

LA PORTEE DE LA PROTECTION INTERNATIONALE  
EN CAS D'AFFLUX MASSIFS

I. INTRODUCTION

1. Le Comité exécutif, dans sa conclusion sur la protection internationale adoptée à sa quarante-cinquième session (A/AC.96/839, par. 19), encourage le Haut Commissaire à continuer d'accorder une protection internationale aux personnes qui ne sont pas en mesure de rentrer chez eux dans la sécurité d'origine du fait de conflits et qui peuvent être ou non des réfugiés aux termes de la Convention de 1951. Le Comité, reconnaissant le caractère souhaitable de l'examen de mesures ultérieures pour assurer une protection internationale à tous ceux qui en ont besoin, a demandé au Haut Commissaire d'entamer des consultations et des discussions ultérieures concernant les mesures nécessaires à la réalisation de cet objectif, pouvant inclure l'élaboration de principes directeurs, y compris en vue d'une action concertée. Cette note s'efforce de parvenir à un consensus sur le meilleur moyen d'envisager ces mesures.

II. PROTECTION JURIDIQUE

2. De l'avis du HCR, la Convention et le Protocole continuent de fournir la base juridique nécessaire à la protection des réfugiés fuyant l'oppression, y compris ceux qui craignent la persécution dans la mesure où leur sort est entre les mains d'acteurs non étatiques (mais pour qui aucune protection nationale effective n'est possible) ainsi que les réfugiés fuyant la guerre civile, craignant une persécution du fait de leur religion, leur origine ethnique, leur affiliation à un clan ou leur opinion politique supposée. Toutefois, comme l'observe la Note sur la protection internationale de 1994, les limites aux instruments juridiques existants sont apparues "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" ainsi que du fait de la non adhésion à cet instrument ou à d'autres instruments de protection des réfugiés (A/AC.96/830, par. 21).

3. Les limites imposées à la protection juridique en raison de la non adhésion des Etats à la Convention ou au Protocole, ainsi que le maintien d'une réserve géographique, continueront de faire l'objet de l'attention du HCR dans le cadre de ses activités de promotion permanentes. Le HCR s'efforcera également de promouvoir l'application libérale par les Etats de la Convention et du Protocole, conformément à la lettre et à l'esprit de ces

instruments, dans le cadre de ses responsabilités globales en matière de protection internationale et en particulier de ses responsabilités de supervision aux termes de l'article 35 de la Convention. Cette Note est principalement axée sur le caractère souhaitable de se pencher sur certaines limites inhérentes aux instruments eux-mêmes.

4. L'un des domaines clés de la protection des réfugiés qui bénéficierait d'une étude plus détaillée, de l'avis du HCR, concerne l'application de la Convention et du Protocole aux situations d'afflux massifs, particulièrement dans des situations de conflits, et où la solution à long terme la plus souhaitable est jugée être le rapatriement librement consenti. Une attention doit également être accordée à la protection d'individus fuyant le conflit, la violence généralisée ou les troubles intérieurs; les apatrides non couverts par l'application des instruments internationaux existants ainsi que les personnes déplacées à l'intérieur du territoire.

### III. ACTION CONCERTÉE

5. La Conclusion générale sur la protection internationale de 1994 (A/AC.96/839, par. 19), notant l'échelle et la complexité des problèmes de réfugiés actuels, souligne l'importance du partage international de la charge pour le renforcement de la protection des réfugiés. Elle invite tous les Etats à prendre une part active, en collaboration avec le HCR, aux efforts déployés pour assister ces pays, en particulier ceux qui ont des ressources limitées, où un grand nombre de réfugiés et de demandeurs d'asile reçoivent des soins et entretien.

6. Une action plus concertée est souhaitable du point de vue de la solidarité internationale et du partage de la charge. Dans certaines régions, comme en Afrique et en Amérique latine, les instruments régionaux prévoient explicitement la protection des réfugiés fuyant des conflits armés et des troubles intérieurs de même que la persécution. Un refuge sûr, du moins sur une base temporaire, a généralement été accordé dans les régions où se produisent des afflux massifs, malgré l'énorme fardeau que cela représente pour des pays appauvris. Si la protection doit continuer à être accordée aux demandeurs d'asile dans ces situations, il est essentiel que les principes de la solidarité internationale et du partage de la charge soient reconnus et respectés pour soutenir ces pays d'accueil.

7. A cet égard, il est clair que les dimensions des problèmes liés aux réfugiés embrassent le politique, le développement, l'environnement, la sécurité, les droits de l'homme et la résolution de conflits. Plusieurs organisations des Nations Unies, organisations régionales et autres organisations internationales ont des rôles importants à jouer à cet égard, y compris des organes tels que l'OUA, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) ainsi que des organisations non gouvernementales. Une action concertée requiert donc non seulement la mobilisation d'un appui international pour les Etats accueillant des réfugiés mais également l'engagement actif de toutes les autres organisations concernées pour se pencher sur cette question multi-dimensionnelle.

#### IV. PROTECTION EN CAS D'AFFLUX MASSIFS

8. Dans la pratique, la plupart des Etats qui ne sont pas parties à des instruments internationaux prévoyant la protection des réfugiés fuyant des conflits armés et des troubles intérieurs ont généralement accepté la nécessité de fournir une protection internationale à ces personnes, qu'elles soient jugées ou non relever de la Convention. Cette pratique générale est reflétée dans l'adoption de la Conclusion générale sur la protection internationale de 1994 (A/AC.96/839, par 19 n)) et a souvent été comprise comme une responsabilité humanitaire, sans référence spécifique aux obligations juridiques internationales. Il serait donc souhaitable que la fourniture de la protection internationale dans ces situations soit entreprise sur une base juridique plus prévisible et plus sûre.

9. Les situations de conflits engendrent fréquemment des mouvements massifs, souvent de caractère mixte dans le sens où les personnes qui fuient le conflit peuvent également être des réfugiés au sens de la Convention et avoir droit à bénéficier pleinement de ses dispositions. Il est important que toute étude des limites inhérentes au système actuel de protection internationale ne néglige pas cet élément, se traduisant par une réduction involontaire de la protection à laquelle ces personnes ont droit.

10. De l'avis du HCR, l'évaluation du statut de réfugié et la question des solutions à long terme envisagées sont au centre de l'examen ultérieur de la protection en cas d'afflux massifs. Ces derniers temps, les réfugiés qui ont fui en masse vers des pays différents, tout en étant généralement admis, ont bénéficié de traitements très différents, tant dans un premier temps qu'ultérieurement. A cet égard, les éléments fondamentaux de la protection temporaire, tels qu'identifiés dans les conclusions antérieures du Comité exécutif puis dans le contexte de la protection des réfugiés de l'ex-Yougoslavie, pourraient faciliter l'octroi d'une protection internationale dans des situations où l'application de la Convention et du Protocole ne répondent pas pleinement aux besoins. L'adoption de mesures allant vers une pratique systématique de l'Etat en matière de protection en cas d'afflux massifs et en particulier l'application de normes appropriées lorsque le séjour dans un pays de refuge doit se prolonger, franchiraient un nouveau pas vers l'universalité des normes de protection internationale.

#### V. ELIGIBILITE EN CAS D'AFFLUX MASSIFS

11. Dans la Conclusion générale sur la protection internationale No. 25(XXXIII) de 1982, le Comité exécutif a reconnu la préoccupation des gouvernements concernant les afflux massifs de personnes et a exprimé l'espoir qu'ils ne conduiraient ni à des pratiques restrictives dans l'octroi de l'asile ou dans l'application du concept de réfugié ni à l'érosion des principes fondamentaux de la protection internationale. Dans ces afflux massifs, on compte généralement des réfugiés au sens de la Convention de 1951, y compris ceux qui craignent de graves violations des droits de l'homme constituant une persécution pour des raisons ethniques, religieuses, sociales ou politiques du fait d'une ou plusieurs des parties à un conflit ainsi que d'autres personnes dont le lieu de résidence subit les conséquences aveugles et brutales d'un conflit armé et qui ont également besoin de protection

internationale<sup>1</sup>. Ces afflux peuvent également inclure des personnes qui souhaitent rester à l'extérieur de leur pays d'origine pour d'autres raisons.

12. Le HCR attache une importance considérable à la possibilité pour les demandeurs d'asile de disposer de procédures de détermination de statut. La Convention n'interdit pas toutefois une détermination collective de statut de réfugié favorable, solution à laquelle on a régulièrement eu recours lors d'afflux massifs compte tenu du coût et de l'impossibilité de mettre en oeuvre des procédures d'éligibilité individuelles et compte tenu des besoins objectifs de protection<sup>2</sup>. Le HCR encouragerait donc le recours à une détermination collective favorable ou à un mécanisme analogue en cas d'afflux massifs.

## VI. SOLUTIONS DURABLES EN CAS D'AFFLUX MASSIFS

13. Les instruments juridiques internationaux régissant la protection des réfugiés ne présupposent pas, en fait, un exil permanent bien que cela ait toujours été le cas dans certains pays. Dans d'autres pays toutefois, il n'a jamais été acquis que des groupes importants de réfugiés, auxquels on accorde généreusement l'accueil et l'asile, s'intègrent, sauf dans la mesure où cela est nécessaire pour parvenir à un certain degré d'autosuffisance.

14. Ni la Convention, ni son Protocole, ni le Statut du HCR ne mettent un accent particulier sur la situation de l'intégration. Le Statut cite le rapatriement volontaire parmi les premières solutions durables alors que la Convention identifie les circonstances dans lesquelles le statut de réfugié n'est plus nécessaire avant d'envisager la naturalisation et l'assimilation qui, aux termes de l'article 34, doivent être favorisées par les Etats contractants "dans toute la mesure du possible". En comparaison, la Convention de l'OUA, qui s'appesantit sur la question du rapatriement librement consenti, ne contient pas d'équivalent à l'article 34 de la Convention sur la naturalisation et l'assimilation. Alors que la Convention de l'OUA se réfère à l'installation, elle ne précise pas que la permanence du séjour peut être envisagée. A cet égard, il est tout à fait logique que la

-----  
<sup>1</sup>Concernant l'ex-Yougoslavie, le HCR a recommandé le recours à la protection temporaire pour:

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

<sup>2</sup>Le premier exode massif suite à l'adoption de la Convention de 1951 a été la fuite de quelque 200 000 Hongrois en 1956 à qui les pays d'accueil ont reconnu le statut de réfugié *prima facie*.

durée du séjour soit liée au besoin continu de protection internationale. Néanmoins, il convient de rappeler qu'une des fonctions sous-jacentes de la protection internationale est, selon les termes mêmes de la Convention de l'OUA, d'offrir aux réfugiés une vie et des perspectives d'avenir meilleures. Il est essentiel que le traitement des réfugiés - que ce soit des individus ou des groupes - réponde à ce besoin fondamental en rétablissant une certaine stabilité.

15. L'une des caractéristiques de la protection en cas d'afflux massifs a été la reconnaissance du fait qu'il peut ne pas exister, dans tous les cas, un engagement à accorder une installation permanente. Le Comité exécutif, dans ses conclusions touchant à la protection en cas d'afflux massifs a toutefois souligné la nécessité de rechercher les solutions durables. Dès 1979, le Comité exécutif a estimé que les Etats doivent être guidés par les considérations suivantes:

"En cas d'afflux massif de personnes en quête d'asile, ces personnes doivent toujours se voir accorder refuge, au moins temporairement. Les Etats qui, du fait de leur situation géographique ou pour toute autre raison, ont à faire face à un afflux massif de telles personnes doivent, selon les besoins et à la demande de l'Etat concerné, recevoir une assistance immédiate des autres Etats conformément au principe du partage équitable des charges. Ces Etats doivent se mettre en rapport aussitôt que possible avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés de façon à faire en sorte que les personnes intéressées soient pleinement protégées et reçoivent des secours d'urgence et que des solutions durables soient recherchées à leur intention". (Conclusion No. 15(XXX) Réfugiés sans pays d'asile)

En 1981, le Comité exécutif a conclu que:

"Les arrivées massives posent souvent de sérieux problèmes aux Etats, ce qui fait que certains, bien qu'ils se soient engagés à trouver des solutions durables, n'ont pu qu'accueillir les personnes en quête d'asile sans s'engager, au moment de l'admission, à assurer l'installation permanente de ces personnes sur leur territoire." (Conclusion No. 22(XXXII) Protection des personnes en quête d'asile en cas d'arrivées massives)

16. La conclusion de 1981 enjoint en outre aux Etats de s'efforcer à veiller à ce que les causes conduisant aux afflux massifs de demandeurs d'asile soient dans toute la mesure éradiquées et lorsque ces afflux se sont produits, que des conditions propices au rapatriement librement consenti soient réunies.

17. La protection internationale en cas d'afflux massifs comme pour toute forme de protection des réfugiés peut cesser parce qu'elle n'est plus nécessaire: lorsque les circonstances dans lesquelles elle a été octroyée n'existent plus ou sont très différentes, supprimant la crainte de persécution, les violations des droits de l'homme, la violence et le conflit. Les situations dans lesquelles une détermination peut être effectuée sont souvent précédées par d'importants mouvements de rapatriement spontanés. L'étape suivante sera généralement le rapatriement volontaire organisé, en consultation avec le HCR. Jusqu'à présent, toutefois, le Comité exécutif ne s'est pas penché de façon précise sur le cas des afflux massifs où ni le rapatriement, ni la réinstallation ne sont envisageables en tant que solutions durables dans une période de temps raisonnable. La question que pourrait

souhaiter examiner le Comité exécutif concerne donc les conditions relatives à un prolongement du séjour dans les situations d'afflux massifs.

## VII. PRINCIPES DIRECTEURS/NORMES FONDAMENTALES EN CAS D'AFFLUX MASSIFS

18. La nécessité d'une protection internationale en cas d'afflux massifs est généralement manifeste et, dans le cas de l'ex-Yougoslavie, la plupart des demandeurs d'asile peuvent également être des réfugiés au sens de la Convention et du Protocole. Le groupe ne doit pas, conformément aux principes de la non discrimination, faire l'objet d'un traitement différent de celui accordé à d'autres réfugiés. Il convient également de garantir des normes plus élevées du fait de considérations pratiques ayant trait à la stabilité du groupe. Si le besoin durable ne doit pas être synonyme de permanent, il est toutefois essentiel que des mesures soient prises pour répondre aux besoins profonds des réfugiés d'un degré plus élevé de stabilité et de certitude, particulièrement la capacité de recommencer à vivre dans une communauté avec un degré raisonnable de dignité et d'autosuffisance.

19. La protection temporaire a été proposée par le Haut Commissaire dans le cadre d'une réponse globale à la crise en ex-Yougoslavie qui a inclus les efforts de la communauté internationale et des parties directement concernées pour trouver une solution au conflit et mettre un terme aux violations des droits de l'homme. On a généralement reconnu la nécessité d'améliorer progressivement les normes au-delà du minimum lorsque la période de protection temporaire a été prolongée. Même lorsque le rapatriement volontaire est envisagé, le regroupement familial, l'emploi, les possibilités d'éducation et un certain degré d'intégration dans le pays d'asile sont des éléments cruciaux pour le bien-être et la stabilité des réfugiés.

20. Les normes applicables aux situations d'afflux massifs peuvent être considérées comme des mesures complémentaires et intérimaires de protection et non pas comme un substitut aux dispositions de la Convention et du Protocole. Les normes minimales consignées dans la conclusion No. 22 du Comité exécutif ont été prévues "en attendant de trouver une solution durable". Après une période de temps limitée et en l'absence d'autres développements, ces normes doivent également évoluer ou être remplacées par un statut de réfugié ou un statut juridique et des normes de protection adaptées au statut de réfugié.

21. La conclusion No. 22(XXXII) continue de fournir des bases solides à la plupart des aspects fondamentaux de protection en cas d'afflux massifs, en particulier l'interdiction du refoulement (y compris la non admission à la frontière) et l'admission; la non discrimination, la non pénalisation des arrivées, les droits civils fondamentaux et la fourniture de biens de première nécessité; le regroupement familial, l'accès des réfugiés à des tribunaux et la reconnaissance en tant que personne devant le droit; un endroit sûr pour l'aménagement des zones d'installation; et le rôle du HCR dans l'exercice de sa fonction de protection internationale. Il convient de rappeler toutefois qu'au moment de l'adoption de la conclusion No. 22(XXXII), la communauté internationale se préoccupait essentiellement de la situation précaire des demandeurs d'asile dans une région où peu d'Etats étaient parties aux instruments de protection internationale. Les aspects particuliers de la protection en cas d'afflux massifs bénéficieraient d'un renforcement dans les cas où la situation se prolongerait.

22. Le HCR voudrait proposer une précision complémentaire des aspects de protection suivants (outre la réaffirmation du principe impérieux du non refoulement, y compris le non rejet à la frontière): le statut des personnes protégées et l'établissement de papiers d'identité; la non pénalisation de l'entrée non autorisée; le regroupement familial; la liberté de mouvement; les dispositions spéciales pour les mineurs non accompagnés; l'éducation; l'accès à l'emploi et l'assistance sociale. En outre, les questions relatives à la durée de la protection temporaire et à l'octroi d'un nouveau statut précisant que la protection est encore requise, l'accès aux procédures d'asile et le rapatriement librement consenti méritent un examen ultérieur.

### VIII. PROTECTION AUX INDIVIDUS FUYANT UN CONFLIT ARME

23. Alors qu'une précision des normes de protection dans le contexte d'afflux massifs en cas de conflit est proposée et compte tenu du fait que la protection octroyée par la Convention peut également être applicable à de nombreuses personnes fuyant les situations de conflit, les Etats peuvent néanmoins recevoir des demandeurs d'asile qui ont fui un conflit ou d'autres troubles intérieurs n'impliquant pas une persécution ethnique et qui requièrent également une protection internationale.

24. Comme il est indiqué, les bases juridiques de la protection d'individus dans ces circonstances existent déjà dans certaines régions. L'article 1 2) de la Convention de l'OUA de 1969 définit également comme réfugié une 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". La troisième conclusion de la Déclaration de Carthagène de 1984 prévoit, de même, une définition élargie du réfugié qui couvre les individus fuyant leur pays car "leur vie, leur sécurité ou leur liberté étaient menacées par une violence généralisée, une agression étrangère, des conflits internes, une violation massive des droits de l'homme ou d'autres circonstances ayant perturbé gravement l'ordre public". L'article 3 de la Convention européenne pour la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales peut également s'appliquer dans des cas de cette nature.

25. Il semblerait souhaitable d'assurer à ces personnes, si elles ne relèvent pas de catégories couvertes par la Convention de 1951 ou le Protocole de 1967 une protection du moins équivalente à celle qui est offerte aux groupes fuyant des circonstances semblables. Le HCR propose donc que les individus fuyant le conflit dont les demandes ne contiennent pas, à première vue, d'élément de persécution se voient également octroyer un statut de protection formel qui pourrait, le cas échéant, commencer par une protection temporaire mais qui par la suite, et en l'absence de changement tangible des circonstances, se poursuivrait pour des raisons humanitaires avec des normes équivalentes à celles prévues par le statut de réfugié.

## IX. APATRIDES

26. Dans le cadre du renforcement de ses efforts en faveur des apatrides, demandé par le Comité exécutif en 1994, le HCR a entrepris une analyse et étudié des mesures pouvant contribuer à la prévention ou à la réduction du problème de l'apatridie. L'apatridie n'est pas seulement un problème relatif aux droits de l'homme, il est également directement lié aux besoins de prévention, dans la mesure où des personnes qui ne peuvent obtenir une protection nationale peuvent être contraintes de se déplacer pour chercher ailleurs une protection internationale. Un examen préliminaire de la protection des apatrides, y compris le contexte historique, est contenu dans un document soumis à la réunion du Sous-Comité plénier sur la protection internationale de juin 1995 (EC/1995/SCP/CRP.2). Il convient de clarifier davantage les moyens internationaux permettant d'étendre la protection à cette catégorie de personnes lorsque c'est nécessaire.

## X. PERSONNES DEPLACEES A L'INTERIEUR DU TERRITOIRE

27. La protection des personnes déplacées à l'intérieur du territoire a été examinée lors des deux réunions du Sous-Comité sur la protection internationale en 1994 et conformément au contenu du document détaillé et au débat en la matière, une conclusion générale du Comité exécutif a été adoptée (A/AC.96/839, par. 20). Cette conclusion rappelle la fréquente similitude des causes sous-jacentes des mouvements de réfugiés et des déplacements intérieurs ainsi que les solutions qu'ils requièrent et souligne le fait que la responsabilité primordiale du bien-être et de la protection des personnes déplacées incombe à l'Etat concerné.

28. Tout en invitant les Etats concernés à assurer un accès humanitaire sûr et opportun aux personnes ayant besoin d'une protection et d'une assistance, la conclusion encourage également le Haut Commissaire à poursuivre ses efforts pour mettre en oeuvre ses critères internes et les principes directeurs de l'intervention du HCR dans les situations de déplacements intérieurs en tant que contribution importante à une réponse plus concertée de la communauté internationale aux besoins des personnes déplacées à l'intérieur du territoire.

29. Un certain nombre d'initiatives sont toujours prises au niveau international concernant les personnes déplacées à l'intérieur du territoire. Le HCR continue de coopérer étroitement avec le Représentant du Secrétaire général pour les personnes déplacées à l'intérieur du territoire, notamment dans le cadre de ses efforts pour recueillir les normes internationales existantes concernant le traitement des personnes déplacées à l'intérieur du territoire et pour élaborer un code de conduite comprenant des principes directeurs à cet égard. Les événements récents en Afrique, en particulier, ont démontré une fois encore la nécessité de fixer des normes clairement libellées afin de contribuer à l'amélioration de la protection des personnes déplacées à l'intérieur du territoire. En outre, ils ont illustré la nécessité de préciser davantage les dispositions institutionnelles et connexes de coopération pour assurer la protection des personnes déplacées à l'intérieur du territoire. Cet aspect reste étroitement lié à la question plus large de l'octroi d'une protection efficace à toutes les victimes de conflits et de troubles.

## XI. CONCLUSION

30. Cette note a pour but d'esquisser certains des concepts de base et de donner une direction d'ensemble que le HCR proposerait dans un premier temps pour donner effet à la Conclusion générale sur la protection internationale adoptée par la quarante-cinquième session du Comité exécutif de 1994 (A/AC.96/839, par. 19)). L'opinion des membres du Comité exécutif permettrait d'envisager des propositions plus concrètes concernant la nature et le contenu de cette réponse donnant effet, grâce à l'appui des Etats, à une compétence élargie en matière de protection confiée au HCR. Dans l'intervalle, le HCR se tient prêt à proposer de nouveaux principes directeurs pouvant être étudiés de façon plus approfondie en tant qu'étape vers la fourniture d'une protection internationale à toutes les personnes qui en ont besoin.