits de l'homme et à promouvoir la paix et la sécurité internationales face aux effets déstabilisateurs éventuels d'un afflux massif. La reconnaissance de cette responsabilité et la volonté de faire face à des situations d'afflux massif dans un esprit de solidarité internationale favorisent la stabilité internationale ainsi que la protection des réfugiés et est donc dans l'intérêt de tous les Etats, des réfugiés et du HCR.

3. Cette note se fonde sur des discussions antérieures au sein du Comité exécutif, notamment lors de la quarante-neuvième session dont le thème annuel était "*La solidarité internationale et le partage de la charge sous tous ses aspects : responsabilités nationale, régionale et internationale concernant les réfugiés*".³ Elle se fonde également sur l'expérience pratique acquise avec différentes formes de partage du fardeau ou de la responsabilité et examine toute une série de mesures et de mécanismes pour un cadre plus prévisible de la protection internationale. Les propositions qu'elle contient ont pour but d'aider les Etats et le HCR à élaborer un "nécessaire" pouvant être utilisé sous diverses formes et combinaisons dans différentes situations afin de permettre un partage plus prévisible, plus efficace et plus équitable du fardeau et de la responsabilité en matière d'afflux massifs. Des éléments de discussion sont donnés en caractère gras à la fin de chaque section.

¹ Conclusion No. 89 (LI) (A/AC.96/944, par. 23).

² Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, préambule, par. 4; Déclaration des Nations Unies de 1967 sur l'asile territorial, Art. 2 2); Charte des Nations Unies, Art. 1 1), 1 3) et 55; Convention de 1969 de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique; Additif aux Principes de Bangkok relatifs au statut et au traitement des réfugiés, 1987.

³ A/AC.96/904

4. ***Il est proposé, comme le suggère ce document, aux Etats de convenir d'une liste récapitulative des réponses collectives possibles à des situations d'afflux massifs et au HCR d'oeuvrer avec les Etats pour élaborer et préciser les modalités d'activation et d'exécution de ces mesures et mécanismes.***

II. MESURES POUR LE PARTAGE DU FARDEAU ET DE LA RESPONSABILITE

5. Comme l'indiquent plusieurs conclusions du Comité exécutif⁴, la coopération internationale visant à partager le fardeau et la responsabilité d'afflux massifs peut prendre diverses formes. Elle inclut l'assistance et l'appui à tous les stades du cycle du déplacement bien que les mesures décrites ci-dessous portent essentiellement sur les problèmes rencontrés après la fuite. Les aspects relatifs au partage du fardeau et de la responsabilité lors de la phase des solutions seront examinés plus tard au titre de la Troisième plate-forme des consultations mondiales traitant de la recherche de solutions fondées sur la protection.

1. Assistance matérielle

6. Une assistance matérielle et en espèces prompte, y compris la fourniture de personnel ayant les compétences requises, est particulièrement cruciale au tout début d'un afflux massif. La capacité d'urgence du HCR a pour but de permettre à l'Organisation de répondre de façon efficace aux situations d'urgence, y compris les afflux massifs. Cette capacité est renforcée par des accords stand-by avec plus d'une douzaine d'organisations gouvernementales et non gouvernementales couvrant un large éventail de services, d'articles de secours et d'assistance. Les récentes situations d'urgence où était intervenu le HCR ont également révélé la nécessité pour l'Organisation de renforcer sa capacité à gérer la sécurité dans des situations explosives présentant un risque élevé pour les réfugiés et le personnel.

7. ***Un plus grand nombre d'Etats et d'autres acteurs doivent être encouragés à participer à l'établissement de dispositifs stand-by pour renforcer la préparation aux crises d'afflux massifs et renforcer la capacité, les compétences et les possibilités locales. En particulier, les Etats doivent contribuer à l'élaboration de dispositifs visant à aider les Etats touchés et le HCR à assurer la sécurité dans les zones accueillant des réfugiés, particulièrement lorsque les gouvernements hôtes n'ont pas la possibilité de le faire eux-mêmes.***

2. Assistance financière

8. L'appui financier des Etats et d'autres donateurs représente un instrument important de partage du fardeau ou de la charge dans les situations d'afflux massif et peut contribuer à compenser les dépenses engagées par les pays de premier asile. L'assistance financière aux Etats accueillant des réfugiés a généralement été fournie sur la base du budget du HCR et grâce à des appels interinstitutions lancés pour répondre à une situation particulière.

9. Le Fonds européen pour les réfugiés de l'Union européenne offre un exemple unique d'avances de fonds consenties par un groupe d'Etats particuliers⁵. Le Fonds peut être utilisé entre autres pour compenser les Etats de l'Union européenne qui auraient eu à engager des dépenses du fait d'un afflux soudain de réfugiés ou à évacuer les réfugiés d'un pays tiers.

⁴ Conclusions du Comité exécutif No. 22 (XXXII) de 1981 (A/AC.96/601); No. 15 (XXX) de 1979, (A/AC.96/572, par. 72 2)), alinéas f) et g); No. 52 (XXXIX) de 1988 (A/AC.96/721, par. 24); No. 61 (XLI) de 1990 (A/AC.96/760, par. 20), alinéa g); No. 77 (XLVI) de 1995 (A/AC.96/860, par. 19), alinéa o); No. 80 (XLVII) de 1996, alinéa a) (A/AC.96/878, par. 22); No. 85 (XLIX) de 1998 (A/AC.96/911, par. 21), alinéas o) et p) et No. 89 (LI) de 2000 (A/AC.96/944, par. 23).

⁵ Décision du Conseil de l'Europe du 28 septembre 2000 établissant un Fonds européen pour les réfugiés, Journal officiel L/252, 6 octobre 2000, p.12.

10. ***Les Etats doivent garantir le financement complet du Budget annuel du HCR. Ils peuvent également examiner la possibilité de mesures d'appui financier au niveau mondial ou régional. Ces fonds doivent être clairement alloués à la couverture des besoins spécifiques des réfugiés qu'ils sont censés couvrir.***

3. Populations réfugiées anciennes

11. Dans les Etats qui accueillent une population importante depuis plusieurs années (comme par exemple le Pakistan et la République islamique d'Iran qui accueillent un grand nombre de réfugiés afghans), l'assistance financière ou autre peut constituer un lien précieux entre les mesures d'assistance et la recherche de solutions durables. Il est important pour la communauté internationale de reconnaître pleinement le fardeau que ces pays doivent assumer souvent pendant de longues années.

12. Deux conférences internationales sur l'assistance aux réfugiés en Afrique (CIARA I et II) de 1981 et 1984 ont permis d'engranger un appui financier et de mieux faire comprendre et reconnaître les problèmes rencontrés par les pays d'Afrique. Ces conférences se sont efforcées de permettre aux Etats extérieurs à la région de fournir des compétences et des fonds pour une aide orientée vers le développement afin que les réfugiés puissent parvenir à l'autosuffisance et trouver des solutions durables à leur sort. De même, la Conférence internationale sur les réfugiés centraméricains de 1989 (CIREFCA) a permis de recueillir des engagements financiers de pays extérieurs à la région d'Amérique centrale, ce qui a permis le retour et la réhabilitation des réfugiés et des personnes déplacées ainsi que leur intégration ailleurs. Parmi les exemples plus récents, il convient de citer le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est qui s'est efforcé de mobiliser des ressources extérieures pour la reconstruction et le relèvement après les ravages causés par un conflit prolongé et le déplacement forcé dans cette région. Dans un contexte plus global, le processus de Brookings s'est efforcé d'offrir des possibilités de jeter un pont entre l'assistance humanitaire et le développement à long terme, notamment dans certains pays d'Afrique.

13. ***Les pays d'asile accueillant un grand nombre de réfugiés doivent voir le fardeau qu'ils ont assumé pleinement reconnu. Les Etats doivent examiner le rôle des formes spécifiques d'assistance en tant que moyen de partager le fardeau et la responsabilité de la recherche de solutions aux situations de réfugiés prolongées. Les Etats doivent également s'efforcer d'identifier d'autres formes d'appui qui peuvent être accordées aux pays de premier asile ainsi que les liens avec les préoccupations économiques développementales et autres que ces pays peuvent avoir, telles que le service de la dette.***

4. Réinstallation

14. Au cours des années 70 et 80, la réinstallation des réfugiés a constitué un mécanisme important de partage du fardeau ou de la responsabilité en permettant de trouver une solution à la situation des réfugiés indochinois en Asie du Sud-Est. Outre les nombreuses places de réinstallation obtenues pour les Vietnamiens, Cambodgiens et Lao arrivant dans les pays voisins, un programme spécial a été mis sur pied pour couvrir les besoins de ceux qui étaient sauvés en mer par les bateaux battant pavillon de complaisance. Appelé le "Programme d'offres de réinstallation au débarquement" (DISERO) et lancé lors de la Conférence internationale de 1979, ce programme permettait aux réfugiés de débarquer dans les pays de premier asile jusqu'à ce qu'ils puissent être réinstallés. Ce programme a été suivi par un projet d'offres de réinstallation de réfugiés sauvés en mer (RASRO) pour les réfugiés indochinois. La force des programmes DISERO et RASRO réside dans la garantie collective donnée par les Etats occidentaux en matière de réinstallation des réfugiés vietnamiens sauvés en mer grâce à l'aménagement de quotas de réinstallation préétablis. Par la suite, en vertu du Plan d'action global adopté en 1989, la réinstallation a été utilisée comme composante d'un ensemble global de mesures décrites plus bas.

15. Depuis lors, le mécanisme de réinstallation a évolué grâce à un processus de consultations approfondies entre les gouvernements, les ONG et le HCR et il est devenu un élément essentiel d'une stratégie globale de protection des réfugiés. Bien que la réinstallation soit essentiellement conçue pour des réfugiés isolés, elle peut également améliorer les perspectives de protection et d'asile pour l'ensemble de la population réfugiée. Tout en couvrant les besoins des réfugiés dont la vie, la liberté, la sûreté, la santé et d'autres droits fondamentaux sont en péril, la réinstallation peut également réduire les tensions qui pèsent sur les pays d'accueil, tant au plan quantitatif pur qu'au plan des tensions politiques qui peuvent en résulter. (Cette question sera réexaminée au titre du troisième thème des consultations mondiales).

16. Sur la base de l'expérience des pays traditionnels de réinstallation, tels que les Etats-Unis, le Canada et l'Australie, il a récemment été suggéré d'établir un programme de réinstallation à l'échelle de l'Union européenne. Au titre de ce programme, un nombre de réfugiés préétabli - et éventuellement d'autres personnes ayant besoin de protection - seraient identifiés dans la région où ils se trouvent et conduits sur le territoire de l'Union européenne aux fins de réinstallation. Les critères utilisés pour déterminer l'éligibilité des réfugiés en vertu de ce programme seraient cruciaux. En effet, une définition stricte du "potentiel d'intégration" ou l'application d'autres types de critères en matière de migration saperait la fonction cruciale de la réinstallation en tant que mécanisme de protection vital pour ceux qui sont particulièrement en danger et en tant qu'instrument de partage de la charge ou de la responsabilité. Il conviendrait également de veiller à ce que le traitement des dossiers aux fins de réinstallation "depuis l'extérieur" ne soit pas utilisé pour interdire l'admission des demandeurs d'asile aux fins d'examen "à l'intérieur" dans la mesure où cela constituerait une atteinte au droit de chercher asile.

17. Une attention plus soutenue doit être portée aux liens entre la réinstallation et les autres solutions et en tant qu'instrument de partage du fardeau et de la responsabilité. Davantage de mesures spécifiques doivent être prises pour élargir les possibilités de réinstallation, se montrer plus flexible en matière d'acceptation sur la base des critères du HCR, y compris pour les problèmes prolongés de réfugiés, et accroître et consolider le nombre et la capacité des Etats offrant des possibilités de réinstallation. Il convient d'examiner plus avant l'éventualité de créer d'autres instruments de réinstallation en tant que mécanismes de réponse particuliers dans des situations spécifiques.

5. Autres approches orientées vers des solutions

18. Dans son étude des mesures de partage de la charge et de la responsabilité, la communauté internationale doit reconnaître l'importance de trouver des solutions durables au tout début d'une crise ainsi que la nécessité d'obtenir l'engagement et la coopération du pays d'origine. Les efforts déployés par la communauté internationale pour contribuer à résoudre les conflits et faciliter le retour volontaire sont également cruciaux. L'assistance peut en outre inclure la promotion de la co-existence, la réconciliation, la réadaptation et la reconstruction dans les pays d'origine, le développement de la société civile et des mesures pratiques telles que le déminage pour autoriser le retour ainsi qu'une aide plus large au développement économique.

6. Evacuation ou transfert humanitaire

19. L'afflux soudain d'un grand nombre de réfugiés peut présenter des problèmes particuliers de sécurité ou autres pour l'Etat d'accueil, en hypothéquant les perspectives d'admission et de premier asile. Dans ces situations, les mesures de partage de la charge ou de la responsabilité peuvent impliquer le transfert physique des réfugiés sur une base temporaire en attendant une solution durable. Parmi les exemples d'instruments de ce type, il convient de mentionner les programmes d'évacuation et de transfert humanitaire pour les réfugiés albanais mis en oeuvre en 1999.

20. Les évacuations au titre de ce programme humanitaire ont eu lieu depuis l'ex-République yougoslave de Macédoine vers 28 pays à l'extérieur de la région. Compte tenu des circonstances exceptionnelles, ce programme s'est efforcé de soulager l'ex-République yougoslave de Macédoine et de faciliter l'admission des réfugiés à la frontière. Le profil médiatique important et une forte coalition d'Etats prêts à partager le fardeau ont été la clé du succès de ce programme nonobstant certains problèmes pratiques, logistiques et autres au niveau de sa mise en oeuvre. La proximité de pays développés ayant la capacité de mettre sur pied un programme d'évacuation a également constitué un facteur capital.

21. Un projet de transfert humanitaire à plus petite échelle a été lancé simultanément dans la région mais il a pu concerner un grand nombre de personnes surtout du fait du programme d'évacuation humanitaire en cours. Le transfert humanitaire peut présenter l'avantage de moins perturber les personnes concernées, de rendre le retour éventuel plus facile que dans le cas d'une évacuation à l'extérieur de la région. Par ailleurs, le fait de maintenir les réfugiés dans la région peut aggraver d'autres problèmes, notamment celui de la sécurité.

22. L'évacuation temporaire de groupes ou d'individus ciblés vers les Etats de la région, conformément au souhait exprimé par ces groupes ou ces individus constitue un autre exemple possible d'évacuation. En vertu d'un tel programme, les Etats extérieurs à la région peuvent travailler en partenariat avec les personnes directement concernées en les aidant à subvenir aux besoins des personnes évacuées en partageant les compétences en matière d'asile et si nécessaire en fournissant des places de réinstallation au cas où le retour se révèle impossible. Ces mesures ne doivent pas saper le droit de chercher asile ailleurs.

23. *L'établissement éventuel d'une liste d'Etats prêts à offrir des places dans les situations où l'évacuation ou le transfert humanitaire est approprié doit être examiné. Les situations qui bénéficieraient davantage d'une évacuation ou d'un transfert depuis le pays d'asile sont en général celles qui constituent une menace importante et immédiate pour la vie et la sécurité physique des réfugiés et pour lesquelles le rapatriement ou d'autres solutions devraient être possibles ultérieurement. Les critères précis permettant de définir ces situations, les modes appropriés d'opération, les normes de traitement acceptées et le processus et les critères de cessation devraient être identifiés à l'avance.*

24. *Un système prédéterminé sur la base de quotas fondés sur des critères généraux permettrait une réponse immédiate aux besoins urgents de protection et de sécurité. Il permettrait également au HCR et aux Etats d'élaborer les dispositifs administratifs et logistiques appropriés à l'avance et de déclencher une mise en oeuvre immédiate dès que le besoin s'en fait sentir. Ce système doit toutefois être considéré comme une mesure d'urgence rendue nécessaire par des situations exceptionnelles et ne pas se substituer au premier asile.*

III. MECANISMES DE PROCEDURES POUR LE PARTAGE DU FARDEAU ET DE LA RESPONSABILITE

25. L'expérience a révélé que la mise en oeuvre de mesures de partage de la responsabilité ou de la charge dépendait largement d'un engagement politique fort, de ressources financières adéquates ainsi que de mécanismes et de procédures efficaces. Bon nombre des mesures de partage de la charge et de la responsabilité, particulièrement celles qui vont dans le sens d'une approche globale des problèmes de réfugiés, ont été l'aboutissement de réunions des parties intéressées, fréquemment organisées à la requête des pays de premier asile ou du HCR.

26. Le Plan d'action global pour les réfugiés indochinois (PAG) lancé par le HCR et les Etats intéressés constitue un exemple intéressant à ce titre. Adopté lors d'une Conférence internationale en 1989, l'objectif du PAG était de résoudre un ancien problème de réfugiés par le biais d'un ensemble de mesures interdépendantes de la part du pays d'origine, des pays de premier asile, des

pays de réinstallation, des donateurs, du HCR et d'autres organisations. La mise en oeuvre a été supervisée par un comité directeur présidé par le HCR et a conduit à des examens réguliers ainsi qu'à un effort coordonné pour résoudre les problèmes.

27. On peut citer un deuxième exemple à cet égard : le processus de la CIREFCA. Une conférence a pris des mesures pour faire face aux conséquences des déplacements massifs causés par les conflits prolongés en Amérique centrale. Le processus a permis aux gouvernements de la région de préparer des projets facilitant et consolidant le retour et de les présenter aux conférences internationales de donateurs qui, à leur tour, ont annoncé un appui financier et autre depuis l'extérieur de la région. Le cadre de la CIREFCA a renforcé l'établissement de la paix, la réalisation d'objectifs communs, la coopération entre les institutions et a permis aux ONG et à la société civile de contribuer de façon positive au processus de paix.

28. Comme ces expériences le démontrent, les éléments de procédure clés pour le partage de la charge et de la responsabilité incluent une approche multilatérale, un large éventail d'acteurs ainsi qu'une stratégie globale à facettes multiples visant à concevoir des mesures de partage de la charge qui fournissent une protection et des solutions par le biais des instruments susmentionnés. Les procédures visant à connaître le meilleur moyen de réunir les acteurs nécessaires et de concevoir des stratégies globales bénéficieraient d'un examen plus approfondi.

29. Parmi les questions méritant une réflexion plus approfondie, il convient de citer le rôle possible du Comité exécutif et la façon dont le processus multilatéral ultérieur doit être dirigé. Dans ce contexte, le processus consistant à définir et mettre en oeuvre la réponse appropriée en matière de partage du fardeau et de la responsabilité ainsi que les critères à appliquer pourrait être clarifié.

IV. CONCLUSION

30. Lors d'afflux massifs, on voit à l'heure actuelle se former une coalition de gens de bonne volonté qui résolvent les problèmes à mesure qu'ils se présentent. Par le biais des mesures et des mécanismes suggérés ci-dessus, il devrait être possible de créer un réel partenariat entre les Etats en vertu duquel les avantages mutuels d'une opération conjointe, dans le cadre d'un régime commun, seraient reconnus afin de faire face de façon plus prévisible et plus équitable au problème. Les propositions contenues dans ce document s'efforcent de renforcer les réponses internationales existantes aux afflux massifs de réfugiés en les rendant plus prévisibles en vue de permettre aux Etats de faire face à ces situations de façon plus prompte et plus efficace. Elles encouragent une approche multilatérale engageant de nombreux Etats ayant des perspectives différentes afin que les mesures prises puissent être largement acceptées et que la charge et les responsabilités puissent être réparties de façon plus équitable. Cette approche nécessitera comme condition préalable un large accord sur les structures et mécanismes pertinents.