

LA SECURITE ET LE CARACTERE CIVIL ET HUMANITAIRE DES CAMPS  
ET ZONES D'INSTALLATION DE REFUGIES : CONCRETISER "L'ECHELLE D'OPTIONS"

I. INTRODUCTION

1. La priorité internationale concernant la sécurité dans les zones accueillant des réfugiés peut être attribuée à un certain nombre de développements connexes :

- la nature évolutive du conflit, avec des guerres internes et régionales engendrant des mouvements transfrontaliers de groupes mixtes, y compris des éléments militaires;
- une reconnaissance du fait que la militarisation des camps de réfugiés, les attaques militaires contre ces zones et d'autres formes d'insécurité dans les régions peuplées de réfugiés ont toute chance de saper l'appui public et politique à l'institution de l'asile et les principes de protection des réfugiés;
- le danger avéré de voir la militarisation des zones accueillant des réfugiés créer ou aggraver les tensions entre les Etats, ce qui constitue une menace pour la paix et la sécurité régionales; et
- la prévalence du non respect du droit dans certaines régions peuplées de réfugiés, avérée par le niveau de criminalité, de banditisme et de violence qui constitue une menace sérieuse pour la sécurité des réfugiés, des populations locales et du personnel humanitaire.

2. Ces problèmes, qui ont caractérisé les mouvements récents de réfugiés du Burundi, du Timor oriental, du Kosovo et de la Sierra Leone se passent d'explications. Les camps de réfugiés (comme d'autres zones d'installation importantes, pauvres et surpeuplées) ont une propension naturelle à l'insécurité, particulièrement lorsque leurs habitants sont privés de possibilités d'éducation, d'agriculture ou d'activités génératrices de revenus et n'ont que peu de perspectives de trouver rapidement une solution à leur sort.<sup>1</sup>

3. Il convient de rappeler que les mouvements rebelles, les pays hôtes et d'autres Etats, tant à l'intérieur qu'au-delà des régions directement concernées, ont souvent fait usage des populations réfugiées afin d'atteindre leurs objectifs politiques et militaires. C'est la manipulation des populations réfugiées à des fins géopolitiques qui présente souvent la menace la plus importante pour la sécurité des réfugiés. Dans ces circonstances, les réfugiés peuvent être pris en otage par des éléments qui ne sont pas des réfugiés de bonne foi et à qui l'on peut refuser l'accès à l'information objective requise pour prendre des décisions quant à leur avenir.

4. L'intérêt de la communauté internationale pour le problème de la sécurité des réfugiés s'est clairement manifesté dans la note d'information du Haut Commissaire en janvier 1999 au Comité permanent du Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire concernant l'échelle d'options du Rapport du Secrétaire général de septembre 1999 au Conseil de sécurité sur la protection des civils en cas de conflit armé et l'adoption ultérieure en avril 2000 de la résolution 1296 du Conseil de sécurité.<sup>2</sup> Le paragraphe 14 de cette résolution est d'une d'importance cruciale dans la mesure où il :

<sup>1</sup> Voir par exemple, J. Crisp, *A State of insecurity : the political economy of violence in refugee-populated areas of Kenya*, New Issues in Refugee Research, No. 16, UNHCR, Geneva, 1999.

<sup>2</sup> *The Security and Civilian and Humanitarian Character of Refugee Camps and Settlements*, EC/49/SC/INF.2 du 14 janvier 1999; *Rapport du Secrétaire général au Conseil de sécurité sur la protection des civils en période de conflit*

"*Invite le Secrétaire général à appeler son attention sur les situations dans lesquelles réfugiés et personnes déplacées sont menacés de harcèlement ou se trouvent dans des camps exposés au risque d'infiltration par des éléments armés, et où une menace pèserait de ce fait sur la paix et la sécurité internationales, se déclare disposé, à cet égard, à examiner les situations considérées et, si nécessaire, à prendre les mesures voulues en vue d'aider à créer un climat de sécurité pour les civils mis en danger par des conflits, notamment en appuyant les Etats concernés, et rappelle à cet égard sa résolution 1208 (1998) du 19 novembre 1998.*"

## II. LE ROLE DU HCR

5. Il est un principe établi en droit international selon lequel les pays hôtes ont pour principale responsabilité la protection physique des réfugiés et le maintien du caractère humanitaire et civil de leurs camps et zones d'installation.
6. En même temps, et conformément au principe de la solidarité, de la coopération et du partage de la charge, la nécessité d'appuyer les Etats hôtes qui ne peuvent assumer ces responsabilités de façon efficace est de plus en plus reconnue par la communauté internationale. Lors d'une réunion régionale sur les questions de réfugiés dans la région des Grands Lacs, convoquée conjointement par le HCR et l'Organisation de l'Unité africaine (OUA) en Ouganda en 1998, il a été reconnu que les Etats hôtes pouvaient avoir besoin de ressources supplémentaires pour établir et maintenir l'ordre public dans les zones accueillant des réfugiés. La résolution 1208 du Conseil de sécurité (1998) exhorte le HCR et d'autres acteurs concernés à fournir des conseils, une formation et une assistance techniques aux Etats hôtes afin qu'ils renforcent leur capacité à cet égard. Tout récemment, le Comité exécutif a encouragé "les Etats et le HCR en collaboration avec eux ainsi qu'avec d'autres organes du système des Nations Unies, à poursuivre leurs efforts visant à renforcer la sécurité et le caractère civil des camps et zones d'installation."<sup>3</sup>
7. Face à ces préoccupations, le Haut Commissaire a adopté le concept "d'échelle d'options" afin d'analyser et de résoudre les différents types et degré d'insécurité qui se font jour dans les régions peuplées de réfugiés.<sup>4</sup>
8. Au niveau opérationnel, les efforts du HCR dans ce domaine ont inclus par exemple le déploiement du Contingent zaïrois pour la sécurité dans les camps au cours de la crise de réfugiés au Rwanda; la diffusion de principes directeurs en matière de protection concernant la sécurité des réfugiés dans la crise de réfugiés au Kosovo; la fourniture d'un appui matériel et d'une formation

---

armé, 8 septembre 1999, S/1999/957; résolution S/RES/1296 (2000) du Conseil de sécurité. Ces questions sont également abordées dans les résolutions du Conseil de sécurité S/RES/1208 (1998) et S/RES/1265 (1999).

<sup>3</sup> Rapport de la cinquantième session du Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire, A/AC.96/928, par. 20 g).

<sup>4</sup> *The Security and Civilian and Humanitarian Character of Refugee Camps and Settlements*, voir note 2.

aux services de sécurité locaux dans les régions accueillant des réfugiés en République-Unie de Tanzanie et le transfert des réfugiés loin des frontières internationales dans des pays tels que la Guinée.

9. Une attention particulière a été accordée à la protection physique des femmes et des enfants réfugiés ainsi qu'au problème des violences sexuelles et sexo-spécifiques. En 1995, par exemple, le HCR a publié et largement diffusé un ensemble de principes directeurs pour la prévention et la réponse aux violences sexuelles contre les réfugiés. Ces deux dernières années, le Haut Commissariat a également établi des projets pilotes visant à prévenir la violence sexuelle et sexo-spécifique dans 5 pays d'Afrique, financés par la Fondation des Nations Unies.<sup>5</sup>

10. Alors que les initiatives décrites ci-dessus fournissent une indication de l'importance que le HCR attache à la question de la sécurité dans les zones accueillant des réfugiés, il existe clairement des possibilités pour le Haut Commissariat et la communauté internationale dans son ensemble d'aborder cette question de façon plus systématique et efficace.

### III. CONCRETISER L'"ECHELLE D'OPTIONS"

11. Le HCR est désormais prêt à adopter un certain nombre de mesures pour concrétiser l'"échelle d'options". Il est extrêmement difficile de restaurer la sécurité dans les régions peuplées de réfugiés une fois que leur caractère civil et humanitaire a été compromis ou une fois que l'ordre public n'est plus respecté. Le HCR estime donc que la clé de la matérialisation de l'"échelle d'options" est de se concentrer sur l'action préventive. Il est également clair que les menaces contre la sécurité des réfugiés exigeront une combinaison d'options et de capacités, entreprise de façon simultanée plutôt que séquentielle.

12. La garantie d'une réponse assortie d'un effet préventif exige le déploiement rapide et la présence précoce de personnel dans les régions accueillant les réfugiés. Cette réponse requiert également une préparation qui, à son tour, n'est réalisée que par des accords stand-by fiables et prévisibles. A la lumière de ces considérations, les nouvelles initiatives du HCR dans le domaine de la sécurité des réfugiés peuvent être regroupées dans trois catégories.

13. Tout d'abord, le HCR a décidé d'établir des accords stand-by avec, dans un premier temps, un nombre limité de gouvernements pour fournir des experts en matière d'ordre public et de sécurité qui seront connus sous l'appellation "Administrateurs chargés de la sécurité humanitaire". Ces administrateurs seront déployés dans le cadre d'équipes de réponse d'urgence du HCR au début d'une crise de réfugiés et travailleront avec les institutions concernées en matière de sécurité publique, nationale et locale. Ces experts peuvent également être déployés dans des situations de réfugiés ou des mouvements de rapatriement où la sécurité pose problème. Les responsabilités primordiales de ces administrateurs sont au nombre de trois : évaluer la nature et la source des menaces pour le caractère civil et humanitaire des camps et zones d'installation de réfugiés ainsi que la menace que constitue le non-respect du droit; l'évaluation de la capacité et de l'intention des services locaux chargés de l'application de la loi pour fournir la sécurité et, s'il y a lieu, identifier les moyens de renforcer la capacité de ces services et encourager les populations réfugiées à assumer, en partie, le maintien d'un niveau acceptable d'ordre public et de justice dans les camps afin de se conformer aux principes régissant l'ordre public dans la communauté. Sur la base de ce qui précède, les administrateurs conseilleront le chef d'équipe du HCR et les fonctionnaires nationaux et locaux concernés sur les mesures appropriées à prendre pour améliorer la sécurité.

14. Le HCR a préparé un accord cadre spécifique sur la base d'accords existants pour la fourniture de personnel technique en situation d'urgence, dans lequel il est prévu que les gouvernements contributeurs mettront à la disposition de l'Organisation un nombre limité d'administrateurs sur une base stand-by. Le calendrier prévu pour leur déploiement est de 72 heures après la notification du HCR.

---

<sup>5</sup> *Sexual violence against refugee : guidelines on prevention and response*, UNHCR, Geneva, 1995. Pour plus de détails sur les activités du HCR dans ce secteur, voir *Building partnerships through equality : UNHCR good practices on gender mainstreaming*, UNHCR, Geneva, 2000 et *Summary Update of Machel Study Follow Up Activities in 1998/99*, UNHCR, May 2000.

15. Quatre profils différents ont été mis au point pour ces administrateurs :

- les administrateurs chargés de la police, qui assurent la liaison concernant les questions relatives à l'ordre public et qui évaluent les capacités des forces de police locales et de la population réfugiée pour l'ordre public dans la communauté;
- les administrateurs chargés de la sécurité publique qui assurent la liaison avec les forces militaires du pays hôte lorsque ces forces ont été chargées de la sécurité de la personne des réfugiés;
- des spécialistes de la sécurité humanitaire qui doivent fournir leur expérience et leurs compétences sur les procédures et les enquêtes pénales en liaison avec les autorités judiciaires locales; et
- des spécialistes de la sécurité humanitaire et des populations vulnérables qui fournissent leur expérience concernant les programmes spéciaux liés, par exemple, à la prévention de la violence sexuelle, sexo-spécifique et domestique ainsi que la protection des enfants réfugiés âgés de moins de 18 ans contre les tentatives d'enrôlement forcé.

16. Le programme de formation de ces administrateurs est à l'étude. En bref, il envisage une première phase sous forme de cours, suivie par une phase d'intégration au siège du HCR et une phase de familiarisation sur le terrain dans une opération en cours. Le programme de formation fournira aux administrateurs la connaissance nécessaire du HCR du droit des réfugiés, des principes humanitaires, des compétences et des aptitudes pour leur permettre de fonctionner en tant que membres à part entière des équipes de réponse d'urgence du HCR.

17. Pour aider les administrateurs à s'acquitter de leurs responsabilités primordiales susmentionnées, le HCR élabore une liste de pointage pour l'évaluation. Ce document identifiera les différents types de menace ainsi que les cibles et les sources de ces menaces. En outre, il indiquera la réponse requise à une menace donnée et spécifiera la combinaison de capacités qui permettra d'aboutir à la réponse souhaitée. Sur la base de ces apports, des matrices menaces/réponses seront mises en place pour faire face à différentes situations.

18. En deuxième lieu, le HCR a eu des discussions avec le Département des opérations de maintien de la paix des Nations Unies compte tenu de la préoccupation exprimée dans le Rapport du Secrétaire général au Conseil de sécurité sur la protection des civils en période de conflit armé concernant les menaces pour le caractère civil et humanitaire des camps ainsi que la résolution 1296 du Conseil de sécurité invitant le Secrétaire général à porter à l'attention du Conseil les situations où ces menaces pourraient constituer un risque pour la paix et la sécurité internationales. De l'avis du HCR, deux scénarios devraient recevoir une attention particulière à cet égard : ceux qui, dans les zones accueillant des réfugiés, ont été militarisés avec le risque qu'ils deviennent soit les cibles, soit les auteurs d'attaques militaires, ceux qui à l'intérieur d'une population réfugiée de bonne foi risquent de tomber sous le coup d'éléments soupçonnés de génocide, de crimes contre l'humanité ou de graves violations du droit international humanitaire.

19. Le DPKO a avalisé l'accord stand-by que le HCR a mis au point pour la fourniture par les gouvernements d'experts en matière de sécurité humanitaire. En outre, le DPKO a indiqué qu'il était prêt à accorder une attention immédiate aux appels du Haut Commissaire lorsque l'un ou l'autre des scénarios mentionnés au paragraphe 18 peut représenter une menace pour la paix ou la sécurité internationales. Dans les limites de ses ressources, le DPKO a informé le Haut Commissaire qu'il était prêt à dépêcher une équipe d'évaluation pour apprécier la menace et envisager des réponses appropriées. Le déploiement d'une mission d'évaluation et la diffusion ultérieure de ses conclusions appartiendrait au Secrétaire général. Ces missions seraient entreprises à l'issue de consultations avec les Etats concernés et en coopération avec d'autres éléments du système des Nations Unies - en particulier le Département des affaires politiques, compte tenu de ses responsabilités en matière d'alerte précoce et d'action préventive. Le HCR et le DPKO sont d'avis que ces missions d'évaluation pourraient contribuer à clarifier la situation sur le terrain et servir d'instrument de diagnostic utile.

20. En troisième lieu, le HCR a décidé d'apporter un certain nombre de changements d'ordre pratique afin de renforcer sa capacité de préparation et de réponse d'urgence, y compris sa capacité à évaluer le problème de l'insécurité dans les régions peuplées de réfugiés. En bref, la Section de préparation et de réponse d'urgence sera convertie en Service de réponse d'urgence dirigé par un haut fonctionnaire de niveau D-1. La Section de réponse d'urgence assumera la responsabilité globale des activités liées à la sécurité dans les zones accueillant les réfugiés, tant lors de situations d'urgence que lors de situations de réfugiés avérées. Deux administrateurs de ce service se consacraient entièrement à la sécurité.

21. Ces dernières années, le degré d'interaction entre le HCR et les forces militaires (troupes de maintien de la paix des Nations Unies, forces régionales ou nationales) n'a cessé de croître, particulièrement dans le contexte des opérations d'urgence ayant des implications pour la sécurité des réfugiés. Cette tendance devrait se poursuivre à l'avenir. De même, la sollicitation du HCR pour qu'il participe aux conférences militaires/civiles et aux exercices de formation sont de plus en plus pressantes, particulièrement depuis la crise du Kosovo. Afin d'assurer une coordination efficace au Siège avec les institutions militaires concernées, un autre administrateur sera nommé auprès du Service de réponse d'urgence pour centraliser les relations avec les forces militaires. En outre, le Service de réponse d'urgence servira d'agent centralisateur au Siège du HCR pour les questions relatives aux mines antipersonnel.

#### IV. CONCLUSION

22. Les mesures supplémentaires indiquées ci-dessus, notamment l'élaboration d'accords stand-by pour le déploiement des administrateurs ASH et l'accord conclu avec le DPKO concernant l'adoption de nouveaux mécanismes de réponse ainsi que les efforts déployés pour renforcer la capacité de réponse d'urgence du HCR devraient fournir au HCR des instruments précieux dans ses efforts pour maintenir la sécurité ainsi que le caractère civil et humanitaire des zones accueillant des réfugiés.

23. Comme les documents antérieurs présentés au Comité permanent l'ont déjà fait remarquer, le concept de l'"échelle d'options" est pertinent pour les problèmes de sécurité dans les pays d'origine ainsi que dans les pays d'asile. De fait, certains des problèmes de sécurité les plus difficiles que le HCR ait eu à surmonter ces dernières années ont surgi dans le contexte des mouvements de rapatriement dans des pays où de vives tensions se font toujours sentir : Bosnie-Herzégovine, Timor oriental, Kosovo, Libéria et pays de la région des Grands Lacs en Afrique par exemple. Les nouvelles mesures de sécurité décrites dans ce document pourraient également être invoquées dans ces situations afin de promouvoir la viabilité de la réintégration et de la réconciliation.

24. Parallèlement, il convient de souligner que le HCR ne peut atteindre ces objectifs à lui seul et que ses efforts dans ce domaine peuvent être très facilement sapés par un comportement inapproprié de la part des acteurs étatiques et non étatiques. A cet égard, il est impérieux que la communauté internationale respecte la résolution 1296 du Conseil de sécurité qui souligne la nécessité que "toutes les parties concernées se conforment aux dispositions [...] du droit international, en particulier du droit international humanitaire et du droit relatif aux droits de l'homme et aux réfugiés [...]".