

Protection des personnes relevant de la compétence du HCR  
non couvertes par la Convention de 1951: une note d'information

I. INTRODUCTION

1. Un nombre croissant de personnes dans de nombreuses régions du monde sont contraintes de fuir leur pays suite à la violence généralisée menaçant leur sécurité ou leur liberté. Ces victimes de la guerre, de troubles intérieurs et d'autres actes de violence, reçoivent assistance et protection dans certaines régions au même titre que les réfugiés, mais dans d'autres régions sont traitées comme des cas humanitaires, et non comme des réfugiés suite aux procédures de détermination de statut conduites par les autorités nationales et au rejet de leur demande de statut aux termes de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés. Il y a de toute évidence des ambiguïtés inhérentes à une situation où les réfugiés répondant à des définitions régionales plus larges, mais se trouvant à l'extérieur de ces régions, sont considérés comme relevant de la préoccupation internationale et reçoivent une protection et une assistance internationales sur une base impérative de la part de la communauté internationale mais sur une base discrétionnaire de la part des Etats. Le problème ici ne semble pas résider dans l'acceptation ou le rejet de la notion que les personnes dont on détermine qu'elles ne sont pas des réfugiés au sens de la Convention de 1951, peuvent avoir besoin d'une protection et la méritent. C'est un fait largement reconnu. La difficulté consiste plutôt à définir ces groupes de personnes, et, en même temps, à définir le contenu et la durée de la protection ainsi que les solutions les plus appropriées à offrir.

2. Cette note expose certains des problèmes que le Sous-comité peut souhaiter aborder dans son débat sur le besoin et la manière de concevoir un

système de protection approprié pour ces personnes et les problèmes que ce système entend régler. Cette note présente une liste ouverte des questions afin de stimuler le débat sans proposer à ce stade de réponses définitives.

## II. FAUT-IL ELABORER UN CADRE DE PROTECTION ET COMMENT

3. Des efforts louables au niveau régional, visant à formuler une base commune de protection et d'assistance à ces "victimes de la violence", ont été déployés en Afrique et en Amérique latine, où nombre de ces personnes se trouvent. Ailleurs, des Etats sont également généreux et se montrent prêts à offrir une protection. Cette protection se fonde toutefois, sur une identification indépendante des circonstances qui motivent une demande justifiable de protection, ainsi que sur les normes de traitement qu'ils s'engagent à respecter. Cela a permis de garantir la protection nécessaire mais a conduit à des différences de traitement, des incertitudes et parfois une nouvelle exposition au danger pour les individus concernés ainsi qu'à un partage du fardeau inéquitable au sein d'une région, sans oublier de graves difficultés intérieures pour de nombreux états, n'évaluant pas avec précision les limites dans le temps et dans la portée, de leurs responsabilités en matière de protection.

4. Le rapport du Groupe de travail sur les solutions et la protection (EC/SCP/64 du 12 août 1991) traduit ces préoccupations. Ayant examiné la situation de sept groupes dans le contexte de la recherche d'un asile et d'un refuge, le groupe de travail a conclu notamment que:

"Un grand nombre des personnes qui traversent les frontières de leur pays en quête d'une protection internationale, mais qui ne relèvent pas de la définition du réfugié contenue dans la Convention de 1951 et le protocole de 1967, bénéficient toutefois d'une protection et d'une assistance de la part de la communauté internationale par l'intermédiaire du HCR, et, sur une base ad hoc, de la part des Etats. Ces mesures ponctuelles sont parfois insuffisantes pour répondre aux besoins des personnes nécessitant une protection et une assistance internationales." (para. 54 d))

Le groupe de travail recommande ensuite, entre autre, la décision suivante:

"Le HCR devrait continuer à encourager une adhésion plus large à la Convention de l'OUA et à la Déclaration de Carthagène et une application plus uniforme de leurs principes dans leurs régions d'origine respectives, en les prenant comme modèles dont d'autres Etats pourraient s'inspirer dans le cadre de leurs efforts visant à se doter de législations nationales." (para 55 b) et

"La question d'une application universelle d'une définition du réfugié aux personnes non couvertes par la Convention de 1951 et son Protocole de 1967 ou par des instruments régionaux pourrait être étudiée plus avant." (para. 55 c))

5. Des préoccupations allant dans le même sens ont été communiquées au Comité exécutif dans la note la plus récente sur la protection internationale (A/AC.96/777 du 9 septembre 1991) qui appelle l'attention sur les complexités des mouvements de réfugiés et, en conséquence, le manque de clarté des responsabilités des Etats en matière de protection, le rôle du HCR et les solutions appropriées à rechercher. Ce manque de clarté, a-t-on fait remarquer, favorise et reflète la scission de plus en plus nette entre les activités que les Etats ont confiées au HCR et les responsabilités que les Etats sont prêts à assumer. Pour le HCR et pour les Etats en général, c'est un énorme défi humanitaire que de combler le fossé entre ces deux ensembles de responsabilités de façon à garantir une protection adéquate des personnes relevant du HCR non couvertes par la Convention de 1951, tout en préservant le consensus international sur la protection des réfugiés. En outre, les faits nouveaux survenus en Europe orientale et centrale ont conféré une nouvelle urgence aux efforts visant à établir un cadre juridique faisant l'objet d'un large consensus ainsi qu'un mécanisme institutionnel visant à couvrir les besoins des victimes de conflits ethniques et autres.

6. Les considérations ci-dessus semblent conforter la position selon laquelle le système actuel de réponse internationale ponctuelle et de dispositions juridiques internes pour protéger les personnes se trouvant dans

le besoin, mais en dehors de tout régime international, doit être renforcé. Elles plaident, en effet, pour la codification d'une certaine forme de régime de protection pour les personnes fuyant le danger. La question devient donc de trouver la forme appropriée et la stratégie pratique pour l'élaborer.

7. Une éventualité souvent formulée mais généralement balayée est un protocole additionnel à la Convention de 1951. Ses partisans avancent la nécessité d'un régime plus large de protection au niveau global et estiment judicieux de le lier à un instrument durable bénéficiant déjà d'une large adhésion. Ses détracteurs invoquent le danger ainsi encouru de remettre en cause les principes et les préceptes fondamentaux de la Convention. En outre, il est clair que la Convention repose sur l'idée selon laquelle l'asile durable, plutôt que le retour, est la solution primordiale. Pour la très grande majorité des personnes dont nous nous préoccupons actuellement, le retour sera, à un certain stade, la seule solution possible.

8. Plutôt que de passer immédiatement à la négociation d'un instrument contraignant et universellement applicable, on pourrait juger préférable de commencer par renforcer la protection des réfugiés, non compris au sens de la Convention de 1951, en veillant tout d'abord, à ce que la législation ou la pratique au niveau national s'inspire de normes internationales ou régionales convenues. Les instruments, dispositions et principes directeurs avalisés au plan international, y compris les conclusions applicables du Comité-exécutif sont ici pertinents. Le groupe de travail sur les solutions et la protection a estimé qu'une application plus universelle de la Convention de l'OUA et des principes de la Déclaration de Carthagène dans les régions où elles s'appliquent, doit être obtenue, soit par le biais de l'application de législation nationale, soit par l'adhésion des Etats, soit par les deux. Le groupe de travail recommande également que ces instruments régionaux servent de modèle pour les Etats d'autres régions cherchant à développer leur propre législation nationale.

9. Des mesures prises au niveau national et régional constitueraient un progrès vers un régime universel. Une résolution de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies, annexant éventuellement une déclaration,

pourrait être une option à étudier à cet égard. Une nouvelle convention internationale ou des instruments régionaux supplémentaires pourraient alors être étudiés, uniquement le moment venu, toutefois, car selon toute probabilité, il s'agit là d'une entreprise ambitieuse et sujette à controverse.

### III. QUESTIONS DEVANT ETRE COUVERTES PAR UN REGIME INTERNATIONAL

#### A. Définition

10. Il convient d'étudier la façon de définir clairement et de convenir d'un régime de protection large des groupes de personnes qui en bénéficieraient. Cette définition exigera un choix judicieux de critères appropriés pour classer les personnes et déterminer leur droit à une protection.

11. Les personnes relevant de la compétence du HCR sont, selon ce point de l'ordre du jour, un critère à prendre en considération. Les personnes visées sont décrites dans le document<sup>1/</sup> préparé par le HCR à l'intention du Groupe de travail sur les solutions et la protection et comprennent généralement cinq catégories de personnes relevant de la compétence du Haut Commissaire. Ces groupes sont: a) ceux qui relèvent du statut de la définition contenu dans la Convention de 1951 et qui sont donc habilités à bénéficier de tout l'éventail des fonctions du Haut Commissariat; b) ceux qui tombent dans une catégorie plus large mais qui sont reconnus par les Etats comme ayant droit à la protection et à l'assistance du Haut Commissariat; c) ceux au nom de qui le Haut Commissaire fait usage de ses bons offices mais pas seulement pour faciliter l'assistance humanitaire; d) les réfugiés qui rentrent chez eux, à qui le Haut Commissaire peut offrir une assistance à la réintégration ainsi qu'une protection relative; et e) les apatrides non réfugiés pour qui le HCR a reçu un mandat limité d'assistance.

---

<sup>1/</sup> Voir Mouvements de population liés à la recherche d'asile et de refuge, EXCOM/VGSP/5 du 4 décembre 1990, pp. 5-10. Des exemplaires sont disponibles sur demande.

12. Afin de mieux cerner le débat, étant donné que la question des personnes déplacées à l'intérieur des territoires constitue un point distinct du plan de travail des réunions périodiques du Sous-Comité, les besoins de protection des personnes déplacées à l'intérieur du territoire ne seront pas étudiés dans cette note. Cette dernière n'abordera pas non plus le problème des rapatriés, une autre catégorie de personnes relevant de la compétence du HCR dans la mesure où l'étude de leurs besoins de protection peut être plus judicieusement menée à bien dans le contexte des discussions sur le rapatriement librement consenti et sur les personnes déplacées à l'intérieur du territoire. Enfin, cette note n'abordera pas la question des apatrides, dans la mesure où cette question est à l'ordre du jour de cette réunion du Sous-comité (EC/SC/1992/CRP.4 du 1 avril 1992).

13. Parmi les groupes restants, les personnes présentant un intérêt spécifique dans le contexte des discussions présentes appartiennent à la deuxième catégorie. Ce sont en général des personnes couvertes par les définitions élargies du réfugié consignées dans la Convention de l'OUA de 1969 et la Déclaration de Carthagène de 1984. Il n'est pas inhabituel de se référer aux définitions de l'OUA et de la Déclaration de Carthagène comme étant interchangeables dans la mesure où elles visent, notamment, des personnes ayant fui des situations d'agression étrangère ou de troubles intérieurs graves. En fait, bien que ces deux définitions aient beaucoup en commun, elles diffèrent quelque peu, au plan de leur approche quant à la nature du danger pour l'individu, et son fondement. Concernant la nature du danger, la définition de l'OUA se borne à exiger que la personne soit contrainte de fuir son pays alors que la Déclaration de Carthagène prévoit que la vie, la sécurité ou la liberté doivent être menacés. Concernant l'origine de la menace, ces deux instruments n'ont que deux facteurs en commun. La Convention de l'OUA recense deux facteurs qui ne figurent pas dans la Déclaration de Carthagène alors que la déclaration ajoute trois facteurs absents de la convention. Les divergences qui peuvent sembler plus apparentes que réelles sont récapitulées dans les colonnes ci-dessous.

Convention de l'OUADéclaration de Carthagène

Agression extérieure

Agression étrangère

Occupation

\*\*\*

Domination étrangère

\*\*\*

Evénements perturbants  
gravement l'ordre publicCirconstances ayant gravement  
perturbé l'ordre public

\*\*\*

Violences généralisées

\*\*\*

Conflits internes

\*\*\*

Violations généralisées des  
droits de l'homme

14. Dans d'autres régions du monde, notamment en Europe, en Amérique du Nord et en Australie, les personnes non couvertes par la Convention de 1951 ayant des besoins particuliers de protection obtiennent un certain statut assorti d'une protection élémentaire. Les critères d'obtention de cette protection et son contenu spécifique ne sont pas uniformes, ni dans un certain nombre de pays, précisément définis. Dans un premier temps, l'approche adoptée a été d'admettre ces personnes en tant que demandeurs d'asile et de leur autoriser l'accès aux procédures de détermination de statut assorti d'un permis temporaire de séjour suite au rejet de la demande de statut. Le nombre croissant de ces personnes a motivé dans certains pays le développement d'une législation spécifique en la matière, les bénéficiaires de la protection étant ceux qui ont quitté leur pays pour des raisons semblables à ceux que couvrent la Convention de 1951, d'autres raisons humanitaires ou de poids ou lorsque l'obligation de retour causerait des difficultés exceptionnelles. Plus récemment, certains Etats ont adopté une législation qui permet aux autorités d'étendre la protection temporaire aux personnes en ayant besoin sur une base collective plutôt qu'individuelle. L'une des définitions utilisées porte sur

la question de savoir si il y a un conflit armé en cours dans l'Etat ou dans une partie de l'Etat qui constitue un risque grave pour la sécurité personnelle des individus concernés ou s'il existe dans l'Etat des conditions extraordinaires et temporaires interdisant à ces nationaux de rentrer en toute sécurité.

15. Les discussions dans d'autres instances, par exemple dans des réunions sous les auspices du Conseil de l'Europe, ont généralement reconnu que ceux qui fuyaient le danger ou étaient déplacés en grand nombre en raison de conflits armés ou autres troubles graves, méritaient une forme de protection internationale. A ce jour, aucune tentative n'a été faite pour codifier les différentes pratiques dans un instrument juridique. Une étape précoce dans cette direction a été l'adoption en 1976 de la recommandation 773 par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. L'Assemblée a reconnu que les personnes dont on déterminait qu'elles n'étaient pas des réfugiés pouvaient avoir des raisons valables de ne pas rentrer dans leur pays et recommander l'élaboration d'un instrument régional approprié établissant des normes fondamentales en matière de protection. D'autres organes européens, tel que le Parlement européen, ont également envisagé favorablement cette possibilité.

16. Une menace généralisée à la sécurité physique, le déplacement extérieur et le besoin d'une protection temporaire sont des éléments communs à toutes ces approches différentes en matière de définition des personnes visées. Ces éléments communs devraient également jeter les bases de l'établissement de catégories de bénéficiaires de tout nouveau régime en matière de protection. En outre, il serait utile d'avoir un seul terme convenu pour décrire les personnes qui franchissent les frontières nationales en quête d'une protection internationale mais qui ne sont pas couvertes par la Convention de 1951. Ces réfugiés ont été qualifiés de réfugiés de type Carthagène ou OUA, des personnes déplacées à l'extérieur ou à l'intérieur du territoire, de personnes fuyant le danger, de victimes de la violence, de cas humanitaires, de réfugiés de facto, de réfugiés B et de statut de protection temporaire.

## B. Le contenu de la protection

17. Les besoins d'assistance des personnes en question sortent du cadre de ce document. Les paragraphes suivants appellent l'attention sur ce qu'on peut considérer comme des besoins minima en matière de protection pour ce groupe, en gardant toujours à l'esprit que la protection est ici utilisée dans son sens général, distinct au plan de son contenu et de son application spécifique en ce qui concerne les réfugiés au sens de la Convention de 1951.

18. Le contenu minimum de la protection temporaire pourrait être le suivant:

- a) le respect du droit de quitter son pays, avec comme corollaire l'accès à un pays où la sécurité est assurée;
- b) le respect des droits fondamentaux de l'homme, c'est-à-dire un traitement humain dans le pays de refuge; et
- c) le respect du droit de ne pas être renvoyé de force vers une source de danger.

19. Concernant le traitement humain des personnes jouissant d'une protection temporaire dans le pays de refuge, la Conclusion 22 (XXXII) du Comité exécutif est un guide utile en matière de normes appropriées, même si elles sont spécifiquement élaborées pour traiter d'afflux massifs de demandeurs d'asile temporairement admis dans un pays en attendant que des dispositions soient prises pour rechercher une solution durable à leur sort. Ces normes peuvent être récapitulées de la façon suivante:

- a) aucune peine encourue pour présence irrégulière.
- b) respect des droits civiques fondamentaux.
- c) vivres, abris et autres besoins fondamentaux.
- d) pas de traitements cruels, inhumains ou dégradants.
- e) pas de discrimination.
- f) les considérer comme des personnes de droit.

- g) un endroit sûr.
- h) respect de l'unité familiale.
- i) assistance dans la recherche de membres de la famille.
- j) protection des mineurs et des enfants non accompagnés.
- k) possibilité d'envoyer et de recevoir le courrier.
- l) autorisation de recevoir une lettre des amis et de la famille.
- m) modalités d'enregistrement des naissances, des décès et des mariages.
- n) assistance nécessaire à la mise en oeuvre d'une solution durable.
- o) permission de transférer des biens.
- p) réunion des conditions propices au rapatriement librement consenti.

20. La protection temporaire implique également le respect du droit de retourner dans son pays, dans la mesure où il s'agit de la solution la plus appropriée à long terme, y compris si nécessaire moyennant une assistance au retour dès que les conditions de sécurité sont réunies. Les critères permettant d'évaluer la sécurité du retour dans le pays d'origine doivent être définis. Parmi les considérations fondamentales à cet égard, il convient de citer la mesure dans laquelle persiste une menace, les dispositions prises pour l'accueil, les perspectives de réintégration et les possibilités de supervision continue. Lorsque les normes sont bien définies et dûment respectées et lorsque l'assistance au retour est adéquate, le caractère volontaire ou non du retour ne doit pas poser problème.

21. Enfin, le droit des réfugiés, au sens de la Convention de 1951, à l'asile en présence d'une persécution doit également être sauvegardé. Selon toute probabilité, un certain nombre de personnes dans toute situation d'exode massif suite à une violence généralisée pourront avancer une crainte fondée de persécution. Rien dans la définition contenue dans la Convention n'interdit son application aux personnes se trouvant impliquées dans une guerre civile ou d'autres situations de violence généralisée. Les réfugiés deviennent des réfugiés lorsqu'ils fuient ou lorsqu'ils restent à l'extérieur d'un pays pour des raisons pertinentes au statut de réfugié, que ces raisons surgissent dans un contexte de guerre civile, de conflit armé international ou en temps de paix. Les possibilités d'identifier ces personnes ne doivent donc pas être écartées mais plutôt spécifiquement prévues.

### C. Engagements fondamentaux

22. Partant de l'hypothèse que le contenu accepté de la protection temporaire recouvre le droit et les responsabilités élémentaires cités dans les paragraphes précédents, des engagements doivent être pris par tout un éventail de parties intéressées, y compris le pays d'origine, le pays de refuge et les pays concernés en général.

23. Dans le cadre de la solidarité internationale et du partage du fardeau, le pays d'origine, assisté si nécessaire, pourrait s'engager d'une certaine manière à résoudre les problèmes que l'exode a engendrés et ce, dans les meilleurs délais, à respecter le droit de rentrer dans son pays en coopérant avec le pays de refuge pour faciliter le retour rapide de ses citoyens, y compris en donnant des assurances selon lesquelles les personnes concernées n'encoureront aucune peine en raison de leur fuite, et à contribuer au partage de la charge financière imposée par le recours de ses citoyens à la fuite. Le pays de refuge devrait au moins s'engager à respecter le droit de quitter son propre pays en n'empêchant pas les gens de fuir le danger, en les traitant de façon humaine et juste, en fournissant des vivres, des abris et d'autres formes d'assistance à la survie, à coopérer avec le pays d'origine pour faciliter le retour rapide dès que les conditions de sécurité seront réunies, à se conformer aux normes convenues pour l'évaluation des conditions de sécurité suffisantes pour le retour de personnes et à s'abstenir de les renvoyer de force dans un pays où ils encourent des dangers.

24. L'assurance d'un appui financier rapide peut se révéler déterminante pour les pays de refuge qui sont alors à même d'accorder l'accès aux personnes demandant à être admises, ou pour les pays d'origine qui acceptent le retour de leurs nationaux. Il pourrait y avoir une reconnaissance explicite de la nécessité d'une assistance internationale à cet égard et une institution internationale pourrait être chargée de coordonner les secours et d'assurer la sécurité des personnes concernées, y compris moyennant la participation dans des commissions tripartites en tant qu'intermédiaire auprès de toutes les parties concernées et afin de représenter les intérêts des personnes touchées.

#### IV. CONCLUSION

25. Un cadre international visant à garantir la protection des personnes non couvertes par la Convention de 1951 doit être étudié soigneusement et pourrait bien être considéré comme opportun. Il ne s'agit pas, toutefois, d'une réponse suffisante, en soi, à ce problème vaste et complexe. Il convient plutôt de le voir comme un élément d'une stratégie globale visant à éviter et résoudre les problèmes auxquels sont confrontés différents groupes de personnes ayant besoin d'une protection. Il peut être complété par des assurances en matière de solidarité et de partage de la charge internationale visant à aider les pays touchés par des afflux de masse afin de répondre plus efficacement à la situation. Parmi les autres aspects de cette stratégie globale, il convient de mentionner les mesures visant à atténuer ou supprimer les causes donnant lieu aux exodes de personnes et/ou entravant leur retour. A cet égard, il y a lieu d'améliorer les dispositifs d'alerte précoce et de renforcer les mécanismes de solutions des conflits, de soutenir la promotion et l'application du droit international humanitaire et des droits de l'homme, y compris en liant les programmes d'assistance à des garanties en matière de droits de l'homme, en développant le concept de la responsabilité de l'Etat et en prenant les mesures nécessaires d'assistance qui s'imposent pour faciliter le retour et la réintégration.

26. De toute évidence, la question de savoir s'il convient d'élaborer un cadre de protection et, si oui, lequel, est une question compliquée, aux multiples ramifications qui bénéficierait d'une discussion nourrie et détaillée. Le Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire pourrait souhaiter constituer un groupe de travail chargé d'étudier cette question et de présenter des recommandations pour une suite à donner, ou le Sous-Comité pourrait décider de garder ce point à l'ordre du jour aux fins d'étude ultérieure.