

FOURNITURE DE LA PROTECTION INTERNATIONALE ET
RENFORCEMENT DE LA COOPERATION INTERNATIONALE
DANS LES EXODES MASSIFS

CONCLUSIONS PRELIMINAIRES DE L'ETUDE MANDATEE PAR LE HCR

1. L'Agenda pour la protection¹ approuvé en 2002 à l'issue des Consultations mondiales sur la protection internationale demande au HCR de « préparer une étude comparative sur les réponses en matière de protection aux afflux massifs ... et ... [d'étudier] la nécessité d'un nouveau texte » outre la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et la Convention de l'OUA de 1969 régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique. Une étude importante est en cours de réalisation. Ce qui suit est un récapitulatif des principales conclusions tirées à ce jour. L'étude achevée devrait être présentée aux membres du Comité exécutif plus tard au cours de l'année. Entre-temps, le HCR serait intéressé par toute réaction préliminaire.

2. Les buts de l'étude sont :

- De présenter des réflexions sur les pratiques antérieures face aux exodes massifs ;
- D'offrir une orientation quant aux questions juridiques et opérationnelles soulevées dans ce contexte ;
- D'identifier les domaines où la législation peut requérir un développement ultérieur et présenter des propositions pour améliorer la coopération internationale et le partage de la charge et des responsabilités dans les exodes massifs.

A. Définition de l'exode massif

3. L'étude estime que les afflux massifs tendent à présenter les quatre caractéristiques récurrentes suivantes :

- Un nombre considérable de personnes franchissant une frontière internationale ;
- Un rythme rapide des arrivées ;
- Une capacité d'absorption ou de réponse inadéquate des pays hôtes, particulièrement au cours de la phase d'urgence ;

¹ A/AC.96/973, par. 21. Voir en particulier le but 1, objectif 10.

- Des procédures d'asile individuelles, lorsqu'elles existent, ne pouvant se prêter à une évaluation de populations aussi importantes.

4. Aux fins de son analyse, l'étude se concentre donc sur des situations impliquant l'arrivée par une frontière internationale de personnes ayant besoin d'une protection internationale en tel nombre et à un tel rythme que la détermination individuelle de leur demande d'asile en vertu des procédures nationales est impossible (compte tenu des ressources disponibles). L'étude part de cette caractéristique pour en faire sa définition de base de l'afflux massif.

B. Le cadre juridique et opérationnel

5. Sur la base d'un examen des exodes massifs au cours des cinq dernières décennies, l'étude conclut que les principes fondamentaux de la Convention de 1951 ont été applicables dans de nombreux exodes. Vu le caractère impraticable de la procédure individuelle d'asile dans ces cas, l'étude appuie l'adoption de mécanismes de protection collectifs. Elle préconise un enracinement dans la législation nationale sur l'asile.

6. La reconnaissance *prima facie* du groupe est l'un de ces mécanismes reconnus ou appropriés dans des situations où il apparaît clairement que l'exode est provoqué par une situation de réfugiés d'un type couvert par la Convention de 1951 et/ou le Protocole de 1967 et/ou par des instruments régionaux sur les réfugiés. Dans les pays où le statut individuel de réfugié déclencherait normalement une réponse intégrationniste, l'afflux massif pourrait être géré moyennant un dispositif de protection temporaire lorsque sur la base de certains indicateurs, la nécessité d'une protection internationale devrait être de courte durée. L'étude note que l'octroi de la protection temporaire ne compromet pas l'éligibilité aux termes de la Convention mais assure dans l'intérim la couverture des besoins immédiats en matière de protection internationale. La protection temporaire est également apte à gérer les afflux où la cause de la fuite n'est pas encore claire ; lorsqu'il apparaît à l'évidence que le groupe se compose essentiellement de personnes qui, dans le cadre d'un système individualisé, pourraient prétendre à une forme de protection complémentaire ou dans le contexte d'une approche régionale harmonisée.

7. Afin d'ancrer la reconnaissance *prima facie* et la protection temporaire dans la pratique bien comprise et plus prévisible, l'étude préconise plusieurs lignes d'action :

- Pour éviter que la reconnaissance *prima facie* et la protection temporaire se traduisent dans les faits de façon différente et aient des conséquences différentes pour fondamentalement les mêmes groupes en question, l'étude recommande une articulation plus claire des critères pour que ces deux mécanismes soient soumis à une étude et une approbation multilatérale ;
- En outre, il pourrait se révéler judicieux d'harmoniser au plan international les normes de traitement des personnes bénéficiant de la reconnaissance *prima facie* ou de la protection temporaire en tenant directement compte des normes de la Convention de 1951 et plus généralement des normes pertinentes des droits de l'homme. Si l'on en croit l'expérience pratique des stratégies d'autonomie mises en œuvre dans les pays hôtes, les perspectives socio-économiques doivent également être intégrées. Il convient également de formuler

plus précisément les moyens de répondre aux besoins de protection spécifiques, par exemple des enfants exposés à l'enrôlement forcé ;

- Les situations de reconnaissance collective posent le problème de l'identification et du traitement des individus qu'il convient d'exclure et de l'ensemble des moyens de garantir le caractère civil et la sécurité physique des groupes de réfugiés. L'étude suggère que ces besoins fassent l'objet de procédures spécifiques et arrêtées.
- Pour en venir aux normes de traitement plus spécifiques, l'étude ne voit aucune raison de s'écarter des normes prévues dans la Convention de 1951 concernant la sécurité physique, la longue discrimination, la sécurité économique et sociale et la cessation. Les instruments régionaux relatifs aux réfugiés et les instruments applicables des droits de l'homme, lorsqu'ils sont pertinents, sont également une source de normes de traitement. Les trois solutions durables, individuellement et (plus probablement) de concert, sont plus directement applicables aux afflux massifs qu'aux arrivées individuelles. L'étude reconnaît toutefois que le rapatriement librement consenti a toutes les chances d'être la plus importante de ces solutions ce qui n'est pas, l'étude le fait remarquer, antinomique avec la promotion de l'autosuffisance des réfugiés dans le cadre d'une stratégie initiale de réponse. De même, les possibilités de réinstallation doivent être élargies dans les exodes massifs et le processus doit être rendu plus flexible, conformément au consensus qui se dégage maintenant dans le processus « Convention Plus » :
- L'étude examine différentes approches particulières utilisées pour éviter les afflux massifs, y compris les efforts pour fournir une protection à l'intérieur du pays. Sur la base de l'expérience passée, ces efforts doivent être considérés avec circonspection. L'étude renforce la position selon laquelle les propositions de protection à l'intérieur du pays dans des situations spécifiques ne devraient pas être à même de saper le droit des personnes à chercher asile ou les responsabilités des Etats en matière de non refoulement aux frontières.

C. Amélioration de la coopération internationale

8. L'étude reconnaît qu'une combinaison d'intérêts (ceux des Etats puissants au plan économique et politique ainsi que des Etats stratégiques et/ou proches) compte parmi les facteurs les plus critiques influençant la rapidité et le champ des réponses internationales aux exodes massifs. Un partage plus prévisible et plus équitable des responsabilités et des fardeaux qui en résultent dépend de la façon dont les différents intérêts de tous les pays concernés sont pris en compte. La coopération internationale et sa traduction dans les faits sont examinées dans l'étude. A cet égard, il est reconnu que l'aide humanitaire n'est pas suffisante. Compte tenu que l'essentiel de la charge incombe aux pays à bas revenus, l'étude se prononce en faveur d'un conditionnement de la réponse internationale afin qu'elle contribue non seulement à gérer la situation des réfugiés mais également à répondre aux aspirations des communautés hôtes en matière de développement. Les efforts à déployer pour s'attaquer aux causes profondes du déplacement et créer ainsi les conditions propices au retour doivent également être intégrés au tout début de l'action internationale.

9. On suggère que le partage de la charge et des responsabilités s'élabore sur la base des critères suivants étudiés plus avant dans l'étude :

- Intervention diplomatique et politique concernant le pays d'origine ;
- Assistance financière, y compris assistance financière d'urgence ; financement pour l'autonomie et le développement dans le pays d'asile ; financement pour les solutions durables, l'assistance en espèces, la réduction de la pauvreté et les mesures visant à soulager le poids de la dette ;
- Programme d'évacuation ou de transfert humanitaire ; et
- Réinstallation.

10. L'étude examine les dilemmes qui se posent pour trouver des ressources hypothéquant les efforts déployés afin de répondre de façon adéquate et cohérente aux exodes massifs. Elle appuie un certain nombre d'approches dont :

- L'assistance financière doit être mieux coordonnée et ciblée pour éviter la dépendance à l'égard de l'aide et promouvoir l'autonomie des réfugiés. Lorsque l'Etat hôte est un pays en développement, une assistance financière devrait être également envisagée en tant que contribution aux buts de développement national. L'Assistance au développement pour les réfugiés (DAR), le Développement moyennant l'intégration locale (DLI) et l'initiative sur les 4R (rapatriement, réintégration, réhabilitation et reconstruction) doivent être efficacement traduits dans les faits :
- L'utilité d'un fonds d'urgence pour les réfugiés doit être envisagée mais si elle ne dépend que des contributions volontaires, elle perd de son impact. Il pourrait s'avérer tout aussi efficace dans ce contexte de pousser quelque peu la réflexion du Haut Commissaire sur la façon de couvrir les besoins du Budget annuel du HCR conformément au processus « HCR 2004 »².
- Les accords stand-by doivent être conclus entre les Etats donateurs potentiels et les ONG/HCR pour améliorer la rapidité et la qualité de l'assistance en nature.
- Dans le cadre des stratégies de partage du fardeau, les paramètres fondamentaux doivent être établis pour savoir comment et quand les programmes de transfert et d'évacuation peuvent être mis en place. Les leçons de la crise du Kosovo doivent être tirées.
- Parallèlement, tous les efforts doivent être déployés pour assurer que la réinstallation soit une solution durable dans les exodes massifs et qu'à cet égard les critères et les processus tels que le traitement collectif soit plus développés et appliqués pour garantir une compatibilité avec les exigences d'importantes situations de déplacement.

11. L'étude examine également les mécanismes utilisés dans le passé pour concrétiser et superviser la mise en œuvre des plans d'action multilatéraux. Le processus CIREFCA, le Plan d'action global en Asie du Sud-Est et l'Initiative du Groupe de travail sur les questions humanitaires concernant l'ex-Yougoslavie (HIWG) ont plaidé pour la mise en place de

² A/AC.96/980, par. 53 à 61.

mécanismes flexibles pour réunir les Etats et les acteurs humanitaires clés de façon rapide et catalyser la coopération internationale. La participation étroite du HCR est encouragée avec d'autres acteurs internationaux également reconnus comme ayant un rôle crucial, particulièrement au moment où les questions de développement dans l'Etat hôte et/ou la région d'origine occupent le devant de la scène. Pour qu'un mécanisme soit efficace, il doit être conduit par un acteur capable de galvaniser la coopération des Etats et de diriger le processus de constitution d'une coalition humanitaire.

D. La voie à suivre ?

12. Pour encourager les approches cohérentes et traiter les différentes questions que soulèvent les exodes massifs, l'étude suggère qu'il pourrait être judicieux d'envisager un instrument sur cette question, par exemple sous la forme d'un deuxième protocole à la Convention de 1951. Quant au Protocole de 1967, il pourrait être ouvert à l'adhésion des Etats non parties à la Convention dont un certain nombre accueillent déjà beaucoup de réfugiés et pourraient raisonnablement bénéficier d'une meilleure gestion des afflux massifs au plan international. L'accent de ce nouvel instrument serait mis sur l'établissement de principes directeurs pratiques pour une meilleure gestion des demandes d'asile et des problèmes inhérents aux situations d'afflux massifs dans le cadre du partage de la charge.

13. L'étude suggère certains paramètres directeurs à cet égard :

- Le respect de la protection cardinale des réfugiés et des droits humains, en particulier l'interdiction du refoulement ;
- La reconnaissance spécifique des capacités différentes des Etats à contribuer à l'assistance et à la recherche de solutions et la nécessité d'une répartition équitable des charges et des responsabilités ;
- La prise en compte des contributions importantes faites par les pays de premier asile ;
- La prise de conscience du contexte politique dans lequel la crise humanitaire a lieu ;
- L'appréciation du fait que la participation au partage de la charge et du fardeau nécessite davantage qu'une aide d'urgence à court terme mais que la nature de la participation des Etats peut changer au fil du temps ;
- Un accent sur le partage des responsabilités garantissant une solution durable viable pour la population réfugiée dès que possible, tout en assurant qu'ils reçoivent un traitement conforme aux normes internationales dans le pays d'asile.

14. L'examen d'un nouveau protocole mérite une discussion approfondie sur les avantages et les difficultés éventuels. Afin de faciliter ce débat, voici une liste des questions méritant éventuellement une réflexion plus approfondie :

- Les dispositifs visant à assurer une protection internationale dans les exodes massifs composés de personnes relevant de la définition du réfugié contenue dans la Convention de 1951 et/ou ayant pour d'autres motifs besoin d'une protection internationale ;

- L'exclusion ou la révocation de la protection internationale accordée à des individus au sein de groupes plus importants qui ne méritent pas la protection internationale ;
- Les principes et peut-être même les modalités du partage de la charge et des responsabilités ;
- La sécurité physique des populations réfugiées affectées, particulièrement les femmes et les enfants ;
- Le maintien du caractère civil et humanitaire de l'asile, y compris moyennant la séparation des combattants ;
- Les devoirs de personnes bénéficiant d'une protection internationale dans les afflux massifs ;
- Les normes minimales de traitement pour les personnes bénéficiant d'une protection internationale dans le contexte d'un exode massif ;
- Les circonstances dans lesquelles la protection internationale devrait prendre fin ;
- Les solutions durables, y compris particulièrement les conditions de la promotion du rapatriement librement consenti et les liens avec d'autres solutions.

15. Concernant les mécanismes possibles de coopération internationale, hors du cadre du Protocole, l'étude tire les leçons de dispositifs mis en place pour réunir des gouvernements et autres acteurs clés que l'on a retrouvé dans les modèles de la CIREFCA, du PAG et du HIWG. Les recommandations qui en découlent sont entre autres :

- a) Au début d'une crise, les discussions doivent être organisées par le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés ;
- b) Les participants peuvent inclure les pays de premier asile, d'autres Etats régionaux, les pays donateurs, les organisations régionales et les organes gouvernementaux et non gouvernementaux pertinents. Il serait particulièrement intéressant de faire participer le Coordonnateur des secours d'urgence des Nations Unies en cas de déplacement intérieur massif. Cette instance pourrait servir de bras humanitaire d'une initiative diplomatique/politique internationale (par exemple les Nations Unies) ;
- c) Une utilisation plus systématique des possibilités d'alerte précoce, y compris une information des organes/réseaux pertinents, particulièrement l'Office pour la coordination des affaires humanitaires afin de décider lorsqu'une situation justifie le lancement d'un processus multilatéral de consultation et de coordination. Ce processus est commencé par la suite, assorti d'un calendrier arrêté ;
- d) Idéalement et comme premier aboutissement du processus de consultation, un cadre de réponse pourrait faire l'objet d'un consensus entre les participants sous la forme d'un plan d'action ou d'un mémorandum, qui entraînerait des engagements fermes en matière de mise en œuvre. Un mécanisme d'examen (Comité directeur) pourrait faire partie de ce cadre ;
- e) Un cadre-type pourrait être envisagé comme base de discussion. Ce modèle pourrait peut-être être élaboré dans le cadre de l'Initiative Convention Plus du Haut Commissaire.