



Principes directeurs opérationnels

sur le maintien du caractère
civil et humanitaire de l'asile

Table des matières

Préface.....	1
--------------	---

1e Partie : Introduction3

A. CONTEXTE	3
B. APERÇU HISTORIQUE	5
C. PORTÉE DES PRINCIPES DIRECTEURS	7
D. CADRE LÉGAL	7
La Charte des Nations Unies.....	7
Le droit sur la neutralité et le droit humanitaire international.....	8
Le droit des Réfugiés	8
Le droit national	9

2e partie : Principes directeurs opérationnels 11

A. TERMINOLOGIE	11
B. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES	12
C. PRINCIPES DE BASE	13
D. LE PROCESSUS DE DÉSARMEMENT	14
E. LE PROCESSUS D'IDENTIFICATION DES COMBATTANTS.....	16
Considérations générales.....	17
Le processus d'identification.....	17
Indicateurs pertinents pour la révision et niveau de preuve.....	19
F. LE PROCESSUS DE SÉPARATION ET D'INTERNEMENT DES COMBATTANTS.....	20
G. LE RENONCEMENT AUX ACTIVITÉS ARMÉES.....	23
La vérification de l'authenticité et de la permanence du renoncement	24
Indicateurs de l'authenticité et de la permanence du renoncement	25
Mesures incitatives contribuant à l'authenticité et à la durabilité du renoncement.....	25
Caractéristiques qui peuvent influencer la longueur de la période de vérification.....	26
H. LA DÉTERMINATION DU STATUT DE RÉFUGIÉ POUR LES EX-COMBATTANTS.....	27
I. LES ACTES DE RÉFUGIÉS INCOMPATIBLES AVEC LE CARACTÈRE CIVIL ET HUMANITAIRE DE L'ASILE	28
J. LES ENFANTS ASSOCIÉ(E)S AUX FORCES ARMÉES	29
K. CONSIDÉRATIONS POUR LES FEMMES ET LES FILLES	32
L. LA COOPÉRATION INTERNATIONALE	33
M. LES COMBATTANTS QUI NE RENONCENT PAS AUX ACTIVITÉS MILITAIRES	35
DDR (Désarmement, Démobilisation, Réintégration)	35
Les mercenaires.....	36

3e Partie : La sécurité des camps de réfugiés	39
A. INTRODUCTION	39
B. MESURES DE PRÉVENTION	39
C. PRATIQUES DE GESTION DE LA SÉCURITÉ	40
D. QUESTIONS DE GESTION DU CAMP	42
E. LE RECRUTEMENT DE RÉFUGIÉS.....	43
Annexe 1 : Études de cas	45
TANZANIE.....	45
RDC	46
SIERRA LEONE.....	47
GUINÉE.....	48
ZAMBIE.....	49
TCHAD.....	49
Annexe 2 : Conclusion du Comité exécutif sur le caractère civil et humanitaire de l'asile	53
Annexe 3 : Conclusions et questions préliminaires soulevées à la table ronde d'experts sur le caractère civil et humanitaire de l'asile	57
Annexe 4: Liste de documents pertinents	69

Crédits photo

Couverture : Sri Lanka, "centres de secours ouverts" soutenus par le HCR, HCR, M.Kobayashi, 1999.

Page 2 : Guinée, le camp de réfugiés de Katkama, HCR, B.Neeleman, 1999.

Page 9 : Libéria, DDR au camp Scheffling près de Monrovia, HCR, H. Caux, 2003.

Page 20 : Sierra Leone, anciens combattants dans un camp d'internement à Mappede, HCR, N. Behring, 2003.

Page 30 : RDC, le centre de réintégration pour ex-enfants soldats à Bukavu, HCR, F. Fontanini, 2006.

Page 32 : Libéria, membres de milices/forces armées gouvernementales à Ganta, HCR, T.Voeten, 2003.

Page 40 : Soudan, des soldats de l'UA et du gouvernement du Soudan escortent des personnes déplacées du camp de Douma lors du ramassage de bois de chauffage, HCR, H.Caux, 2005.

Préface

Ces principes directeurs opérationnels sur le maintien du caractère civil et humanitaire de l'asile ont été rédigés à la demande du Comité exécutif du HCR qui, dans sa Conclusion No. 94 (LIII) de 2002, avait souligné le besoin d'élaborer des mesures pour le désarmement des éléments armés et pour l'identification, la séparation et l'internement des combattants. Ces principes directeurs ont tenu compte des recommandations de la Rencontre d'Experts qui s'est tenue du 9 au 11 juin 2004 (cf. Annexe 3) et s'ajoutent à deux études commandées par le HCR pour préparer la Réunion d'Experts, ainsi qu'à des consultations internes ultérieures. Ces principes directeurs ont particulièrement bénéficié de l'étude sur le maintien du caractère civil et humanitaire de l'asile rédigée par Rosa Da Costa et publiée en 2004 dans le cadre de la collection "Legal and Protection Policy Research" (Recherche juridique et politique de protection) du Service de la Protection Internationale du HCR (rebaptisé Division des Services de Protection Internationale).

Malgré l'existence de directives et de principes légaux bien établis et applicables à la problématique du maintien du caractère civil de l'asile et de la séparation et l'internement des combattants, les interventions sur le terrain restent souvent inadéquates, en raison d'une réticence, ou d'une incapacité, de la part des gouvernements, mais aussi des agences internationales, à prendre des responsabilités. Alors qu'en fin de compte, la responsabilité du maintien du caractère civil de l'asile et de la sécurité en général incombe aux États, ces principes directeurs suggèrent de régler les problèmes d'identification, de séparation et d'internement par une stratégie collaborative, de manière à garantir que le processus d'identification, de séparation et d'internement bénéficie de conseils d'experts et qu'il soit mis en œuvre de façon claire et transparente. Il est de la plus haute importance que les acteurs concernés dans ce processus comportent le gouvernement, le Département des opérations de maintien de la paix (DOMP), le HCR, le CICR et des ONGs nationales et internationales. D'autres institutions des Nations Unies comme l'UNICEF peuvent également jouer un rôle important.

Le caractère civil et humanitaire de l'asile est un élément crucial de la sécurité des réfugiés, et il constitue une norme de protection internationale importante. Les camps de réfugiés sont particulièrement vulnérables aux violations de ce principe. Si ces infractions ne sont pas réglées, la situation peut devenir une source de menace à la paix et la sécurité internationales. L'implication des organes politiques des Nations Unies à ce sujet est donc totalement justifiée.

Divers organismes des Nations Unies font attention à ce problème, et les résultats peuvent être utilisés comme base de défense de cette cause avec les États. Les incidences négatives des éléments armés et des combattants sur les populations réfugiées sont devenues, depuis 1999, un thème récurrent dans les rapports du Secrétaire Général des Nations Unies au Conseil de Sécurité sur "la Protection des civils dans les conflits armés." Le Conseil de Sécurité, dans sa Résolution No. 1296 de l'an 2000, a demandé au Secrétaire Général d'appeler l'attention du Conseil de Sécurité sur les situations où la présence d'éléments armés dans les sites de réfugiés peut menacer la sécurité et la paix régionales. Un "Aide-mémoire" reflétant le développement des priorités de protection, d'abord adopté par le Conseil de Sécurité en mars 2002 et révisé en décembre 2003, fournit une base supplémentaire pour permettre au Conseil de Sécurité d'examiner les situations où un appui est nécessaire pour obtenir le désarmement des éléments armés ainsi que l'identification, la séparation et l'internement des combattants.

Le HCR a plusieurs possibilités d'explorer des manières d'influencer le système des Nations Unies et de l'amener à jouer un plus grand rôle dans l'appui aux activités de séparation. Les rapports périodiques du Secrétaire Général au Conseil de Sécurité sur la protection des civils fournissent des éléments pour la définition de missions de maintien de la paix ; l'amélioration de la coordination inter-agences facilite également la

planification des missions intégrées. Le Comité Exécutif pour les Affaires Humanitaires supervise un Groupe de mise en œuvre de la protection des civils qui est à la tête des efforts entrepris pour se doter de rapports plus systématiques sur les développements au niveau des préoccupations fondamentales en matière de protection dans des situations de conflit armé. Cela comprend les réfugiés, les personnes déplacées, ainsi

que la menace que constitue pour ces gens la présence d'éléments armés.



Ces mécanismes pourraient être exploités pour prêter une plus grande attention aux défis opérationnels posés par la séparation des combattants, à propos de laquelle la relation entre le HCR et DOMP est très pertinente.

L'expérience unique du DOMP devrait faciliter les discussions sur la définition plus précise des mandats de maintien de la paix afin de régler de manière appropriée les questions d'identification, de séparation et d'internement des combattants. Le DOMP pourrait également aider au

soutien opérationnel, à la fourniture d'observateurs et d'experts militaires, à la formation, ou encore recommander des déploiements de police civile.

Les opérations de maintien de la paix nouvellement établies ont reçu un mandat clair pour protéger les sites des Nations Unies et les civils sous menace imminente, même si c'est la plupart du temps avec la réserve "dans la mesure de ses moyens et dans ses zones de déploiement". Les opérations de maintien de la paix auront un mandat pour opérer dans les zones où ont eu lieu des conflits, mais pas au-delà des frontières de l'État accueillant la mission. La Résolution No. 1625 de 2005 du Conseil de Sécurité souligne l'importance d'une stratégie régionale à la prévention des conflits, en particulier en ce qui concerne les programmes de désarmement, de démobilisation et de réintégration, y compris la réintégration efficace et durable des ex-combattants. C'est dans ce genre de contexte régional que le DOMP peut également voir un rôle au niveau des questions de sécurité transfrontalières.

L'intérêt principal du HCR est la sécurité des réfugiés et l'assurance que le caractère civil et humanitaire de l'asile soit maintenu. Si l'élimination des causes premières du conflit armé et la réduction des mouvements d'armes sont les solutions définitives à rechercher par la communauté internationale, la protection physique des réfugiés dans les camps et les zones d'installation de réfugiés reste principalement la responsabilité du pays hôte. Ces principes directeurs sont la contribution du HCR à l'avancement de la protection, tant en ce qui concerne le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays que le droit des réfugiés à la vie et la sécurité.

Section des Opérations de Protection et des Conseils Juridiques
Division des Services de Protection Internationale
Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés
Genève, septembre 2006

1e Partie : Introduction

A. CONTEXTE

Le préambule de la Convention de 1951 relative au statut des Réfugiés (la Convention de 1951) stipule que la nature du problème des réfugiés est sociale et humanitaire.¹ De même, le Statut du HCR stipule que le travail de l'Office est social et humanitaire.² L'octroi de l'asile et la reconnaissance du statut de réfugié sont des principes universellement reconnus comme étant un acte pacifique, apolitique et humanitaire.

Pour garantir le caractère civil et humanitaire de l'asile, il est de la plus haute importance que seules les populations civiles bénéficient de l'octroi de l'asile. Le droit humanitaire international, à travers son "principe de distinction", protège les populations civiles et les objets civils des attaques militaires en les distinguant des membres des forces armées. Ces derniers se voient accorder le statut de combattants et ont donc le droit de participer aux hostilités tout en devenant des cibles légitimes d'attaques militaires. Le droit des réfugiés est à son tour influencé par ce principe clé de distinction dans sa doctrine de base qui veut que les camps et zones d'installation de réfugiés ne doivent être utilisés que pour héberger des populations civiles, et non des combattants, afin de garantir le caractère humanitaire de l'asile.

La présence de combattants³ dans un afflux de réfugiés, ou dans des camps existants ou dans des zones accueillant des réfugiés, menace le principe fondamental du caractère civil et humanitaire de l'asile ainsi que l'institution même de l'asile. Elle peut générer de graves problèmes de sécurité pour les réfugiés, les États d'accueil et les communautés d'asile ainsi que les travailleurs humanitaires. Du fait de leur déplacement, les réfugiés sont exposé(e)s à une série de problèmes de sécurité générés par l'effondrement des structures sociales et des normes culturelles, par la séparation et la perte de membres de leur famille et du soutien de la communauté ainsi que par l'immunité dont jouissent les auteurs de crimes et de violence. Dans ce genre de contexte, la présence de combattants aggrave la situation car elle peut provoquer des attaques transfrontalières et elle comporte un risque élevé de mener au recrutement militaire forcé, à l'effondrement général de l'ordre public, à l'augmentation des violences physiques et des sévices sexuels, à la manipulation politique ainsi qu'au détournement de l'aide humanitaire. La détérioration de la sécurité dans les zones environnant les camps de réfugiés peut tout à fait avoir une incidence sur la zone d'asile en créant une source de tensions entre les réfugiés et les communautés d'accueil. Quand les autorités ne peuvent plus tolérer la situation d'insécurité, les réfugiés peuvent faire l'objet de refoulement. La présence de combattants dans les camps peut également entraver la mise en œuvre de solutions durables comme le rapatriement librement consenti et l'intégration sur place.

¹ Le préambule de la Convention de 1951 relative au statut des Réfugiés stipule que : "Exprimant le vœu que tous les États, reconnaissant le caractère social et humanitaire du problème des réfugiés, fassent tout ce qui est en leur pouvoir pour éviter que ce problème ne devienne une cause de tension entre États." La Déclaration des Nations Unies sur l'asile territorial No. 2312 (XXII) de 14 décembre 1967 stipule quant à elle : "Reconnaissant que l'octroi de l'asile... est un acte pacifique et humanitaire et... ne peut pas être considéré comme inamical par un autre État".

² Le statut du paragraphe 5 du préambule du HCR.

³ Cf. 2e Partie, dans les définitions, qui explique que l'utilisation du terme "combattant" dans les présents principes directeurs ne correspond pas à la signification spécifique du terme combattant en droit humanitaire international.

Dans certains contextes, la militarisation de camps peut constituer une menace pour la sécurité nationale et même la stabilité régionale ainsi que pour les relations entre les États. Les risques qui s'en suivent au niveau de la sécurité et les capacités d'intervention souvent limitées des États peuvent mener des États hôtes potentiels à refuser totalement l'accès des réfugiés et des demandeurs d'asile à la protection internationale ou à limiter la liberté de mouvement des réfugiés et d'autres droits qui accompagnent normalement l'asile. Bien que cela constitue un défi majeur, il est clairement dans l'intérêt des États, des réfugiés, et de l'institution de l'asile dans son ensemble, d'établir une distinction entre les réfugiés d'une part et les combattants d'autre part.

Dans une situation d'afflux en masse, quand les réfugiés fuient le conflit armé et traversent la frontière, c'est la sécurité physique qui est prioritaire pour les personnes cherchant asile. Le droit à la vie et la sécurité des personnes font partie des droits humains fondamentaux que les réfugiés cherchent à protéger. Les menaces peuvent provenir de différents acteurs comme l'armée et la police, des groupes armés organisés, des organisations criminelles, la population locale ou d'autres réfugiés. Elles peuvent prendre des formes diverses comme des violences physiques et sexuelles, des actes criminels, des attaques de camps de réfugiés, des mines terrestres, le recrutement forcé ou l'infiltration de combattants dans les zones accueillant des réfugiés.

Les solutions aux problèmes de sécurité doivent impérativement se trouver de manière holiste, en tenant compte des circonstances sur place, tout en réglant tous les problèmes majeurs. Comme les questions de sécurité sont invariablement liées, il faut envisager une combinaison d'approches. Cela nécessitera l'élaboration d'une stratégie complète qui implique une multitude d'acteurs pertinents.

Afin de mieux comprendre ce qui peut être une problématique complexe et sensible, les présents principes directeurs proposent une explication du contexte légal, dans lequel se trouvent des liens étroits entre le droit humanitaire international, le droit des réfugiés et le droit international relatif aux droits humains. Il s'ensuit que ces principes directeurs ont pour objectif de fournir des conseils pratiques à propos d'actions à entreprendre quand des informations montrent que des camps ou des zones d'installation de réfugiés sont infiltrés par des combattants ou qu'ils risquent de l'être. Ces principes directeurs examinent également par quels moyens les acteurs pertinents peuvent collaborer à la prévention de la militarisation des camps en réglant le problème des flux mixtes (c'est-à-dire des afflux de réfugiés en masse caractérisés par la présence mixte de réfugiés et de combattants) dès le début d'une crise. Le chapitre sur la question de la gestion de la sécurité dans les camps de réfugiés a pour objectif de décrire comment il faut régler le problème de la séparation (des réfugiés des combattants) dans le contexte d'une stratégie d'ensemble renforçant la sécurité des réfugiés.

La réussite ou l'échec du désarmement des éléments armés et de l'identification, de la séparation et de l'internement des combattants dépendra d'une grande variété de facteurs. De nombreux pays devant prendre ces mesures manquent de ressources financières suffisantes ou font preuve d'une sympathie politique ou militaire avec les combattants. Des facteurs géographiques, comme de longues zones de frontières non contrôlées et manquant d'infrastructures, constituent des défis supplémentaires pour empêcher des éléments militaires de traverser les frontières et de s'infiltrer parmi les réfugiés. Il est très important de partager ce fardeau internationalement, en fournissant des ressources financières et techniques, notamment pour la formation des forces de sécurité. En fin de compte, cependant, la réussite dépendra souvent fortement de la volonté politique du gouvernement hôte. À cet égard, il est espéré que les présents principes directeurs servent également d'outil de plaidoyer pour souligner aux États l'importance de l'action et les dangers de l'inertie.

B. APERÇU HISTORIQUE

Le problème de l'insécurité dans les camps de réfugiés et leur caractère civil et humanitaire fut d'abord appelé à l'attention du Comité exécutif du programme du Haut Commissariat en 1979 dans le contexte d'attaques armées sur des camps de réfugiés en Afrique australe.⁴ Le Haut Commissaire a commandé une étude sur le sujet⁵ et en 1983, dans son rapport au Sous-Comité plénier sur la protection internationale, il déclara que " [dans] le cas d'attaques militaires sur des camps et des zones d'installation de réfugiés, les éléments politiques et apolitiques (c'est-à-dire humanitaires) sont toujours intimement liés. Il n'est donc pas nécessairement possible au Haut Commissariat d'entreprendre une action efficace (même pour atteindre ses objectifs purement humanitaires) autrement qu'en étroite coopération avec les organes politiques des Nations Unies, et en étroite consultation avec le Secrétaire Général des Nations Unies, une collaboration qui devrait être mise en place dans chaque cas".

Le Comité exécutif a continué à rechercher le consensus sur un ensemble de principes en ce qui concerne les attaques sur les camps de réfugiés. La plupart de ses conclusions adoptées à ce sujet sont restées assez générales, soulignant simplement le fait que les États devraient faire "tout ce qui est en leur pouvoir pour garantir le maintien du caractère civil et humanitaire de ces camps et zones d'installation".⁶

L'Assemblée Générale des Nations Unies a entre-temps pris les inquiétudes du HCR en considération et adopté une résolution en 1984⁷ dans laquelle elle a condamné toutes les violations des droits et de la sécurité des réfugiés et des demandeurs d'asile, en particulier celles qui sont perpétrées par des attaques militaires ou armées contre les camps et zones d'installation de réfugiés.

Dans son rapport de 1998 sur l'Afrique⁸, le Secrétaire Général exhortait à "l'établissement d'un mécanisme international pour aider les gouvernements hôtes à maintenir la sécurité et la neutralité des camps et zones d'installation de réfugiés". Par conséquent, le Conseil de Sécurité a adopté la résolution No. 1208 le 19 novembre 1998, dans laquelle il demandait aux États africains de mettre en œuvre des mécanismes de protection des réfugiés, surtout en ce qui concerne l'installation des réfugiés à une distance sûre de la frontière et la séparation des réfugiés d'autres personnes qui ne peuvent pas bénéficier de la protection internationale. Cette résolution encourage également les États africains à recourir à l'aide internationale en cas de besoin.⁹

Le rapport du Secrétaire Général de 1998 sur l'Afrique est aussi l'un des premiers documents où le concept de la protection des civils en période de conflit armé fut

⁴ Conclusion du Comité exécutif No. 14 (XXX), 1979.

⁵ Conclusion du Comité exécutif No. 27 (XXXIII), 1982.

⁶ Cf. en particulier les Conclusions du Comité exécutif No. 32, 33, 45 et 48.

⁷ A/Res/39/140, 14 décembre 1984.

⁸ Les causes de conflit et la promotion de la paix et du développement durables en Afrique, A/52/871 – S/1998/318, 13 avril 1998.

⁹ En juillet 1998, le Haut Commissariat, suite aux consultations avec le Secrétaire Général adjoint pour les Opérations de maintien de la paix, a soumis une proposition d'"échelle d'options", dont le but est de régler les différents types et degrés d'insécurité qui surviennent d'une manière typique dans les zones peuplées de réfugiés. L'option "douce" comprend des mesures de prévention pouvant être prises par les États, éventuellement avec l'assistance de la communauté internationale, telles que limiter la taille des camps, établir une distance raisonnable de la frontière avec les pays d'origine et inclure les leaders des réfugiés dans les décisions concernant la gestion du camp. Dans le cadre de cette option, les gouvernements devraient examiner la séparation des combattants, tandis que la communauté internationale pourrait fournir une assistance aux forces chargées du maintien de l'ordre public. L'option "moyenne" pourrait comprendre le déploiement d'observateurs civils de plusieurs nationalités ou une force de police internationale pour appuyer les efforts de maintien de l'ordre public. Et enfin, en tant que mesure de dernier recours, l'option "dure" fait référence au déploiement d'une Opération de maintien de la paix des Nations Unies ou d'une force multinationale ou régionale au Chapitre VI de la Charte des Nations Unies, ou même aux Chapitres VII et VIII, en cas de non-consentement à une intervention extérieure.

soulevé, accompagné d'une forte recommandation à porter davantage d'attention aux contrôles et aux rapports à propos du respect des normes humanitaires et des droits humains en période de conflits armés.

Depuis lors, les efforts se sont intensifiés pour obtenir des rapports plus systématiques sur la protection des civils en période de conflits armés. En 1999, le Conseil de Sécurité a explicitement demandé au Secrétaire Général de préparer un rapport comprenant des recommandations sur les manières dont le Conseil pourrait améliorer la protection physique et légale des civils en période de conflits armés. Ceci a mené à la rédaction de rapports périodiques par le Secrétaire Général et de directives orales bisannuelles par le Coordonnateur des secours d'urgences au Conseil de Sécurité, qui bénéficie de rapports plus réguliers et plus consistants rédigés par les organismes des Nations Unies pertinents.¹⁰

Le 19 avril 2000, le Conseil de Sécurité adopta la résolution No. 1296¹¹, qui prit en considération l'importance de la protection des civils en période de conflit armé et invita notamment le Secrétaire Général à appeler l'attention du Conseil sur les situations où les réfugiés et les personnes déplacées sont vulnérables au harcèlement, où leurs camps sont vulnérables d'infiltrations par des éléments armés et où de telles situations sont susceptibles de menacer la paix et la sécurité internationales. Dans de tels cas, le Conseil serait prêt à agir pour aider à créer un environnement sûr pour les civils mises en danger par les conflits, notamment en fournissant de l'aide aux États concernés. L'adoption de la résolution No. 1674 du Conseil de Sécurité en avril 2006 sur la protection des civils en période de conflit armé fut une étape importante dans ce processus.¹²

À la fin de l'an 2000, le HCR a lancé les Consultations mondiales sur la protection internationale, qui ont engagé les États et d'autres interlocuteurs dans un large dialogue afin d'explorer les meilleures possibilités de revitaliser les mesures internationales existant pour la protection des réfugiés tout en garantissant une souplesse pour régler les nouveaux défis et les nouvelles questions à venir. La problématique du caractère civil de l'asile figurait à l'agenda des consultations mondiales et un certain nombre de principes directeurs et de recommandations concrètes furent présentés.¹³

L'Agenda pour la protection qui s'ensuivit demande de régler de manière plus efficace les problèmes liés à la sécurité, en fournissant des ressources aux États pour garantir la sécurité des réfugiés et pour séparer les éléments armés des populations réfugiées ainsi que pour régler les problèmes de recrutement militaire parmi les réfugiés et la prévention des violences perpétrées sur la base de l'âge et du genre et les violences sexuelles.

Suite à cela, le Comité exécutif a cherché à régler cette question en adoptant la conclusion No. 94 (LIII) de 2002 sur le caractère civil de l'asile. Cette conclusion demande au HCR de faciliter un processus d'élaboration de mesures pour le désarmement des éléments armés et pour l'identification, la séparation et l'internement des combattants, y compris la clarification de procédures et de normes pertinentes. Les présents principes directeurs sont une réponse à ce besoin reconnu.

¹⁰ Cf. la demande de rapport dans la déclaration présidentielle du 12 février 1999 (S/PRST/1999/6) et les rapports suivants S/1999/957, S/2001/331, S/2002/1300, S/2004/431 et S/2005/740.

¹¹ S/RES/1296 (2000).

¹² S/RES/1674 (2006).

¹³ EC/GC/01/5, 19 février 2001 et EC/GC/01/8/Rev.1, 28 juin 2001.

C. PORTÉE DES PRINCIPES DIRECTEURS

Les présents principes directeurs couvrent les situations où des flux mixtes de réfugiés (c'est-à-dire des afflux de réfugiés en masse caractérisés par la présence mixte de réfugiés et de combattants) entrent dans un pays voisin à cause d'un conflit armé international ou à l'intérieur du pays. Ces principes directeurs ont donc pour objectif de régler la situation de militarisation de camps et de zones d'installation de réfugiés les pays d'asile, étayés par l'objectif d'assurer la sécurité des populations réfugiées.

D. CADRE LÉGAL

La Charte des Nations Unies

Considéré comme la pierre angulaire de la Charte des Nations Unies, l'Article 2 (4) fournit la base de l'obligation des États de désarmer les éléments armés ainsi que de séparer et d'interner les combattants, que ce soit dans les conflits armés internationaux ou non internationaux. L'Article 2(4) oblige chaque État à "s'abstenir, dans ses relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des nations Unies".

L'Article 2(4) est considéré comme faisant partie du droit international coutumier¹⁴ et doit être lu et interprété dans l'esprit plus large de la Charte des Nations Unies, et en particulier de l'Article 1, qui énonce les buts des Nations Unies comme étant d'établir des relations amicales entre les nations, d'obtenir la coopération internationale pour résoudre les problèmes à caractère humanitaire, et de maintenir la paix et la sécurité internationales, qui est le but principal de la Charte des Nations Unies. La Résolution No. 2625, qui adopte la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies, est particulièrement pertinente.¹⁵ Elle déclare, entre autres, les principes suivants :

Chaque État a le devoir de s'abstenir d'organiser ou d'encourager l'organisation de forces irrégulières ou de bandes armées, notamment de bandes de mercenaires, en vue d'incursions sur le territoire d'un autre État.

Chaque État a le devoir de s'abstenir d'organiser et d'encourager des actes de guerre civile ou des actes de terrorisme sur le territoire d'un autre État, d'y aider ou d'y participer, ou de tolérer sur son territoire des activités organisées en vue de perpétrer de tels actes, lorsque les actes mentionnés dans le présent paragraphe impliquent une menace ou l'emploi de la force. [...]

Tous les États doivent s'abstenir d'organiser, d'aider, de fomenter, de financer, d'encourager ou de tolérer des activités armées subversives ou terroristes destinées à changer par la violence le régime d'un autre État ainsi que d'intervenir dans les luttes intestines d'un autre État.

Les interdictions prévues par la Charte vont donc au-delà des attaques militaires directes entre États et comprennent les attaques menées en ayant recours à des forces

¹⁴ La nature de l'article 2 (4) ainsi que le type d'actions interdites par cette clause fut interprétée par la Cour internationale de Justice dans le cas Nicaragua v. U.S. (1986) ICJ 14 (27 juin 1986). Dans ce cas, la cour était d'avis, entre autres, que, en effet, l'article 2 (4) est une déclaration de droit coutumier, et que le type d'interdictions résultant de cette clause s'étend à des actes qui sont moins graves qu'une attaque armée directe.

¹⁵ Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la Coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies, Résolution AG No. 2625 (XXV) du 24 octobre 1970.

irrégulières comme des bandes armées, des mercenaires ou des rebelles armés. Aider, encourager ou même tolérer des activités armées par des personnes privées, du pays ou étrangères, est également interdit par la Charte. De plus, comme indiqué ci-dessus, l'État a l'obligation de réprimer et d'empêcher l'utilisation de son territoire par des personnes dont le but est d'attaquer un autre État ou d'instiguer le renversement violent de son régime. L'État hôte a une obligation de diligence à cet égard, au point qu'il doit impérativement utiliser les moyens à sa disposition pour prévenir ou supprimer ces actes illicites dans les situations où le risque est prévisible, car dans le cas contraire, il violerait l'article 2 (4) de la Charte.

Le droit sur la neutralité et le droit humanitaire international

La cinquième Convention de La Haye ¹⁶ stipule que le devoir d'un État neutre est d'interner les troupes qui se trouvent sur son territoire et qui appartiennent à des armées belligérantes et de ne pas permettre que des hostilités soient menées à partir de son territoire. ¹⁷

Bien que la cinquième Convention de La Haye ne s'applique officiellement qu'en cas de conflit armé international, on accepte généralement qu'elle puisse également s'appliquer par analogie aux situations de conflits non-internationaux dans lesquels des combattants, soit du côté du gouvernement soit du côté de groupes armés d'opposition, ont pris la fuite dans un État neutre. ¹⁸

Le devoir issu du droit sur la neutralité ressemble aux obligations citées à l'Article 2 (4) de la Charte des Nations Unies, comme il est décrit ci-dessus. Il est raisonnable de conclure que ces clauses de la cinquième Convention de La Haye font partie des normes principales applicables à tous les conflits armés et qu'elles ont atteint le statut de droit coutumier.

Le droit des Réfugiés

L'existence même du droit international des réfugiés et la protection qu'il confère est fondée sur l'acceptation par la Communauté internationale de son caractère fondamentalement neutre et, plus spécifiquement, sur le caractère pacifique et humanitaire (apolitique) de l'asile. L'octroi de l'asile par un État hôte ne peut donc pas être considéré comme un acte inamical par le pays d'origine. ¹⁹

C'est ce qu'exprime le Préambule de la Convention relative au Statut des Réfugiés (ci-après dénommée "la Convention de 1951") : *"Les Hautes Parties Contractantes [expriment] le vœu que tous les États, reconnaissant le caractère social et humanitaire du problème des réfugiés, fassent tout ce qui est en leur pouvoir pour éviter que ce problème ne devienne une cause de tension entre États"*. ²⁰ La Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique (ci-après dénommée "la Convention de l'OUA") réitère ce principe en déclarant explicitement que *"[l']octroi de l'asile à des réfugiés est un acte pacifique et humanitaire qui ne doit pas être considéré comme un acte inamical par un autre État membre"*. ²¹

¹⁶ La cinquième Convention de La Haye de 1907 concernant les droits et les devoirs des Puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre.

¹⁷ Cf. en particulier les Articles 5 et 11 de la cinquième Convention de La Haye.

¹⁸ CICR, "The Civilian Character of Asylum: Separating Armed Elements from Refugees" ("Le caractère civil de l'asile : la séparation des éléments armés des réfugiés"), Déclaration officielle (en anglais) aux Consultations mondiales du HCR sur la protection internationale, première réunion, 8 et 9 mars 2001, <http://www.icrc.org>.

¹⁹ Cf. la Résolution AG No. 2312 (XXII), Déclaration sur l'asile territorial.

²⁰ Convention relative au statut des réfugiés, du 28 juillet 1951, paragraphe 5 du préambule.

²¹ Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique, adoptée le 10 septembre 1969 (entrée en vigueur le 20 juin 1974), Article II, para. 2.

Aux fins de préserver efficacement le caractère civil et humanitaire de l'asile, les États hôtes doivent donc impérativement garantir que les camps et zones d'installation de réfugiés ne soient pas utilisés pour poursuivre des buts politiques ou qu'ils ne soient exploités pour soutenir ou atteindre des objectifs militaires. Ils doivent également impérativement empêcher que les camps de réfugiés ne servent de bases pour l'entraînement militaire, le repos et la récupération des combattants, ou qu'ils ne soient victimes d'activités de recrutement. Il est donc essentiel que les États séparent efficacement les combattants des populations réfugiées, pour garantir à la fois la protection et la sécurité physique des réfugiés, et pour respecter le caractère pacifique de l'asile vis-à-vis des autres États. Le devoir de séparation des combattants des réfugiés est très explicitement énoncé dans le préambule de la Convention de l'OUA, qui établit le besoin de faire la distinction entre les réfugiés et les personnes désirant fomenter des actes de subversion du dehors de leur communauté ; ce devoir est encore précisé dans l'Article III (2) qui oblige les États d'empêcher les réfugiés résidant sur leur territoire de mener des attaques sur un quelconque autre État membre de l'OUA.²²

Le droit des réfugiés impose également des obligations aux réfugiés. Outre le devoir plutôt évident de l'Article 2 de la Convention de 1951 de se conformer aux lois de la communauté hôte, l'Article 9 peut également être appliqué pour faire observer le principe de la neutralité de l'asile en ce qui concerne les demandeurs d'asile.²³ La Convention de l'OUA comprend une obligation similaire à celle de l'Article 2 de la Convention de 1951, mais ajoute une interdiction explicite aux réfugiés de s'engager dans des activités subversives contre un État membre de l'OUA.²⁴

Le droit national

Le droit international oblige les États à séparer et interner les combattants qui sont entré(e)s sur son territoire. Cette obligation se fonde principalement sur l'intérêt qu'ont les États de maintenir des relations amicales et de s'abstenir d'agresser un autre État. Comme la présence de combattants sur le territoire d'un État a des implications au niveau de ses relations internationales, la capacité d'un État à traiter ces matières devrait être guidée par le droit international plutôt qu'être considérée comme une affaire purement intérieure, relevant uniquement de sa juridiction pénale.



Un État peut cependant avoir de bonnes raisons de lancer une procédure pénale contre des combattants : pour protéger la sécurité nationale, pour empêcher des activités subversives et pour régler le problème de la possession d'armes illégales et du recrutement forcé. Tant qu'un État hôte observe ses obligations internationales, il devrait pouvoir compter sur sa procédure pénale nationale, non pas en tant que substitut au droit international, mais complément à celui-ci.

²² Au paragraphe 2, les États signataires s'engagent à interdire aux réfugiés sur leur territoire d'"attaquer un État membre de l'OUA, par une quelconque activité susceptible de causer des tensions entre les États membres, et en particulier par l'usage d'armes, par la presse ou la radio."

²³ Atle Grahl-Madsen, *Commentary on the Refugee Convention 1951*, HCR Genève, 1963, p. 43. "D'autres circonstances exceptionnelles graves" pourraient comprendre les situations de presque guerre, par exemple, un État de neutralité dans un conflit entre des pays importants ou voisins ; une période pendant laquelle l'État est menacé d'une agression armée par un autre État ; ou l'existence ou la menace d'une guerre civile. Les mesures provisoires ne peuvent s'appliquer que dans les cas où il est raisonnable de soupçonner une personne particulière d'être une menace à la sécurité nationale. "Personne" fait référence à quelqu'un qui dit être réfugié, un réfugié *prima facie*, ou quelqu'un qu'il est raisonnable de croire être réfugié. Comme les combattants ne sont pas considérés comme des demandeurs d'asile, ils tombent hors du champ de cet Article.

²⁴ Article III paragraphe 1.

2e partie :

Principes directeurs opérationnels

A. TERMINOLOGIE

Combattants

Dans le droit humanitaire international, le terme “combattant” fait référence aux membres des forces armées d’un État. Les combattants ont le droit de prendre une part directe aux hostilités, et, en cas de capture, elles et ils ont droit à la protection en tant que prisonniers de guerre. Comme n’importe qui dans les situations de conflit armé, elles et ils doivent impérativement respecter le droit humanitaire international. Les personnes autres que les membres des forces armées d’un État, notamment les “rebelles” et les “insurgés” dans les conflits armés intérieurs, ne sont pas considéré(e)s comme des combattants. Cela signifie que ces personnes n’ont pas le droit de prendre une part directe aux hostilités et quelles peuvent être jugées dans le cadre de la législation nationale pour le seul fait de participer aux hostilités. En cas de capture, bien qu’elles n’aient pas droit au statut de prisonnier de guerre, elles ont droit à des conditions minimales de détention et de traitement. De plus, elles doivent elles aussi impérativement respecter le droit humanitaire international.

Toutefois, aux fins de garantir le caractère civil et humanitaire de l’asile, il faut insister sur l’identification de toutes les personnes qui, à cause de leur implication dans des activités armées, constituent une menace pour les réfugiés et qui, pour cette raison, doivent être séparé(e)s. Donc, aux fins des présents principes directeurs, le terme “combattant” s’applique à tout membre, homme ou femme, des forces armées régulières ou d’un groupe armé irrégulier, ou à quelqu’un qui a participé activement aux hostilités et activités militaires, ou qui a mené des activités pour recruter ou entraîner du personnel militaire, ou qui a occupé un poste de commandement ou une position de décideur dans une organisation armée, régulière ou irrégulière, et qui se trouve dans un État hôte.

Un ex-combattant est une personne qui, après avoir été combattant, a renoncé véritablement et de manière permanente à toutes les activités qui peuvent être attribuées aux combattants.

Éléments armés

Ce terme fait référence à toutes les personnes qui portent des armes; ces personnes peuvent être soit des combattants soit des civils. L’intention est que ce terme inclue les civils qui peuvent porter des armes pour des raisons d’autodéfense ou des raisons étrangères à des activités militaires (par exemple des fusils de chasse, des armes défensives). Tous les éléments armés doivent impérativement être désarmé(e)s au moment de traverser la frontière pour entrer dans un État hôte, tandis que seuls les combattants doivent être séparé(e)s et interné(e)s.

Recrutement

Le recrutement comprend l'enrôlement obligatoire, forcé et volontaire dans toute force armée régulière ou irrégulière ou tout groupe armé régulier ou irrégulier.

Internement

Ceci est un terme légal qui fait référence à la restriction de liberté de mouvement imposée à un individu (l'interné). Aux fins des présents principes directeurs, il est fait référence au système d'internement tel que défini par les règles de neutralité aux articles 11 et 12 de la cinquième convention de La Haye.

Enfants associé(e)s aux forces armées

Ce terme fait référence à toute personne de moins de 18 ans qui fait partie de forces armées régulières ou de groupes armés irréguliers, à n'importe quel titre, et sans se limiter à la participation réelle au combat armé à quelque moment que ce soit. Ce terme inclut les filles recrutées à des fins sexuelles et de mariage forcé. Ce terme va au-delà des enfants qui portent ou qui ont des armes, ce qui est dénommé par le terme plus restreint d'enfants soldats.²⁵

Déserteur

Un déserteur est un membre de forces armées (pas de groupes irréguliers) d'une partie à un conflit qui met unilatéralement fin à son service militaire avec l'intention d'abandonner ses obligations militaires. Un déserteur est présumé avoir renoncé aux activités militaires, mais l'authenticité de ce renoncement doit encore être confirmée. Aux fins de séparation et d'internement, les déserteurs doivent être traité(e)s comme des combattants au cours de l'évaluation de l'authenticité de leurs intentions.

Militarisation d'un camp de réfugiés

Ce terme fait référence à la répétition continue d'attaques militaires ou armées et d'autres menaces à la sécurité des réfugiés, y compris l'infiltration et la présence d'éléments armés dans les camps et zones d'installation de réfugiés et le recrutement forcé de réfugiés des camps. L'utilisation par l'État hôte de son personnel militaire régulier pour la protection de camps et de zones d'installation de réfugiés ne constitue pas de la militarisation.

B. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

La plupart des conflits armés aujourd'hui sont intérieurs à un pays plutôt que de caractère international. Cela pose d'immenses défis quand il s'agit d'identifier les éléments armés qui fuient le conflit armé intérieur puisque, en pratique, on est rarement à même d'établir une distinction entre celles et ceux qui se sont engagé(e)s dans un combat et celles et ceux qui ne l'ont pas fait. Les membres de milices portent rarement l'uniforme militaire ou bien elles et ils peuvent cacher leur uniforme ou leurs armes et se mêler aux civils. Les conflits armés intérieurs modernes sont caractérisés par la volatilité, le risque de débordement sur les pays voisins ou l'influence et l'aide d'autres nations. Cela mène fréquemment à des phases successives de mobilisation, démobilisation et remobilisation, ainsi qu'au recrutement forcé d'enfants et d'autres civils dans l'effort de guerre, ce qui rend difficile la distinction entre les combattants, les ex-combattants et les

²⁵ Voir Action for the Rights of Children (Action pour les droits de l'enfant), "Critical Issues", Child soldiers (enfants soldats), qui utilise le terme "enfants soldats".

autres. Dans ce genre de circonstances, le risque de militarisation des camps de réfugiés est élevé. Dans les situations où les combattants sont aisément identifiables, par exemple lorsqu'elles et ils portent des armes, elles et ils peuvent être supérieurs au plan de la force physique aux autorités du gouvernement hôte et donc constituer une menace pour celles et ceux qui s'efforcent de les désarmer.²⁶ Les situations peuvent se compliquer davantage quand, en raison d'un conflit armé intérieur dans le pays, les autorités du pays hôte n'ont pas accès aux parties du pays où résident les réfugiés, ou là où le gouvernement central n'a pas de présence qui fonctionne. Dans ces cas-là, il s'avère nécessaire de négocier avec des acteurs non-étatiques pour avoir accès à la population réfugiée. L'existence de ce genre d'instabilité à l'intérieur de l'État hôte constitue également un risque élevé au niveau de la sécurité, pour les réfugiés et les populations affectées, et augmente considérablement le risque de militarisation des camps de réfugiés par des factions locales ou exilées, notamment le recrutement forcé.

Ces contraintes et d'autres du même ordre conduisent à relever de sérieux défis pour mener à bien les activités d'identification et de séparation. Dans l'idéal, les activités d'identification et de séparation sont entreprises le plus tôt possible, de préférence même au point d'entrée, par du personnel formé, et là où des sites de séparation doivent être disponibles. Les conditions permettant cela sont plus susceptibles d'être l'exception que la règle ; il est donc important d'élaborer une stratégie qui tienne compte de toutes les éventualités. Ces principes directeurs s'efforcent de définir des mesures qui maintiendront le caractère humanitaire et civil des camps et des zones d'installation de réfugiés. Certaines mesures visent à prévenir l'infiltration des camps et des zones d'installation par des éléments armés et des combattants, tandis que d'autres concernent les situations où la sécurité a déjà été compromise. Il peut également y avoir des situations où la séparation par la force est soit déconseillée soit impossible, et des mesures alternatives doivent impérativement être envisagées dans le but de neutraliser l'influence militaire sur les réfugiés.

C. PRINCIPES DE BASE

Traiter avec des éléments armés et des combattants dans des camps et zones d'installation de réfugiés est une tâche très délicate et potentiellement risquée et un domaine typique de l'interface humanitaire et militaire. Les actrices et acteurs humanitaires auront naturellement intérêt à ce que les civils soient protégé(e)s, mais elles et ils n'ont ni le mandat ni l'expertise requise pour faire face à des éléments militaires. Il faut un soutien militaire afin de garantir la sécurité des réfugiés ainsi que celle des travailleuses et des travailleurs humanitaires. Voici certains principes de base qui devraient guider les stratégies concernant le désarmement d'éléments armés et l'identification, la séparation et l'internement des combattants.

1 Le non-refoulement et l'admission sur le territoire

Toute personne fuyant une situation de conflit armé et cherchant protection sur le territoire d'un État hôte devrait pouvoir avoir accès à la sécurité sans encombre, et personne ne devrait être refusé à la frontière.²⁷ La nécessité d'identifier et de séparer les combattants ne devrait pas mener au refoulement de demandeurs d'asile ou de réfugiés. Donc, dans une situation d'afflux en masse où le statut de réfugié est reconnu en groupe, et où il n'est pas clair qui est combattant et qui ne l'est pas, personne ne devrait se voir refuser l'entrée sur le territoire sur la simple suspicion que cet individu est un combattant. Une exception est permise à ce principe lorsque la personne concernée porte des armes ouvertement, auquel cas son entrée sur le territoire peut être subordonnée au dépôt de ses armes.

²⁶ HCR, Consultations mondiales sur la protection internationale, Le caractère civil de l'asile : séparer les éléments armés des réfugiés, EC/GC/01/5, 19 février 2001.

²⁷ Voir la Conclusion No. 99(LV) 2004 para. (l) du Comité exécutif du HCR.

2 L'évaluation des conséquences au niveau de la sécurité

Avant de commencer le désarmement des éléments armés et le processus d'identification, de séparation et d'internement des combattants, il faut effectuer une évaluation minutieuse des conséquences au niveau de la sécurité, ce qui servira de base à la décision de lancer la procédure ou pas. Le but d'une telle évaluation est de mesurer si l'opération d'identification et de séparation peut mener à une situation d'insécurité grave qui menacerait la population de réfugiés en général. Une telle situation peut survenir si par exemple des éléments armés résistent au désarmement. L'évaluation devrait être conduite par le personnel de sécurité du pays et, lorsque cela convient, en consultation avec les forces de sécurité internationales, le DOMP et le personnel de sécurité des organismes des Nations Unies sur le terrain. Le désarmement des éléments armés et l'identification, la séparation et l'internement des combattants doivent impérativement être menés en tenant totalement compte de la situation de sécurité et d'une manière qui ne mette pas en danger la sécurité des réfugiés ou des personnes impliquées dans l'opération elle-même, bien qu'un certain élément de risque ne puisse pas être exclu. Ce processus ne devrait pas continuer s'il est raisonnable de penser qu'il va générer une situation de désordre grave, d'insécurité ou de violence.

3 La responsabilité du gouvernement et le rôle de la communauté internationale

Si la responsabilité principale de l'identification et de la séparation des combattants incombe au gouvernement hôte, la responsabilité d'aider à développer la capacité de l'État hôte à mener ces opérations incombe à la communauté internationale. Quand l'État hôte n'est pas en mesure de mener ces opérations, il devrait envisager de mobiliser des ressources internationales pour l'appuyer et l'assister. La mobilisation de ressources internationales peut se faire avec la coopération du HCR.

D. LE PROCESSUS DE DÉSARMEMENT

Le désarmement des éléments armés dans des situations d'afflux de masse est une entreprise extrêmement compliquée et risquée. Surtout dans une situation d'afflux de masse, les éléments armés ne devraient pas avoir de difficultés à s'infiltrer dans les sites de réfugiés en cachant leurs armes.²⁸ Il est important que les autorités du gouvernement hôte rassemblent le plus tôt possible les renseignements politiques et militaires pertinents au sujet d'un afflux potentiel ou réel. La planification d'interventions adéquates dépend de ces informations de contexte sur un afflux de masse. Il est important de garantir des ressources suffisantes pour examiner et interroger les arrivants le plus tôt possible, y compris aux points frontières, afin de garantir la confiscation de toutes les armes avant l'entrée sur le territoire. La détection précoce des armes des arrivants est essentielle à la sécurité des réfugiés.

Lorsque le contexte d'un afflux de masse le justifie, le gouvernement hôte devrait être prêt à vérifier systématiquement que les individus cherchant refuge ne portent pas d'armes et garantir qu'elles et ils rendent leurs armes avant d'être admises sur le territoire. Les éléments armés portant des armes ouvertement devraient être désarmé(e)s à la frontière avant leur entrée sur le territoire. Les individus qui refusent de rendre leurs armes ne devraient pas être considérés comme des demandeurs d'asile et n'ont pas besoin d'être admis sur le territoire. Pour éviter qu'un tel refus d'admission ne revienne à

²⁸ Les armes comprennent les armes de petit calibre, comme les revolvers et pistolets à chargement automatique, les fusils et les carabines, les fusils d'assaut, les mitraillettes et les mitrailleuses légères, ainsi que les armes légères, comme les mitrailleuses lourdes, les lance-grenades portatifs amovibles et sur affût, les canons portables antichar et antiaériens, les fusils sans recul, les lanceurs portables de systèmes de missiles anti-char et antiaériens et les mortiers d'un calibre de moins de 100mm. Aux fins de ces principes directeurs, les armes comprennent également "tout objet pouvant être utilisé immédiatement par une personne pour infliger de graves blessures physiques à une autre personne", avec l'exception d'objets qui, suivant les traditions culturelles de la population particulière de réfugiés, sont utilisées à des fins non-offensives (outils pour l'agriculture, couteaux de cérémonie).

un refoulement, là où c'est possible, les personnes doivent impérativement être prévenues des conséquences de leur refus de déposer leurs armes. Les éléments armés qui sont désarmé(e)s et admis.es sur le territoire peuvent être des combattants ou des civils. Si dans de telles situations il n'est pas possible d'identifier immédiatement les combattants parmi les civils désarmés, la seule option viable peut être d'héberger toutes les personnes désarmées arrivées dans des sites séparés de ceux des réfugiés. Un processus d'identification et d'internement des combattants devrait alors être mis en œuvre dès que possible à l'égard des individus concernés (voir Section E).

Il peut y avoir des situations où les individus concernés ne portent pas d'armes ouvertement, mais qu'elles et ils les cachent. Il peut aussi ne pas être clair immédiatement que les individus sont des combattants. Quand on dispose d'informations fiables sur la possession d'armes par des individus qui les cachent, ces individus peuvent être admis sur le territoire, mais ils devraient faire l'objet d'une procédure de détection pour trouver les armes. La procédure de détection des armes devrait avoir lieu dans des sites séparés des sites des réfugiés. Les sites séparés ne devraient pas être les sites d'internement qui devraient être utilisés exclusivement aux fins d'internement des personnes qui sont considérées comme des combattants. L'admission aux sites des réfugiés ne devrait être permise qu'après avoir eu la confirmation que les individus ne possèdent pas d'armes, ou bien après la remise de leurs armes, et que ce ne sont pas des combattants. Seuls les civils désarmé.e.s peuvent être admis.es dans les camps de réfugiés, tandis que les combattants ne peuvent être admis.es qu'après la vérification de leur renoncement authentique et permanent aux activités militaires (voir Section G).

Au cas où il serait découvert que des individus qui ont déjà été reconnus comme réfugiés et admis sur les sites de réfugiés sont en possession d'armes ou qu'ils ont caché des armes, ces individus devraient être obligés de rendre leurs armes. Une fois désarmé(e)s, elles et ils doivent faire l'objet d'un processus d'identification pour vérifier si ce sont des combattants (voir Section E). Les personnes identifiées comme combattants devraient voir leur statut de réfugié annulé ²⁹ vu qu'elles n'étaient pas en droit de demander l'asile dès le départ, et qu'elles devraient être séparées et internées dans des sites d'internement. Quand il est confirmé que l'individu concerné n'est pas un combattant, il devrait garder son statut de réfugié, mais il peut être traité en vertu de la législation nationale sur la sécurité, si nécessaire et selon qu'il convient. ³⁰

Si le désarmement doit impérativement faire l'objet de tous les efforts le plus tôt possible, il est également impératif de continuer à surveiller la situation afin de détecter la présence d'armes dans les sites de réfugiés, d'organiser leur retrait et de prévenir l'entrée ultérieure d'armes dans les camps. Il est particulièrement difficile d'éliminer les armes de petit calibre et les armes légères qui sont faciles à cacher. Il peut s'avérer nécessaire de faire des enquêtes et des vérifications ponctuelles afin que les armes cachées soient trouvées et confisquées. Les réfugiés et leurs leaders, notamment les comités de sécurité, devraient être consulté(e)s régulièrement afin de rassembler des renseignements sur la présence potentielle d'armes.

Le groupe de travail interinstitutions des Nations Unies sur le désarmement, la démobilisation et la réintégration (DDR) a élaboré un cadre de normes pertinentes aux

²⁹ Voir les directives du HCR sur l'annulation du statut de réfugié : le document interne pour le personnel "Principes directeurs du HCR sur l'annulation du statut de réfugié" et le document public "Note sur l'annulation du statut de réfugié" publié le 22 novembre 2004.

³⁰ Il est possible que dans certaines situations, des personnes autres que les combattants constituent une menace à la sécurité. De telles personnes peuvent comprendre des réfugiés accusé(e)s d'avoir commis des crimes et délits de droit commun, des réfugiés perçu(e)s comme une menace à la sécurité nationale pour des raisons autres que "militaires", des intimidateurs, des activistes politiques, ou bien des réfugiés qui ont déjà fait l'objet d'une raison d'exclusion. Bien qu'il puisse y avoir de bonnes raisons pour que de telles personnes soient séparées, les décisions seront guidées par les clauses pertinentes du droit des réfugiés, comme les Articles 2, 9, 26, 31.

activités de DDR, qui doivent être utilisées comme références.³¹ Ces normes intégrées de DDR constituent les politiques et procédures des Nations Unies qui ont été approuvées pour préparer et exécuter les programmes de DDR dans les opérations de maintien de la paix. C'est un ensemble de politiques, de principes directeurs et de procédures qui couvrent de nombreux domaines de DDR, allant du niveau stratégique au niveau opérationnel et tactique.

Le désarmement est une opération de sécurité à laquelle les organisations humanitaires ne devraient pas participer directement. Tout désarmement de force devrait être entrepris et supervisé uniquement par le personnel de sécurité comme les forces armées du pays hôte, et/ou, là où cela convient, par les membres des forces internationales de maintien de la paix, suivant des procédures claires relatives à la sécurité. Les combattants, si elles et ils sont identifié(s), devraient être séparé(e)s et interné(e)s.

Le désarmement librement consenti doit être encouragé. Des informations sur la nécessité et la manière de rendre les armes avant d'être admis(es) sur le territoire et dans les sites de réfugiés, ainsi que toute forme d'encouragement disponible là où c'est approprié, devraient être mises à la disposition des personnes dans tous les endroits publics aux points d'entrée et dans les sites de réfugiés. Un environnement sûr augmente fortement l'efficacité des programmes de désarmement librement consenti, en diminuant le besoin des (ex-)combattants de garder leurs armes. Les armes rendues ou confisquées doivent être enregistrées et entreposées de manière sûre avant d'être détruites ou finalement remises aux autorités du pays d'origine à la fin de la période d'internement (qui peut coïncider ou non avec la fin du conflit). Toutes les précautions doivent être prises pour que ces armes ne soient pas réutilisées dans le conflit.

Le traitement des enfants désarmé(e)s, ainsi que des femmes et des filles, devrait être guidé respectivement par les Sections J et K.

E. LE PROCESSUS D'IDENTIFICATION DES COMBATTANTS

L'identification des combattants est le processus par lequel toutes les preuves disponibles indiquant qu'un individu peut être un combattant sont examinées par une autorité appropriée afin d'établir si l'individu doit impérativement être séparé de la population civile et interné.

Bien qu'il arrive qu'un seul combattant ou qu'un groupe de combattants arrive de manière évidente et séparément des civils, les combattants sont le plus souvent mêlé.e.s aux populations civiles de réfugiés, ne portent pas d'armes et sont donc difficiles à identifier. Les combattants qui font partie de forces armées irrégulières, les combattants qui sont soutenu.e.s par des entités dans le pays hôte, ou qui pour une raison quelconque choisissent de cacher leur identité, rendront leur identification plus ardue. Dans de nombreux cas, l'identification devrait donc être établie par le biais de moyens informels, par une multitude de sources d'information, avec un risque réel d'erreurs d'identification. Il est donc nécessaire de mettre en place des procédures adéquates afin de permettre des recours individuels au cas où il y aurait une allégation d'erreur d'identification. En même temps, l'auto-identification doit être encouragée et il s'agit de mettre en place des moyens de le faire.

³¹ Un groupe de travail interinstitutions sur le DDR a préparé les normes intégrées de DDR, un ensemble de politiques, de principes directeurs et de procédures pour les programmes de DDR soutenus par les Nations Unies dans un contexte de maintien de la paix. Leur centre de ressources est consultable sur internet à l'adresse suivante : www.unddr.org.

Considérations générales

1 La nature de l'intervention doit être basée sur des informations de contexte pertinentes

Le lancement d'un processus d'identification des combattants parmi les réfugiés dépend du contexte du flux de réfugiés. Lorsqu'un conflit armé est la cause de l'exode de réfugiés, il est souvent nécessaire de mettre en œuvre un processus d'identification, de séparation et d'internement des combattants. Dans certaines situations, il se peut que les arrivants portent des armes ouvertement, ce qui implique qu'une fois qu'elles et ils sont désarmé(e)s, elles et ils doivent faire l'objet du processus d'identification. Dans d'autres situations, lorsque les arrivants ne portent pas d'armes ouvertement, et qu'il n'y a pas d'éléments armés apparent(e)s dans le flux de réfugiés, il peut y avoir un risque réel d'infiltration par des éléments armés, surtout si une partie au conflit armé est en fuite. Le processus d'identification devrait donc bénéficier d'informations sur le pays d'origine, pour permettre une analyse du contexte politique dans lequel ont eu lieu le conflit armé et le mouvement de population consécutif. Les informations rassemblées devraient porter sur la nature et le contexte du conflit ainsi que sur les caractéristiques de la population déplacée. Les renseignements militaires, s'ils sont disponibles, devraient être interprétés par du personnel militaire expérimenté. Ces informations faciliteront l'établissement de critères pour guider le processus d'identification, ce qui permet d'établir un processus plus transparent et plus fiable.

2 L'identification des combattants devrait avoir lieu le plus tôt possible et continuer aussi longtemps que nécessaire

Dès qu'un afflux de masse a commencé et qu'il existe des informations crédibles ou d'autres preuves permettant de démontrer qu'il y a des combattants parmi cet afflux, le processus d'identification devrait être lancé le plus tôt possible. Clairement, quand des éléments armés sont présent(e)s parmi l'afflux de réfugiés, il faut donner la priorité au désarmement en tant que partie intégrante du processus d'identification. Alors que le processus d'identification devrait avoir lieu de préférence aux points d'entrée, il n'est pas toujours possible de le faire en raison d'exigences liées aux afflux de masse et des complexités associées au processus de désarmement et de séparation, notamment en ce qui concerne la sécurité. Toutefois, l'implication des fonctionnaires présent(e)s à la frontière ou d'autres membres pertinent(e)s du personnel de sécurité aux points frontières peut être justifiée afin de contrôler les individus entrant dans le pays. En même temps, l'identification ne devrait pas avoir lieu dans le pays d'origine, ni sur un territoire contesté, ni dans une situation hautement instable, où la priorité porte sur la satisfaction des besoins fondamentaux. Dès qu'il est mis en place, le processus d'identification doit continuer tant qu'il y a des preuves crédibles qu'il peut y avoir des combattants parmi les individus qui arrivent.

Le processus d'identification

Le processus d'identification devrait comprendre les étapes suivantes :

1 La détection lors de l'enregistrement

Si l'on suspecte la présence de combattants parmi les réfugiés, une procédure discrète de détection peut être incorporée dans les opérations d'enregistrement initiales et continues. Cela faciliterait le processus d'identification en fournissant une première indication sur la présence potentielle de combattants parmi la population civile. Ceci s'avérerait particulièrement utile lorsque les combattants ne portent pas leurs armes ouvertement dans le territoire du pays hôte. À cette fin, le personnel chargé de l'enregistrement doit être sensibilisé et guidé sur les questions qui devraient être posées aux demandeurs d'asile pour aider à établir une distinction parmi celles et ceux qui ont

pu être associé(e)s aux forces militaires. Les questions devraient viser à obtenir des informations de fond sur l'individu ; le lieu d'où il ou elle a fui ; la profession et d'autres activités liées ; ses lieux de résidence à des périodes clé ; son opinion au sujet du conflit armé ; ses attaches politiques ; et d'autres questions pertinentes. L'information devrait être transmise à l'organisme approprié qui supervise le processus d'identification.

2 L'identification d'un organisme afin de superviser le processus d'identification

Au sein des structures gouvernementales pertinentes, il s'agit d'identifier une autorité qui sera responsable de la supervision du processus d'identification. Cet organisme remplira trois fonctions essentielles :

(1) Rassembler les preuves ou les informations à partir de sources diverses, et, si cela convient, poursuivre une enquête ; (2) décider si une personne est un combattant et renvoyer les personnes considérées comme combattants à l'institution de sécurité pertinente pour la suite ; et (3) revoir les décisions. Cet organisme doit impérativement énoncer clairement les critères qui sont utilisés pour considérer une personne comme un combattant, et établir ses procédures de fonctionnement.

Ces fonctions peuvent être attribuées à une entité existante, ou l'organisme peut prendre la forme d'un comité, d'une commission ou d'une équipe de travail ad hoc et pourrait comprendre des représentants d'organismes gouvernementaux pertinents. Comme l'identification des combattants nécessite une expertise spéciale sur les structures et les devoirs militaires, des officiers de liaison militaires ou d'autres membres pertinents du personnel des forces internationales de maintien de la paix pourraient fournir des conseils de spécialistes ou être sollicité(e)s pour faire partie de l'organisme supervisant le processus d'identification. Suivant la capacité et les mandats particuliers, les représentants des organismes internationaux peuvent être sollicité(e)s pour donner des conseils généraux. De telles organisations comprennent de manière typique le HCR, d'autres entités des Nations Unies concernées, le CICR et des représentants d'ONGs internationales.

Un mécanisme devrait être établi pour examiner les demandes de révision émanant de toute personne proclamant avoir été identifiée à tort comme combattant. De telles demandes doivent impérativement être traitées par une entité différente de l'organisme supervisant le processus d'identification ou par un organisme complètement séparé. Les procédures opérationnelles standard devraient être préparées en comprenant la méthodologie de renvoi de telles demandes ainsi que les modalités de son opération. Une fois internée, la personne devrait avoir la possibilité de mettre l'internement en question.

3 L'établissement de procédures opérationnelles claires

Il est important que des procédures opérationnelles claires soient en place, de préférence sous la forme de règles administratives, afin de garantir le respect des principes de base de l'impartialité. De telles procédures peuvent couvrir les domaines suivants :

- o les critères utilisés pour considérer un individu comme un combattant ; des éléments peuvent être tirés de la définition fournie à la Section A Terminologie.
- o la composition et les attributions de l'organisme responsable des prises de décision sur le statut de combattant d'une personne, notamment sur la manière dont les informations sont rassemblées et dont les enquêtes sont menées.
- o les indicateurs pertinents à prendre en considération ; si la preuve est sous la forme d'informations fournies par un tiers, plutôt qu'une caractéristique permettant l'identification, elle doit impérativement provenir d'une source crédible et vérifiable,

et doit impérativement être vérifiée avant d'être acceptée, sauf si la fiabilité de la source est évidente en soi.

- o la méthodologie utilisée par l'organisme de prise de décision, la nécessité d'enregistrer par écrit la décision, l'évaluation de la preuve et les raisons de la décision.
- o les procédures devant l'organisme, y compris la possibilité qu'a un individu de se présenter devant l'organisme et de réfuter la preuve ; dans ce contexte, la personne devrait être en mesure de connaître la preuve avancée contre lui ou contre elle et devrait pouvoir présenter une preuve pour soutenir son cas.
- o la méthodologie d'une entité différente ou d'un organisme séparé qui effectue la procédure de révision.
- o d'autres éléments pertinents comme la confidentialité de l'information, notamment le stockage sûr de l'information et le partage des dossiers.

Une expertise spéciale doit impérativement être disponible pour traiter les besoins spéciaux des femmes et des enfants qui étaient des combattants ou qui étaient associées aux forces militaires (voir Sections J et K).

4 La mise en œuvre de campagnes d'information

Les campagnes d'information devraient servir à expliquer les raisons du processus de séparation, les procédures impliquées et les conséquences pour les individus concernés, tout en encourageant l'auto-identification. Les campagnes d'information doivent servir à augmenter la transparence du processus, en disséminant l'information le plus largement possible parmi la population. Les messages devraient être clairs, sans ambiguïté et logiques.

5 La récolte d'informations pour appuyer l'identification

Il faut utiliser des sources variées pour recueillir des informations qui peuvent être utilisées pour identifier les combattants. Ce genre de sources comprendra la communauté des réfugiés, des anciens combattants, des leaders locaux et la communauté locale ainsi que l'information publique. Les informations et les dénonciations potentielles obtenues par le biais de ce genre de sources devraient être soigneusement vérifiées, et l'individu concerné devrait avoir la possibilité de réfuter la preuve. La confidentialité de la source et de la chaîne d'information doit être protégée. Il peut être nécessaire de garantir qu'aucune mesure de représailles n'affecte les sources qui ont fourni les informations.

Indicateurs pertinents pour la révision et niveau de preuve

Le fait de porter des armes, que ce soit ouvertement ou en cachette, constitue une preuve importante à prendre en compte, mais qui n'est pas décisive. Les armes sont des preuves particulièrement importantes si on sait qu'elles sont du type utilisé par les forces combattantes des parties au conflit. D'autres preuves qui peuvent être examinées comprennent des attributs physiques comme la classe d'âge, la coupe de cheveux ou les tatouages, la stature et le bien-être physique, les cicatrices et les blessures, ou la présence de signes militaires classiques comme le port d'uniformes ou d'insignes militaires, la possession de connaissances militaires liées au conflit ainsi que des signes de comportement militaire. Les profils et les comportements qui sont clairement différents de ceux des autres arrivants peuvent aussi constituer d'importantes indications, par exemple le fait de porter des vêtements différents, l'absence d'affaires personnelles, et l'absence de membres de la famille. La dénonciation par des réfugiés,

en particulier par celles et ceux qui ont été victimes ou témoins de combattants, est un autre moyen d'identifier les combattants.

Lorsque la preuve consiste en informations sur l'identité fournies par une source, comme la dénonciation par un réfugié, cette information doit alors impérativement être vérifiée indépendamment, à moins qu'elle ne soit corroborée par une source fiable bien connue. Les sources d'information doivent rester confidentielles.

Comme il faut une certaine familiarité avec les structures militaires pour pouvoir reconnaître des signes de hiérarchie et de comportement militaires susceptibles de révéler la présence de combattants, l'évaluation de la preuve devrait normalement bénéficier de conseils militaires.

Les preuves disponibles devraient être transmises par les enquêteurs à l'organisme qui examinera tous les éléments pertinents. La personne concernée devrait être auditionnée pour réfuter les preuves présentées contre elle, et une décision devrait être prise quant à son statut de combattant. Alors qu'il n'y a pas de principe légal spécifique sur le niveau de preuve applicable dans ces cas-là, il faut trouver un équilibre entre les considérations suivantes : d'une part, la difficulté d'obtenir des preuves concrètes et irréfutables d'activités et/ou d'intentions militaires de la part de l'individu concerné demande un niveau de preuve qui n'est pas trop élevé ; d'autre part, les graves conséquences qu'entraîne un tel statut pour l'individu demande un niveau de preuve assez élevé. Le seuil ne doit donc pas être aussi haut que dans les affaires pénales ("sans doute raisonnable"), ni aussi bas que dans les affaires civiles ("équilibre de probabilité").

Une norme de preuve utile peut être tirée du droit international des réfugiés dans le contexte de la détermination sur l'exclusion : l'exigence d'avoir de "raisons sérieuses de penser". Ces principes directeurs suggèrent que pour la détermination courante, le niveau de preuve sera "si des raisons sérieuses existent de penser qu'une personne est un combattant". L'orientation pour l'application de cette norme devrait être tirée de la jurisprudence et des normes pertinentes.

F. LE PROCESSUS DE SÉPARATION ET D'INTERNEMENT DES COMBATTANTS

Afin de remplir ses obligations à l'égard du droit international en ce qui concerne l'internement des combattants qu'il reçoit sur son territoire, l'État doit séparer les



combattants et les confiner dans une zone spéciale pour les empêcher de reprendre leurs activités armées. Cela signifie qu'une fois qu'il a été déterminé par le processus approprié qu'un individu est un combattant, cet individu doit impérativement être séparé et interné. Une personne qui conteste le statut de combattant et l'internement qui en résulte doit néanmoins impérativement être internée en attendant la révision du dossier. L'internement ne devrait pas porter préjudice à la révision du dossier, en particulier si l'individu concerné présente toute preuve supplémentaire pour soutenir son dossier. Il est important que la séparation et l'internement aient lieu immédiatement après la prise de décision sur le statut de combattant de l'individu concerné, car cela évitera que la personne ne s'enfuit ou ne se

cache. Lorsque le statut de réfugié est basé sur une détermination de groupe, les membres civils de la famille des combattants ou des ex-combattants devraient être traité(e)s comme des réfugiés et ne devraient pas être séparé(e)s avec les combattants.

Le processus de séparation devrait être entrepris par des organismes de sécurité, que ce soit par les forces militaires, les forces de police ou les forces internationales de maintien de la paix. Le rôle actif de ces organismes est important, en particulier quand les combattants sont armés et refusent d'être transférés dans les sites d'internement. Les organismes humanitaires ne devraient pas participer directement au désarmement ou à la séparation des combattants.

Les enfants associé(e)s aux activités militaires ne devraient pas être interné(e)s, mais ils ou elles devraient être traité(e)s de manière à garantir une réponse à leurs besoins particuliers. Il faut prendre soin de garantir une assistance spécialisée aux enfants traumatisé(e)s pour répondre à leurs besoins psychosociaux et physiques. En ce qui concerne les enfants séparé(e)s ou non-accompagné(e)s, il s'agit de rechercher les membres de la famille immédiate et de prendre des initiatives pour faire en sorte que la famille soit réunifiée, lorsque c'est dans le meilleur intérêt de l'enfant. Dans toutes les matières concernant les enfants, c'est leur meilleur intérêt qui devrait servir de principe d'action.³²

Les combattantes peuvent être internées, mais elles devraient être tenues dans des sites séparés de ceux des hommes. Les besoins particuliers des femmes et des filles doivent impérativement faire l'objet d'une attention spéciale, en particulier pour celles qui ont subi des traumatismes, notamment de violence sexuelle et sexiste.

Le droit humanitaire international fournit une orientation sur le traitement des combattants. Les combattants qui franchissent une frontière internationale et qui sont interné(e)s par un État neutre ne sont pas des prisonniers de guerre. Cependant, si elles ou ils ont été impliqué(e)s dans un conflit armé international, elles ou ils ont droit à la protection fournie par la Troisième Convention de Genève.³³ Comme indiqué, il est généralement accepté que cette protection doive également être étendue aux combattants impliqué(e)s dans un conflit non international. Ces normes sont des normes minimales et ne devraient pas porter préjudice à toute norme supérieure pouvant être adoptée par un État. De plus, les personnes internées devraient également bénéficier de la protection fournie par les clauses du droit international relatif aux droits humains, en particulier de celles qui sont spécifiques aux normes internationales en ce qui concerne le traitement des détenus. Les normes pertinentes fournies par le droit international pour la privation de liberté en général comprend la Convention sur la Torture, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, l'Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement ;³⁴ l'ensemble de règles minima pour le traitement des détenus adopté par l'Organisation des Nations Unies ;³⁵ et les principes fondamentaux pour le traitement des détenus.³⁶ Du point de vue des droits humains, l'internement constitue une forme de restriction de mouvement. Les normes de droits humains sur la liberté de mouvement interdisent des restrictions autres que celles qui sont nécessaires pour des raisons d'ordre public, de sécurité ou de sûreté publique et de santé publique. Vu l'importance de donner aux individus une occasion de mettre l'internement en question, la totalité du processus de séparation et d'internement, y compris les normes de

³² Voir les Principes directeurs interorganisations applicables aux enfants non accompagnés ou séparés de leur famille (*Inter-agency Guiding Principles on Unaccompanied and Separated Children*) (www.icrc.org).

³³ L'Article 4 (B) 2 de la Troisième Convention de Genève sur le traitement des prisonniers de guerre stipule que les combattants internés par un État neutre ont droit au même traitement que les prisonniers de guerre.

³⁴ Adopté par la Résolution No. 43/173 de l'Assemblée générale, le 9 décembre 1988.

³⁵ Adopté par le premier Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, Genève 1955, et approuvé par le Conseil économique et social dans les résolutions No. 663 C (XXIV) du 31 juillet 1957 et No. 2076 (LXII) du 13 mai 1977.

³⁶ Adopté par la résolution No. 45/111 de l'Assemblée générale le 14 décembre 1990.

traitement, doivent impérativement faire l'objet de clarté législative. Toute restriction de liberté de mouvement ne peut donc être imposée qu'en vertu de la loi.³⁷

Voici les principes importants relatifs à l'internement dont les dispositions législatives devraient tenir compte :

- 1 Le droit de ne pas être arbitrairement privé de liberté (Article 9 de la Déclaration universelle des droits de l'homme) signifie que toute privation de liberté doit impérativement être entreprise uniquement par un processus régulé par la loi. Il comprend également le droit de connaître les raisons de la détention et de mettre la privation de liberté en question.
- 2 Les personnes internées ne sont pas des criminels et ne devraient donc pas être incarcérées dans des prisons destinées à des criminels. Les règles de traitement sont guidées par celles qui sont relatives aux prisonniers de guerre. Alors que la troisième Convention de Genève ne prévoit pas de garanties judiciaires en ce qui concerne l'internement des prisonniers de guerre, les normes des droits humains sont d'application.
- 3 D'une part, les personnes peuvent vouloir mettre en question la preuve qui a mené à la décision de les interner. D'autre part, il est possible que les personnes puissent avoir été prises par erreur pour des combattants et donc placées à tort dans des sites d'internement. De telles catégories peuvent comprendre les enfants associé(e)s aux forces armées ; les femmes qui ne s'étaient pas engagées dans des activités militaires directes mais qui ont été enlevées et maltraitées par les éléments militaires ; les civils qui portaient des armes ou un uniforme militaire, mais pas à des fins militaires ; les mercenaires et les autres gens portant la nationalité de pays qui ne sont pas parties au conflit, au cas où elles et ils désireraient retourner dans leur pays d'origine ; les activistes politiques.
- 4 Lorsque de nombreuses personnes ont été séparées de la population de réfugiés et qu'elles ont été internées sans avoir eu l'occasion de mettre la décision d'internement en question, il est important que les autorités responsables de la détention mènent une opération de vérification afin de garantir que personne n'est interné à tort. Le processus de vérification devrait avoir lieu dans les trois premiers mois de l'internement et devrait comprendre le droit d'avoir une audition pour réfuter toute preuve qui a été prise en considération dans la décision. Tout comportement de l'individu qui est pertinent pour le processus de vérification devrait être noté. L'opération de vérification peut être supervisée par l'organisme prenant la décision sur le statut de combattant. Et lorsque le statut de combattant est confirmé et que l'individu souhaite une révision de la décision, cette révision devrait être menée par l'organisme de révision approprié.
- 5 Les jeunes personnes présumées avoir moins de 18 ans et les femmes dont on soupçonne qu'elles ont subi des sévices sexuels et d'autres formes de maltraitance, devraient recevoir la priorité dans le processus d'identification et de vérification pour que, si cela convient, elles puissent être libérées et bénéficier des programmes de réadaptation le plus vite possible.
- 6 Les personnes internées devraient être enregistrées par les autorités qui devraient disposer de leur nom et d'autres informations permettant leur identification. Chaque individu interné devrait avoir un dossier avec toutes les informations pertinentes concernant sa séparation et son internement. Ces informations

³⁷ International Legal Criteria for the Separation of Members of Armed Forces, Armed Bands and Militia from Refugees in the Territories of Host States, Chaloka Beyani, International Journal of Refugee Law, Vol. 12, Numéro spécial supplémentaire, p. 263.

devraient rester confidentielles, et tout partage de données personnelles devrait se faire en vertu des normes internationales de protection de données.

- 7 Le CICR devrait être avoir un accès libre et sans encombre aux personnes internées pour contrôler leurs conditions d'internement et éventuellement rétablir des liens avec la famille. D'autres organismes internationaux devraient avoir l'autorisation d'accéder aux personnes internées afin de fournir une assistance internationale lorsque c'est nécessaire.
- 8 Les personnes internées devraient être détenues dans des zones qui ne sont pas exposées aux risques des opérations de combat. Les sites d'internement devraient également être à bonne distance des zones d'installation des réfugiés pour que les personnes internées ne puissent pas avoir accès aux camps et zones d'installation des réfugiés aisément.
- 9 Les personnes internées devraient en tout temps être traitées avec humanité et avec respect pour leur personne et leur honneur. Leur hébergement devrait être hygiénique et comprendre un système sanitaire adéquat et de l'eau potable. L'État hôte devrait fournir aux personnes internées les aménités fondamentales telles que la nourriture, les vêtements et les soins de santé. Les femmes devraient être hébergées séparément des hommes et devraient être sous la supervision de femmes.
- 10 Les personnes internées doivent impérativement avoir l'occasion de poursuivre des activités intellectuelles, éducatives et récréatives et avoir l'occasion de faire de l'exercice physique et de sortir en plein air. Dans la mesure du possible, il faut mettre en place des mesures pour réduire l'épreuve que constitue la séparation des familles. Cela peut se faire en facilitant la communication, les visites familiales régulières, ou en fournissant des sites séparés mais suffisamment proches pour qu'ils soient accessibles aux membres de la famille.

G. LE RENONCEMENT AUX ACTIVITÉS ARMÉES

L'internement des combattants peut être considéré comme le moyen le plus efficace dont dispose un État pour remplir ses obligations et empêcher les combattants étrangers de reprendre leurs activités militaires. En même temps, l'internement devrait être examiné minutieusement dans l'intérêt des droits humains des personnes internées, qui peuvent choisir d'abandonner leurs intentions militaires et reprendre le statut de civil. Toute détention ultérieure devrait dépendre d'une législation nationale pertinente, notamment la protection des droits humains en ce qui concerne la liberté de mouvement.³⁸ Au cas où il aurait été établi qu'un combattant a renoncé véritablement et de manière permanente³⁹ à ses activités militaires, les raisons de l'internement cessent d'exister. Bien que la fin du conflit justifie normalement une libération, le droit humanitaire n'empêche pas une libération avancée. Si après vérification, il existe une preuve claire que le combattant ou l'ex-combattant a renoncé véritablement et de manière permanente à ses activités militaires, son statut de combattant est considéré comme terminé. La personne peut être libérée, mais elle est soumise aux lois d'immigration normales ainsi qu'aux lois relatives à la résidence. Lorsqu'elle exprime une crainte de retourner dans son pays d'origine ou demande l'asile, la personne peut être considérée comme demandeur d'asile aux fins d'admission à la procédure de demande d'asile. À ce

³⁸ Article 12(3) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

³⁹ Un test fiable de permanence ne peut se faire que sur la durée. Dans le présent contexte, le renoncement est considéré comme permanent s'il y a peu de chance que l'individu reprenne des activités militaires dans le conflit armé qu'il ou elle a quitté.

stade-ci, les ex-combattants devraient pouvoir bénéficier de tous les services de base disponibles pour tous les autres demandeurs d'asile. Lorsque cela convient, et en l'absence de tout autre préoccupation de sécurité, ils ou elles devraient avoir accès au camp de réfugiés.

Au sein de structures gouvernementales pertinentes, il faut identifier une autorité qui sera responsable de prendre les décisions sur le caractère authentique ou non du renoncement du combattant aux activités militaires. Cet organisme pourrait être le même que celui qui supervise le processus d'identification et qui prend les décisions sur le statut de combattant d'une personne. Lorsque l'organisme prend une décision négative et que l'individu concerné en souhaite une révision, celle-ci devrait être menée par une entité différente de cet organisme ou par un organisme séparé.

Suivant leurs capacités et leurs mandats particuliers, les représentants d'organismes internationaux pourraient être sollicité(e)s pour fournir des conseils généraux. De telles organisations incluent de manière typique le HCR, d'autres entités concernées des Nations Unies, le CICR et les représentants d'ONG internationales. Une décision positive sur l'authenticité du renoncement, et donc la récupération du statut de civil, permet à la personne de demander l'asile. Lorsque des ex-combattants demandent effectivement l'asile, le HCR a un intérêt réel à être informé de ce processus de détermination, ou lorsque cela convient, d'y fournir une assistance.

La vérification de l'authenticité et de la permanence du renoncement

Un combattant ou une combattante qui exprime son souhait de renoncer aux activités militaires devrait pouvoir le faire verbalement ou par écrit à l'autorité compétente de l'État d'accueil, qui devrait normalement être l'organisme prenant les décisions sur le statut de combattant et sur l'internement. Dès que le combattant ou la combattante a exprimé son souhait, la personne devrait faire l'objet d'une période de vérification afin d'établir l'authenticité et la permanence du renoncement. La vérification de l'authenticité et de la permanence du renoncement devrait être menée sur une base individuelle. Une telle évaluation doit être menée à la fois par rapport aux antécédents de la personne ainsi qu'en fonction de sa situation, son profil, et son comportement pendant l'internement. Lorsque l'individu se plaint d'influence indue de la part de structures hiérarchiques militaires existantes à l'intérieur des sites d'internement, il devrait être retiré de ces sites et aidé séparément de manière à ce qu'il ne fasse pas l'objet de menaces et qu'il puisse prendre librement sa décision de renoncement. Si on peut supposer qu'un déserteur a renoncé aux activités militaires, l'authenticité d'un tel renoncement doit tout de même impérativement être vérifiée.

La vérification se passe normalement au cours d'un certain temps, pour permettre d'entreprendre une évaluation minutieuse. Cela implique un processus actif de surveillance du comportement de l'individu et une évaluation continue de la situation de la personne.

À la lumière des conséquences graves qu'une décision erronée pourrait impliquer sur la population de réfugiés, il faut appliquer le même niveau de preuve que pour la décision concernant le statut de combattant. Cela signifie que la période de vérification devrait être prolongée tant qu'il y a des raisons sérieuses de croire que l'individu n'a pas renoncé véritablement et de manière permanente à ses intentions de combattant. La situation de l'individu concerné devrait être examinée régulièrement en tenant compte de l'évolution de son comportement ainsi que de tout changement dans ses circonstances et dans le pays d'origine. Une révision régulière permet une approche plus souple qu'un appel formel sur la base de conclusions négatives sur le renoncement.

Pour arriver à une évaluation individuelle de l'authenticité du renoncement, l'individu devrait avoir l'occasion de clarifier ses intentions verbalement lors d'auditions. De plus, il

s'agit d'utiliser des sources variées, y compris les données obtenues pendant l'enregistrement de la personne ainsi que le dossier concernant la première procédure de sélection, avec les informations sur ses activités passées et la manière dont elle a été identifiée la première fois. Des observations sur le comportement de la personne dans le site d'internement peuvent également être importantes.

Il s'agit de prendre en considération des facteurs extérieurs ou des circonstances qui peuvent influencer le désir ou la capacité de la personne de continuer ses activités militaires. Il peut s'agir de changements fondamentaux au niveau de la situation politique du pays d'origine (n'impliquant pas la fin des hostilités), de la situation de la famille de l'individu et de sa condition physique.

Voici une liste indicative de facteurs à prendre en compte lors de l'évaluation de l'authenticité et de la permanence du renoncement, ainsi que de la longueur de la période au cours de laquelle la vérification doit se faire. Cette liste n'est pas exhaustive.

Indicateurs de l'authenticité et de la permanence du renoncement

La difficulté réelle consiste à établir une distinction entre celles et ceux qui ont véritablement renoncé à leurs activités militaires et celles et ceux qui expriment le souhait de le faire mais qui manquent de sincérité. L'évaluation de l'authenticité du renoncement implique un processus de surveillance du comportement de l'individu concerné et une évaluation des informations fournies par des sources pertinentes. Certains éléments peuvent être considérés comme des indicateurs d'authenticité. Alors que chaque élément en soi peut ne pas suffire à établir une évaluation décisive, tous les éléments peuvent être pris en compte, ainsi que les informations issues de sources pertinentes. Voici quelques éléments qui peuvent servir d'indicateur d'authenticité :

- 1 La personne exprime une forme ou l'autre d'empathie pour les victimes du conflit et de regret pour son implication passée dans le conflit.
- 2 La personne montre des signes d'épuisement, de fatigue et/ou de sentiment général de mal du pays.
- 3 La personne se montre insatisfaite de son organisation, de ses leaders et de l'aspect politique du conflit.

Mesures incitatives contribuant à l'authenticité et à la durabilité du renoncement

On pense que le renoncement a plus de chances d'être authentique s'il y a un encouragement approprié qui a plus de poids que l'inclination de l'individu à retourner se battre. Voici des exemples d'encouragements :

- 1 Il y a une perspective de réunification avec la famille.
- 2 La participation à des programmes de réintégration qui comprennent des programmes de réadaptation réalisés dans la communauté locale, et des activités d'appui socio-psychologique. Si des programmes de DDR (désarmement, démobilisation et réadaptation) existent déjà dans le pays d'origine, des liens peuvent être établis avec ces programmes pour celles et ceux qui choisissent de rentrer.

- 3 La participation à des programmes d'éducation, y compris l'éducation à la paix, et une formation professionnelle.

Lorsque ces éléments sont présents, et que l'individu concerné exprime le désir d'en bénéficier, il y a de plus grandes chances que le renoncement soit authentique et aussi permanent. C'est en fin de compte à l'individu concerné de fournir une preuve suffisante afin que l'organisme de prise de décision soit convaincu qu'il ou elle a renoncé véritablement et de manière permanente à ses intentions et ses activités de combattant.

Caractéristiques qui peuvent influencer la longueur de la période de vérification

On suppose généralement que le personnel militaire qui épouse les activités militaires en tant que carrière ou en tant que manière de vivre enracinée aura plus de difficulté à s'en détacher. Ce genre de cas nécessite une période de vérification plus longue. Inversement, celles et ceux qui ont été recruté(e)s de force ou maltraité(e)s pendant leur période d'association à des activités militaires peuvent éprouver plus de facilité à abandonner leurs intentions militaires.

Voici une liste de facteurs à prendre en compte pour établir la période de vérification.

- 1 Le grade et le poste : plus le grade ou le poste est élevé, plus longue sera la période nécessaire pour fournir une évaluation exacte du renoncement ;
- 2 La période de service et l'implication active dans des actes violents : plus l'implication était active, plus il faudra de temps de vérification ;
- 3 Le temps écoulé depuis la démobilisation : s'il existe une preuve que la démobilisation a eu lieu longtemps avant le processus de vérification, un temps plus court sera requis ;
- 4 Le recrutement forcé ou volontaire : les personnes recrutées de force sont plus à même d'abandonner leurs intentions militaires ;
- 5 La démobilisation forcée ou volontaire : on peut supposer que les déserteurs ont renoncé à leurs activités militaires, à condition d'obtenir la confirmation que leur désertion n'était pas due à des motifs ultérieurs. De même, il faudra une période de vérification plus courte pour les combattants qui se sont auto-identifié(e)s, par opposition à celles et ceux qui ont été identifié(e)s par d'autres sources ou qui ont été démobilisé(e)s de force;
- 6 L'épreuve particulière que constitue la séparation de la famille : on peut présumer que pour les personnes internées qui ont des membres de leur famille dans l'État hôte ou ailleurs, la séparation constitue une épreuve et qu'elles sont donc plus motivées à renoncer à leurs activités armées;
- 7 La nature du conflit et des parties au conflit doivent également être des facteurs à prendre en compte dans l'évaluation de la période de vérification du renoncement ; toutefois, selon les circonstances personnelles de l'individu, la période de vérification nécessaire peut être plus ou moins longue. Les conflits caractérisés par un degré élevé de violence généralisée, les atrocités, les conflits prolongés et les conflits issus d'oppositions idéologiques ou ethniques profondes peuvent avoir durci la détermination de la personne de telle sorte qu'ils nécessitent une période de vérification plus longue. D'un autre côté, ces circonstances peuvent avoir mené à la désillusion et au désir de prendre ses distances par rapport au conflit de sorte que c'est une période de vérification plus courte qui est requise.

H. LA DÉTERMINATION DU STATUT DE RÉFUGIÉ POUR LES EX-COMBATTANTS

Les combattants ne peuvent pas être considéré(e)s comme des demandeurs d'asile et ne devraient pas pouvoir avoir accès aux procédures d'asile tant qu'elles et ils n'ont pas renoncé véritablement et de manière permanente à leurs activités ou leurs intentions militaires. Cependant, dès qu'un combattant a fait l'objet d'une évaluation qui établit qu'il ou elle a renoncé véritablement et de manière permanente à ses activités ou ses intentions militaires, et si il ou elle demande l'asile, cette personne devrait être admise à la procédure d'asile.

Le statut de réfugié des ex-combattants qui ont renoncé véritablement et de manière permanente à leurs activités militaires et qui demandent l'asile devrait toujours être déterminé individuellement. Alors que le fait d'avoir participé à des activités militaires ou d'y avoir été associé(e) ne devrait en aucun cas créer une présomption d'exclusion, comme il existe une possibilité réelle que des ex-combattants aient commis des actes donnant lieu à l'exclusion, elles et ils seront tenu(e)s à l'écart d'une reconnaissance *prima facie*. Leurs demandes d'asile devraient être examinées minutieusement en vertu des critères d'inclusion, de même que tous les éléments liés à l'application éventuelle des clauses d'exclusion.⁴⁰

S'il y a une preuve qu'un individu a été impliqué dans des conflits caractérisés par des violations du droit humanitaire international ou des violations graves du droit relatif aux droits humains, la question de la responsabilité individuelle devrait être examinée. Lorsque l'on sait que le groupe militaire a été particulièrement violent, l'appartenance à un tel groupe, si elle est volontaire, conduira à présumer que l'individu concerné a contribué à commettre des crimes violents. La prudence est toutefois impérativement de mise en ce qui concerne cette présomption et les activités réelles du groupe devraient être examinées soigneusement, de même que le rôle du groupe dans la société dans laquelle il opère, sa structure organisationnelle, la position de l'individu au sein de cette structure, et sa capacité à influencer ses activités. Il faut également faire attention à la fragmentation éventuelle du groupe qui fait qu'une faction peut ne pas être en mesure d'en contrôler une autre. La nature du comportement violent du groupe peut avoir évolué, de sorte que l'appartenance de l'individu au groupe doit impérativement être examinée dans le contexte du comportement de l'organisation au moment pertinent. Les défenses soulevées par le demandeur devraient être examinées en conséquence.⁴¹

Si une demande d'extradition est introduite contre un ex-combattant qui a été admis(e) à la procédure d'asile, cette personne est protégée du refoulement en vertu de l'Article 33 (1) de la Convention de 1951. Cet Article empêche de livrer la personne recherchée si cela l'expose à un risque de persécution.

⁴⁰ Voir les principes directeurs du HCR sur l'application des clauses d'exclusion de l'Article 1F de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés dans les situations d'afflux de masse, 7 février 2006 ; paragraphe 15.

⁴¹ Lors de l'examen de l'applicabilité des clauses d'exclusion, il faudrait consulter les principes directeurs du HCR sur la protection internationale : "L'application des clauses d'exclusion : l'Article 1F de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés" (Réf. HCR/GIP/03/05) du 4 septembre 2003.

I. LES ACTES DE RÉFUGIÉS INCOMPATIBLES AVEC LE CARACTÈRE CIVIL ET HUMANITAIRE DE L'ASILE

Une fois qu'une personne a obtenu le statut de réfugié et qu'elle bénéficie de la protection internationale, elle doit respecter les lois de l'État hôte et s'abstenir de manière générale de toute activité incompatible avec le caractère civil de l'asile. Il n'est pas invraisemblable que dans certaines situations, des réfugiés dans un pays d'asile essaient de rejoindre un combat armé depuis leur exil. Alors que le statut de réfugié peut être révoqué si le réfugié a commis des actes relevant de l'Article 1F (a) ou 1F (c), la Convention de 1951 ne prévoit pas explicitement la perte ou la suspension du statut de réfugié si le réfugié agit par ailleurs en contravention au caractère civil et humanitaire de l'asile.

Dans ce genre de situation, il est de la responsabilité de l'État hôte de traiter l'individu conformément à ses lois pénales et relatives, et suivant leurs obligations prévues par le droit des réfugiés. La Convention de 1951 prévoit la possibilité de l'expulsion à l'Article 32. De plus, l'Article 33 (2) prévoit une exception au principe clé de non-refoulement si la personne constitue un danger pour la sécurité ou, en cas de condamnation pour un crime particulièrement grave, à la communauté du pays hôte. Il est nécessaire de prendre en compte toutes les circonstances de l'affaire afin de déterminer si la gravité de la menace justifie une exception au principe de non-refoulement.⁴² Les Articles 32 et 33 devraient être interprétés de manière restrictive et le principe de proportionnalité devrait être appliqué. Ceci nécessite un lien rationnel entre l'expulsion du réfugié et l'élimination du danger. L'expulsion doit impérativement être le dernier recours possible pour éliminer le danger. Enfin, le danger encouru par le pays de refuge doit impérativement peser plus lourd que le risque encouru par le réfugié en cas d'expulsion.

Au cas où les actes du réfugié constitueraient une menace pour la sécurité d'un État voisin (le pays d'origine du réfugié), il est généralement accepté qu'un État hôte a le devoir de ne pas soutenir des comportements subversifs visant l'État d'origine et d'exercer son obligation de diligence dans la prévention des actes de violence. Dans de tels cas, l'individu concerné peut être considéré comme un combattant du fait qu'il sape la neutralité de l'État hôte et peut donc être interné plutôt qu'expulsé. L'internement permet à l'État hôte de remplir ses obligations vis-à-vis du maintien de sa neutralité et garantit en même temps que celles et ceux qui ont le statut de réfugié ne seront pas renvoyé(e)s dans une situation où elles et ils risquent la persécution.⁴³

La Convention de l'OUA sur les réfugiés énonce des "clauses de cessation", qui sont basées sur des considérations d'exclusion. Si un réfugié, dont le statut a été reconnu individuellement ou *prima facie* comme membre d'un groupe, s'engage dans des activités subversives au sens de l'Article III (2) de la Convention de l'OUA, le statut de réfugié peut cesser sur la base de l'Article I (4) (g). Comme la Convention de l'OUA est le complément de la Convention de 1951, elle doit impérativement être interprétée de manière compatible avec elle. Toutefois, tant la clause d'exclusion que la clause de cessation doivent être interprétées de façon restrictive et aucune autre raison ne peut être invoquée par analogie pour justifier le retrait du statut de réfugié.⁴⁴ Partant, l'Article I

⁴² Voir la note du HCR sur le principe de non-refoulement, EU Seminar on the Implementation of the 1995 EU Resolution on Minimum Guarantees for Asylum Procedures (Séminaire UE sur l'application de la Résolution UE de 1995 sur les garanties minimales pour les procédures d'asile), 1er novembre 1997.

⁴³ Voir aussi *Asylum State Responsibility for the Hostile Acts of Foreign Exiles*, Steven Corliss, *International Journal of Refugee Law*, Vol. 2 No. 2, 1990.

⁴⁴ Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié. HCR, janvier 1992, para. 116 et 149.

(4) (g) doit impérativement être lu dans le cadre de l'Article 1F de la Convention de 1951 et les mêmes règles sont d'application en ce qui concerne ces clauses.

Les présents principes directeurs posent en prémisses le principe qui veut que quand des combattants demandent l'asile, la protection internationale leur est refusée en raison de l'incompatibilité de leur statut avec le caractère civil et humanitaire de l'asile. Par analogie, on peut dire que si un réfugié prend les armes ou bien que si elle ou il fait une quelconque activité qui caractérise un combattant, c'est un domaine différent du droit, c'est-à-dire le droit humanitaire, qui remplace le droit des réfugiés par rapport à la personne concernée. Cette "suspension" du droit des réfugiés n'est levée que quand le réfugié peut établir qu'elle ou il a renoncé véritablement et de manière permanente aux activités militaires.

J. LES ENFANTS ASSOCIÉ(E)S AUX FORCES ARMÉES

Considérations générales

Les enfants ⁴⁵ sont exposé(e)s de manière toute particulière au recrutement militaire et doivent d'abord être considéré(e)s comme des victimes, quelle que soit la manière dont elles et ils ont été recruté(e)s. ⁴⁶ Leur participation au conflit, que ce soit comme objet de maltraitance, comme témoins de violences graves ou même comme auteurs d'actes violents, lèse gravement leur bien-être physique et affectif et les prive d'une enfance normale. Cela ne veut pas dire que les enfants qui ont participé activement au combat ou que d'autres enfants associé(e)s au conflit armé ne peuvent pas constituer de menace pour la population de réfugiés, mais que leurs besoins particuliers doivent impérativement être compris et pris en compte en tout temps.

Il est important de comprendre que la catégorie des enfants associé(e)s à des forces armées ou à des groupes armés n'est pas du tout restreinte aux enfants qui portent des armes ou qui en ont porté. Le plus souvent, ce sont des enfants qui accompagnent des forces armées régulières ou irrégulières ou des groupes armés réguliers ou irréguliers, pour différentes tâches. Cette catégorie comprend également des filles recrutées à des fins sexuelles et pour des mariages forcés.

Directives opérationnelles

- 1 Une attention prioritaire devrait être accordée à l'identification des enfants qui sont ou qui ont été associé(e)s à des forces armées. L'auto-identification devrait être facilitée par la sensibilisation de la communauté de manière générale, y compris par l'organisation de campagnes d'information, de projets d'assistance psychosociale et d'autres programmes conçus pour atteindre la communauté. Les enfants qui ont déserté de leur unité militaire et qui cherchent une assistance

⁴⁵ Le droit humanitaire international et le droit relatif aux droits humains fixent à 15 ans l'âge minimum pour le recrutement et la participation aux hostilités. Voir l'Article 77(2) of Protocole I additionnel aux Conventions de Genève ; article 4 (3) (c) du Protocole II additionnel aux Conventions de Genève ; et l'article 38 (1)-(3) de la Convention relative aux droits de l'enfant. Le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés, adopté l'Assemblée générale des Nations Unies le 25 mai 2000 (A/RES/54/263), élève l'âge auquel la participation dans des conflits armés est permise de 15 à 18 ans, et établit une interdiction du recrutement obligatoire en dessous de 18 ans (Articles 1 et 2). Voir également les Principes du Cap et meilleures pratiques, adoptés au Symposium sur la Prévention du recrutement d'enfants dans les forces armées et sur la démobilisation et la réinsertion sociale des enfants soldats en Afrique, 27-30 avril 1997, Cape Town, South Africa (www.unicef.org).

⁴⁶ Voir le Statut de Rome de la Cour pénale internationale, Article 8, qui décrit comme un crime de guerre la conscription ou l'enrôlement d'enfants de moins de 15 ans dans les forces armées nationales ou leur utilisation pour participer activement aux hostilités ; la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant interdit le recrutement ou la participation directe aux hostilités ou querelles intérieures de quiconque a moins de 18 ans.

peuvent avoir des besoins pressants en matière de protection et devraient recevoir l'attention voulue. Dès qu'il est identifié, le bien-être de l'enfant devrait être contrôlé séparément et elle ou il devrait pouvoir bénéficier des programmes spéciaux qui sont destinés à répondre à ses besoins particuliers et à soutenir sa réintégration dans la communauté.

- 2 Une attention spéciale devrait être portée à l'identification des filles associées aux forces armées. Elles ont peut-être été victimes d'enlèvement, de sévices sexuels ou d'exploitation sexuelle, de viols, d'esclavage sexuel ou d'autres formes de violence sexuelle et sexiste. Elles font peut-être face à une grossesse non désirée ; de plus, elles risquent également d'avoir été infectées par le VIH/SIDA. Des programmes spéciaux de suivi socio-psychologique approprié, de services de santé et de réadaptation dans la communauté devraient être mis en place immédiatement. Il faut remarquer que les garçons ne sont pas à l'abri de ces formes de maltraitance et qu'ils devraient également bénéficier de programmes de suivi socio-psychologique approprié et de réadaptation.
- 3 Le processus de désarmement des éléments armés et d'identification, de séparation et d'internement des combattants est guidé principalement par des considérations de sécurité. Pour toutes les décisions prises et les actions menées dans le cadre de ce processus et qui affectent les enfants, c'est leur meilleur intérêt qui devrait être la première considération.⁴⁷ Dès que les enfants ont été identifié(e)s comme étant ou ayant été associé(e)s à des forces armées, elles et ils devraient être renvoyé(e)s devant une commission spéciale qui s'occupe des décisions relatives aux meilleurs intérêts de l'enfant afin d'examiner quel est le genre de soins et de soutien le plus approprié en fonction des besoins particuliers de l'enfant, et de donner son avis sur les conséquences d'un internement éventuel. Il vaut mieux que cette commission soit établie et qu'elle consiste d'organismes gouvernementaux pertinents, en particulier de ceux qui s'occupent des enfants, ainsi que d'autres organisations de soins aux enfants, notamment des ONGs, des experts de l'enfance et, si nécessaire, des psychothérapeutes. Les organismes pertinents des Nations Unies comme l'UNICEF, le PNUD et le

HCR peuvent également jouer un rôle important en leur capacité de conseil.

- 4 Dans le cadre de ces principes directeurs, il est recommandé que, en général, les enfants (de moins de 18 ans) associé(e)s à des forces militaires ne soient pas internés, bien que des exceptions puissent s'appliquer aux enfants de 15 ans et plus (voir ci-dessous). Les enfants devraient bénéficier de mesures spéciales de protection et d'assistance, en particulier en ce qui concerne leur démobilisation et leur réadaptation. Il peut ne pas toujours être approprié que des enfants qui ont souffert d'expériences traumatiques graves en raison de leur association à des activités armées résident parmi la population de réfugiés. C'est au cas par cas que devraient être prises les décisions en ce qui concerne les sites de soin les plus appropriés pour l'enfant concerné,



⁴⁷ Art. 3 (1) de la Convention relative aux droits de l'enfant. Voir aussi les Principes directeurs du HCR sur la détermination formelle du meilleur intérêt de l'enfant (en anglais) : "UNHCR Guidelines on Formal Determination of the Best Interests of the Child", publication provisoire en mai 2006 sous <http://www.HCR.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opedoc.pdf?tbl=RSDLEGAL&id=447d5bf24>

sur la base de son meilleur intérêt.⁴⁸ Sauf circonstances exceptionnelles, ce sont les parents qui assurent le mieux le meilleur intérêt de l'enfant ; l'unité de la famille doit donc impérativement être une priorité.

- 5 Les enfants de moins de 15 ans associé(e)s aux forces armées ne devraient en aucun cas être internés. Toutefois, de manière exceptionnelle, les enfants de 15 ans et plus peuvent être interné(e)s si elles ou ils constituent une grave menace pour la sécurité. Mais ce genre de décision devrait être prise au cas par cas et en fonction de circonstances graves ou de préoccupations particulières liées à l'enfant en question. Une décision d'internement ne devrait pas être prise sans consulter la commission pour le meilleur intérêt de l'enfant (voir ci-dessus au point 3). Les enfants ne devraient jamais être interné(e)s plus longtemps que ce qui n'est absolument nécessaire.⁴⁹ L'internement devrait être régulièrement examiné en consultation avec la commission pour le meilleur intérêt de l'enfant, en tenant compte de tous les éléments pertinents comme le comportement de l'enfant et la situation des membres de la famille ou des personnes qui prennent soin de l'enfant.
- 6 Si elles ou ils sont interné(e)s pour des raisons relatives au conflit armé, les enfants devraient être tenu(e)s dans des quartiers séparés des quartiers des adultes, sauf lorsque les familles sont hébergées en tant qu'unités de famille.⁵⁰ Il est également important qu'elles et ils bénéficient des garanties spéciales fournies par le droit humanitaire et le droit relatif aux droits humains.⁵¹

Ces clauses ont trait au traitement particulier dû aux mineurs en raison de leur âge et de leurs besoins psychologiques et physiologiques particuliers, la possibilité de pratiquer leur religion et d'avoir accès à l'éducation, le besoin de les identifier, l'accès à l'aide légale et les principes concernant la responsabilité pénale des enfants aux yeux de la loi pénale générale.

- 7 Les enfants non accompagné(e)s ou les enfants séparé(e)s sont particulièrement exposé(e)s au risque de recrutement. La recherche de la famille doit impérativement être lancée dès que possible, en collaboration étroite avec le CICR. Toutefois, la réunification de la famille devrait dépendre de la décision prise à propos du meilleur intérêt de l'enfant concerné, en particulier s'il y a un risque que l'enfant soit à nouveau exposé(e) au recrutement forcé.⁵²
- 8 Dès que les enfants ont été identifié(e)s comme étant associé(e)s à une force armée, tous les efforts doivent impérativement être faits pour garantir que l'enfant soit protégé(e) de toute association ultérieure. Il faut surtout impérativement veiller à éliminer tout risque ultérieur de recrutement de mineurs ou que l'enfant participe aux hostilités ultérieurement, de manière directe ou indirecte.⁵³ Les enfants démobilisé(e)s devraient bénéficier des programmes spéciaux pour enfants, notamment l'aide psychosociale, l'éducation, la formation et d'autres programmes de réadaptation et de réintégration. Ces programmes nécessitent du personnel spécialisé ayant une expertise pertinente au niveau du travail avec les enfants

⁴⁸ Voir *supra* note 44, par.56.

⁴⁹ Voir *supra* note 44, par.57; voir également l'Article 37 (b) de la Convention relative aux droits de l'enfant.

⁵⁰ Protocole I additionnel à la Convention de 1949, art. 77 (4).

⁵¹ Voir la quatrième Convention de Genève, articles 24, 50, 68, 76 ; Protocole I aux Conventions de Genève, articles 70, 77 ; Protocole II aux Conventions de Genève, articles 4 (3), 6 (4). Voir également le Manuel d'application de la Convention relative aux droits de l'enfant, UNICEF (The Implementation Handbook for the Convention of the Rights of the Child, UNICEF, fully revised edition, June 2002, pages 539-562). D'autres références utiles, bien qu'elles soient relatives à la justice pour mineurs, sont les Règles de Beijing, adoptées par la Résolution de l'Assemblée générale No. 40/33 du 29 novembre 1985.

⁵² Voir les Principes directeurs interorganisations applicables aux enfants non accompagnés ou séparés de leur famille (*Inter-agency Guiding Principles on Unaccompanied and Separated Children*) (www.icrc.org).

⁵³ Voir le Commentaire général No. 6 (2005) sur le traitement des enfants non accompagnés ou séparés de leur famille en dehors de leur pays d'origine, Comité des droits de l'enfant, 39e Session, 2005, par. 58.

impliqué(e)s dans un conflit. L'association d'enfants aux programmes de DDR pour adultes a montré qu'elle rend le processus de réintégration plus problématique.

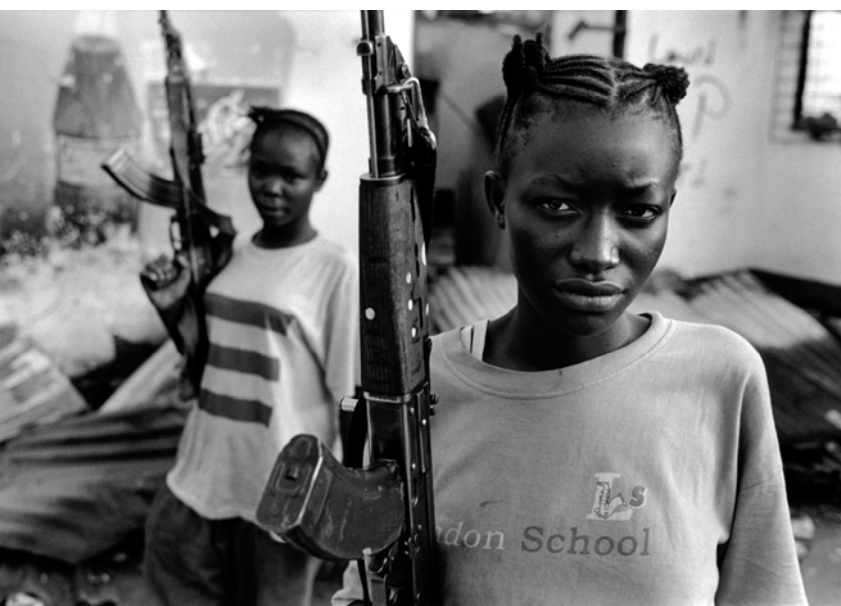
- 9 Lorsqu'un grand nombre d'enfants associé(e)s à des forces armées ou à des groupes armés sont placé(e)s dans des camps de réfugiés, elles et ils ne devraient pas tous être mis(es) dans le même camp de réfugiés ou, s'il n'y a qu'un seul camp de réfugiés, au même endroit à l'intérieur du camp. La situation de chaque enfant devrait être suivie soigneusement pour garantir une intervention immédiate à tout besoin crucial en matière de protection et qu'elle ou il bénéficie d'une assistance adéquate pour réintégrer sa famille et sa communauté.

K. CONSIDÉRATIONS POUR LES FEMMES ET LES FILLES

Considérations générales

Pendant un conflit armé et dans les situations de déplacement qui s'en suivent, les femmes et les filles sont particulièrement exposées aux violences et à l'exploitation sexuelles, notamment la torture, le viol, la grossesse (et la maternité) forcée, l'esclavage sexuel, la prostitution imposée de force et la traite. Les femmes et les filles peuvent également avoir participé activement aux combats, bien qu'en général les femmes et les filles soient confinées dans des rôles de soutien, qu'elles aient été recrutées volontairement ou involontairement, et qu'elles soient contraintes à fournir des services domestiques. Les femmes et les filles sont très souvent exploitées à des fins sexuelles.

Le droit humanitaire international protège les femmes et les filles qui prennent une part active aux hostilités sur la même base que les hommes et les garçons. Le principe de non-discrimination veut que les parties au conflit accordent le même traitement et la même protection à tout le monde sans distinction sur la base du sexe,⁵⁴ quoique de manières qui soient sensibles aux besoins particuliers des femmes en matière de protection.



Directives opérationnelles

- 1 Le fait que les conflits aient des conséquences différentes sur les femmes et les filles appelle des interventions particulières.⁵⁵ Il peut y avoir des cas de femmes et de filles qui sont traumatisées, et il peut y avoir celles qui essaient de se rattacher à leurs anciens recruteurs. Le soutien psychosocial devrait avoir pour but de répondre aux besoins particuliers des femmes et des filles combattantes ou ex-combattantes, en particulier celles qui ont été victimes de violence sexuelle et sexiste. Les cas de grossesses non voulues doivent être traités avec prudence. Il faut impérativement reconnaître l'étendue des violations des droits

⁵⁴ Protocole I additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949, l'Article 76 prévoit quelques mesures particulières en faveur des femmes et des enfants.

⁵⁵ Ces recommandations se trouvent dans le rapport du Secrétaire général sur les femmes, la paix et la sécurité, S/2002/1154, 16 octobre 2002.

humains des femmes et des filles pendant les conflits armés et la conscience de ces violations doit impérativement être un facteur dans la planification et la mise en œuvre de tous les programmes d'assistance aux femmes et aux filles réfugiées ainsi qu'à celles qui ont été internées en tant que combattantes.

- 2 Les femmes et les filles combattantes ne devraient pas être internées avec les hommes. Toutefois, lorsque des couples mariés sont internés, ils devraient être autorisés à avoir du temps d'intimité ensemble. Pendant l'internement, elles devraient avoir accès aux ressources et services de base comme la nourriture, l'eau, les soins de santé et les services récréatifs.⁵⁶ Les femmes, en tant qu'ex-combattantes, "suiveuses de camp", ou membre de la famille d'ex-combattants, doivent pouvoir participer de manière significative aux processus de prise de décision et leurs besoins doivent impérativement être incorporés dans la mise en œuvre des programmes de désarmement, de démobilisation et de réintégration. Bien trop souvent, l'aide à la réadaptation est donnée uniquement aux hommes ex-combattants et pas aux femmes ex-combattantes. Les besoins particuliers de suivi psychosocial et de santé (VIH/SIDA) devraient être identifiés.
- 3 Il faut impérativement reconnaître les conséquences du conflit armé et du déplacement sur les membres de la famille, notamment le risque d'augmentation de la violence dans la famille, surtout dans les familles d'ex-combattants. Une attention spéciale devrait être accordée à la prévention de la violence dans la famille et à sa remédiation par le biais de consultations et de mécanismes qui permettraient aux femmes de signaler les incidents, de chercher et de recevoir de l'aide, et d'obtenir réparation pour les violations de leurs droits. Il s'agit d'adopter une approche participative en ce qui concerne l'évaluation du risque individuel et des besoins. Cela devrait mener à l'élaboration et à la mise en œuvre de stratégies qui garantissent une réponse aux besoins particuliers des femmes et des filles dans leur contexte familial, par des mesures préventives et de remédiation.
- 4 Lorsque les femmes combattantes internées ont de jeunes enfants, une attention spéciale doit impérativement être accordée à la situation des enfants. Il s'agit de prendre des arrangements spéciaux pour le soin des enfants qui permettent des visites fréquentes à leur mère. Les nouveau-nés et les nourrissons peuvent être laissé(e)s avec leur mère. Lorsque dans de telles circonstances, la mère souhaite renoncer à ses activités militaires, la priorité devrait aller à l'évaluation de l'authenticité et de la permanence du renoncement.

L. LA COOPÉRATION INTERNATIONALE

Comme nous l'avons vu ci-dessus, le droit international comprend le principe bien établi en vertu duquel la responsabilité principale de la protection physique des réfugiés et du maintien du caractère civil et humanitaire de leurs camps et zones d'installation incombe aux États hôtes. En même temps, la communauté internationale reconnaît de plus en plus le besoin de soutenir les États hôtes qui ne sont pas en mesure de s'acquitter efficacement de ces responsabilités.⁵⁷ Cela s'avère d'autant plus nécessaire que la militarisation des camps peut avoir de lourdes conséquences en ce qui concerne la paix et la sécurité, non seulement à l'intérieur d'un pays, mais aussi par-delà les frontières, et donc sur le plan régional. Le Secrétaire Général a souligné cela en remarquant qu'il revient au Conseil de sécurité de garantir que l'État hôte reçoive l'appui nécessaire et que des mesures appropriées soient prises, de manière opportune, afin de séparer les éléments armés des réfugiés et des autres civils.⁵⁸ Un certain nombre d'acteurs peuvent

⁵⁶ Voir S/RES/1325 (2000), 31 octobre 2000.

⁵⁷ S/RES/1208 (1998), par. 3 et 4; S/RES/1625 (2005), par. 10 et 11.

⁵⁸ Rapport du Secrétaire général sur la protection des activités s'assistanse humanitaire aux réfugiés et autres personnes touchées par un conflit, S/1998/883, 22 septembre 1998.

avoir un rôle à jouer, notamment d'autres États, les Nations Unies (tant les organismes humanitaires des Nations Unies que le Conseil de sécurité et le DOMP) ainsi que le CICR, les ONG, les bailleurs de fonds et bien sûr les réfugiés et les autres civils touchés. Il faudrait définir leurs rôles respectifs d'une situation à l'autre.

L'appui international et la coopération internationale peuvent se concentrer sur quatre domaines différents :

(1) Les activités de plaidoyer, l'appui politique et l'élaboration de normes ; (2) les ressources ; (3) le renforcement des capacités techniques ; et (4) les solutions durables.

1 Les activités de plaidoyer, l'appui politique et l'élaboration de normes

Lorsque les opérations humanitaires sont touchées par de graves problèmes de sécurité que les États hôtes ne sont pas en mesure de résoudre de manière satisfaisante ou qu'ils ne le veulent pas, mais qu'ils consentent à la présence de forces de sécurité extérieures, le Conseil de sécurité peut décider qu'il est nécessaire de déployer des forces de maintien de la paix et/ou de prendre d'autres mesures, avec le consentement des États hôtes, pour fournir un soutien de sécurité à l'opération humanitaire.

La communauté internationale doit impérativement être prête à plaider pour des mesures appropriées et à créer parmi les autorités gouvernementales pertinentes une entente sur les risques liés à l'inaction au cas où les États hôtes ne résolvent pas les problèmes de sécurité graves. Cela doit se faire de concert avec tous les acteurs humanitaires. La création de mécanismes de coordination interdépartementaux et inter institutionnels sur la sécurité peut fournir un mécanisme utile pour discuter des questions de sécurité avec les interlocuteurs gouvernementaux.

S'il n'y a toujours pas de réaction satisfaisante, et que l'État hôte ne consent pas à la présence de forces de sécurité extérieures, le Conseil de sécurité peut être amené à prendre la décision de lancer une action d'exécution qui pourrait impliquer le déploiement de forces militaires régionales ou internationales qui sont préparées à prendre des mesures efficaces pour protéger les civils. De telles mesures peuvent comprendre le désarmement forcé des éléments armés.⁵⁹

2 Les ressources

Lorsqu'un État n'a pas la capacité de réagir, la communauté internationale doit impérativement pouvoir mobiliser des ressources adéquates pour aider cet État à maintenir le caractère civil et humanitaire de l'asile.⁶⁰ Cette assistance peut être fournie sous la forme de personnel, d'équipement, de formation, de logistique ou de mesures similaires.

3 Le renforcement des capacités techniques

Les autorités militaires qui mènent les activités de séparation et d'internement opèrent normalement selon leurs propres pratiques et leurs propres principes directeurs. Lorsque ces activités sont menées dans un contexte de réfugiés, il est particulièrement important que le HCR soit informé, et de préférence consulté, à propos de l'établissement des critères à appliquer pour l'identification et la séparation. Comme il peut y avoir différentes interprétations des critères, il devrait y avoir un mécanisme de révision qui permette de prendre une décision qui fait autorité sur les questions pertinentes.

⁵⁹ Voir le Rapport du Secrétaire général sur la protection des activités d'assistance humanitaire aux réfugiés et autres personnes touchées par un conflit, S/1998/883, 22 septembre 1998, partie V, par. 34-35 ; le Rapport du Secrétaire général au Conseil de sécurité sur la protection des civils en période de conflit armé, S/1999/957, 8 septembre 1999, par. 64 ; et les Résolutions du Conseil de sécurité No. 1296 (2000), 19 avril 2000, S/RES/1296 (2000), par. 14 et No. 1674 (2006), 28 avril 2006, S/RES/1674 (2006), par. 18.

⁶⁰ Conclusion du Comité Exécutif No. 94 (LIII), Conclusion sur le caractère civil et humanitaire de l'asile, par. (f).

4 Les solutions durables

Pour ce qui est des solutions durables pour les réfugiés qui sont des ex-combattants, des ressources et des efforts politiques et diplomatiques devraient soutenir les trois solutions durables que sont le rapatriement librement consenti, l'intégration locale et la réinstallation, selon qu'il convient. La réinstallation des réfugiés qui sont des ex-combattants s'est révélée difficile car beaucoup de pays de réinstallation sont gênés par des préoccupations de sécurité. Même des enfants se sont vu refuser la réinstallation malgré le fait qu'elles et ils avaient été recruté(e)s de force. La question de la réinstallation des ex-combattants peut être le mieux résolue dans le cadre d'une stratégie globale de solutions durables pour un certain groupe de réfugiés. Les réfugiés ex-combattants qui consentent librement au rapatriement dans leur pays d'origine devraient pouvoir bénéficier des programmes de DDR menés là-bas.

M. LES COMBATTANTS QUI NE RENONCENT PAS AUX ACTIVITÉS MILITAIRES

Le renoncement authentique aux activités militaires peut rétablir le statut de civil, ce qui permet à l'ex-combattant d'être libéré.e de l'internement. Celles et ceux qui demandent l'asile doivent pouvoir voir leur demande examinée, avec une attention particulière pour l'application éventuelle des clauses d'exclusion.

Il y a plusieurs catégories de personnes qui sortent du cadre de la portée du mandat ou de la protection du HCR : les personnes internées qui n'ont pas renoncé aux activités militaires ; les personnes internées dont le renoncement a été évalué et considéré comme inauthentique ; les personnes internées qui ont effectivement renoncé aux activités militaires mais qui n'ont pas demandé l'asile ; les individus qui sont exclus du statut de réfugié suite au processus de détermination du statut de réfugié.

Cela soulève la question de savoir combien de temps ces gens devraient être gardés dans les sites d'internement. En principe, l'État hôte pourrait, en vertu des règles de la neutralité, les garder internés jusqu'à la fin des hostilités.⁶¹ Cependant, les personnes qui ont renoncé véritablement et de manière permanente à leurs activités ou à leurs intentions militaires ne constituent plus de menace et ne devraient pas être internées, même si elles ne demandent pas l'asile. L'État hôte peut choisir de les libérer et de leur accorder un statut de résident tout en garantissant qu'elles ne reprennent pas leurs activités militaires. Ces personnes devraient aussi bénéficier de tous les programmes de réadaptation et de formation disponibles, ainsi que des programmes d'éducation à la paix en attendant leur rapatriement. Lorsqu'elles et ils sont rapatrié(e)s, elles et ils devraient pouvoir bénéficier des programmes de DDR.

DDR (Désarmement, Démobilisation, Réintégration)⁶²

Le désarmement comprend la collecte des armes et des munitions. La démobilisation est un processus qui sépare les combattants des départements militaires ou des troupes armées. Quant aux programmes de réintégration, ils soutiennent l'inclusion sociale et économique immédiate et à moyen terme des ex-combattants dans leur communauté d'origine ou dans la nouvelle communauté (la réintégration comprend donc également l'intégration).

⁶¹ Troisième Convention de Genève, Art. 118 sur la libération et le rapatriement des prisonniers de guerre à la fin des hostilités.

⁶² Voir note 30.

Pour garantir l'efficacité des stratégies de consolidation de la paix après une période de conflit, il est impératif que les activités de DDR reçoivent une attention prioritaire.⁶³ Alors que le désarmement et la démobilisation peuvent être considérés comme des activités qui ont des résultats définitifs à court terme, la réintégration est un processus à plus long terme. Ce processus ne réussira jamais s'il n'y a pas d'engagement pour la paix de la part du gouvernement, des ex-combattants et de la communauté en général. Bien que le DDR fasse généralement partie d'une stratégie nationale de rétablissement, il est important que ces plans tiennent compte des dimensions régionales. Les ex-combattants, et surtout celles et ceux qui sont déçu(e)s par le processus de réintégration, peuvent aisément être attiré(e)s vers un autre conflit et être re-recruté(e)s. Les ex-combattants qui faisaient partie de flux mixtes et qui ont ensuite été séparé(e)s de la population de réfugiés devraient donc pouvoir bénéficier des programmes de DDR dans leur pays d'origine.

Les programmes de DDR tendent à être considérés comme ayant pour premier objectif le renforcement de la sécurité par le désarmement des combattants tandis que les objectifs sociaux de réadaptation sont généralement perçus comme étant d'importance secondaire. Cependant, si les programmes de réadaptation ne sont pas mis en œuvre avec succès, on court toujours le risque que les ex-combattants retournent au conflit armé ou qu'elles et ils passent leur vie aux marges de la société. Il est également important d'inclure les femmes dans le processus de DDR, en faisant particulièrement attention à répondre à leurs besoins particuliers.

Les mercenaires

Le droit humanitaire international exclut les mercenaires de la possibilité d'être considéré comme combattant ou comme prisonnier de guerre.⁶⁴ La Convention de l'OUA pour l'élimination du mercenariat en Afrique⁶⁵ et la Convention internationale contre le recrutement, l'utilisation, le financement et l'instruction de mercenaires⁶⁶ établissent le crime de mercenariat et soulignent la gravité de la menace qu'il constitue contre la souveraineté et l'intégrité territoriale des États. Un défi majeur à relever par les États en ce qui concerne le problème des mercenaires, c'est la difficulté considérable qu'ils ont à vraiment empêcher les mercenaires d'utiliser leur territoire ou de transiter sur leur territoire. C'est d'autant plus le cas pour les pays qui ont des ressources limitées. Par ailleurs, ces dernières années, l'utilisation de services mercenaires est de plus en plus acceptée sous la forme de sociétés privées de sécurité, ce qui risque de développer une version légitimée du mercenariat.

Réservation faite des obligations des États d'entamer des procédures judiciaires contre les mercenaires identifiés afin d'éliminer la menace grave de sécurité qu'ils constituent, les mercenaires doivent impérativement être désarmés et séparés. La décision quant à la question de savoir s'ils peuvent être internés avec les autres combattants ou pas doit impérativement être prise en tenant compte des circonstances particulières de chaque cas.

Par définition, le motif des mercenaires pour leur implication dans des activités militaires est le profit personnel, que ce soit au niveau matériel ou autre, ce qui limite la probabilité d'un renoncement authentique aux activités armées ou d'un processus de réintégration réussi avec un éventuel programme de DDR. Néanmoins, les mercenaires ne devraient pas être automatiquement exclus des programmes de DDR, surtout dans les régions qui

⁶³ Voir aussi S/RES/1625 (2005), 14 septembre 2005.

⁶⁴ Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949, et relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I), Article 47 Relatif à la protection des victimes de conflits armés internationaux (Protocole I), Article 47.

⁶⁵ Adopté par l'Assemblée des chefs d'État et de gouvernement lors de sa vingt-neuvième session ordinaire du 3 juillet 1977, Libreville, Gabon, et entré en vigueur en avril 1985.

⁶⁶ Adopté par l'Assemblée générale le 4 décembre 1989, A/RES/44/34.

ont une prévalence élevée de recrutement et de re-recrutement de combattants qui bougent régulièrement et traversent les frontières de conflit en conflit.

Les mercenaires qui expriment une crainte de rentrer dans leur pays peuvent aussi être pris en considération pour l'accès aux procédures d'asile s'ils déposent leurs armes. Dès qu'ils cessent d'être considérés comme des éléments armés, ils peuvent avoir l'autorisation d'accéder aux procédures d'asile comme demandeurs d'asile vu leur statut de civil. Leur demande devrait être évaluée sur une base individuelle. L'évaluation doit tenir compte du contexte et de l'implication de l'individu concerné dans les activités armées pour des raisons de mercenariat. Il s'agit également d'examiner l'applicabilité des clauses d'exclusion.

3e Partie :

La sécurité des camps de réfugiés

A. INTRODUCTION

La séparation des combattants n'est qu'un aspect d'un large éventail de questions touchant la protection physique des réfugiés. Lorsqu'on soupçonne la présence de combattants parmi les réfugiés, l'intervention envisagée devrait donc faire partie d'une stratégie globale qui comprend des mesures de prévention pour résoudre la grande variété de questions relatives à la protection physique. Il n'est pas du ressort de ces principes directeurs de discuter en détail de l'ensemble des mesures disponibles pour régler les problèmes de sécurité. Les activités exposées dans la 2e Partie de ces principes directeurs devraient être planifiées et menées simultanément et concurremment avec d'autres mesures de sécurité.

Il y a des situations où la séparation des combattants peut être jugée infaisable. Cela peut être dû à des préoccupations de sécurité, en particulier quand la mise en œuvre de la séparation peut donner lieu à de plus amples problèmes de sécurité au lieu de les résoudre, ou alors cela peut être dû à des obstacles politiques. La séparation peut ne pas donner tout le résultat escompté ou ne pas donner de résultat satisfaisant de sorte qu'il est essentiel de mettre en place des mesures de prévention pour aider à atténuer l'incidence d'une infiltration potentielle ou dont on a le soupçon par des éléments armés et des combattants. Cette section examine un certain nombre de mesures de prévention au niveau de la sécurité ainsi que des stratégies de gestion de camp qui devraient être considérées comme complémentaires aux activités de séparation et, comme mentionné ci-dessus, dans le contexte plus large d'une stratégie globale de sécurité pour les réfugiés.

B. MESURES DE PRÉVENTION

Un certain nombre de mesures devraient être mises en œuvre au tout début de l'afflux de réfugiés pour contribuer au maintien du caractère civil de l'asile.

- 1 Le fait d'avoir rapidement des informations, à propos du contexte et de la nature du conflit armé, à propos des différentes factions ou parties au conflit ainsi que des caractéristiques de celles et ceux qui fuient et entrent dans l'État hôte, permet de planifier les mesures de sécurité à prendre en fonction de l'afflux de masse, non seulement en ce qui concerne la présence potentielle d'éléments armés et de combattants, mais aussi au niveau des besoins humanitaires et des besoins de sécurité générés par l'afflux en général. Lorsque les informations sont reçues tôt et qu'une suite leur est rapidement donnée, des mesures d'identification, de séparation et d'internement peuvent être mises en place dès que possible.
- 2 Il faut réfléchir attentivement à l'emplacement des camps de réfugiés. Les camps devraient être situés à une distance suffisamment sûre de la frontière du pays d'origine. On recommande un minimum de 50 kilomètres comme principe directeur, alors que dans certains environnements hostiles, la situation peut nécessiter une distance plus importante. D'autres facteurs doivent être pris en compte pour déterminer quel est l'emplacement qui convient. Les camps ne

peuvent pas être situés dans des zones qui sont touchées par un conflit armé ou qui sont intrinsèquement instables ou encore qui souffrent de violences endémiques. Les attaches ethniques, religieuses et culturelles peuvent également avoir une influence sur l'emplacement. La viabilité à court terme et à plus long terme (l'accès à l'eau, l'accès à des terres agricoles, etc.) et l'infrastructure routière pour garantir l'accessibilité du camp (dans un sens positif pour l'accès humanitaire, et dans un sens négatif s'il donne un accès plus aisé aux combattants) sont d'autres facteurs tout aussi importants.

- 3 La taille et la disposition physique des camps de réfugiés devraient favoriser le maintien de la sécurité. Les camps de réfugiés ne devraient pas héberger plus de 20.000 réfugiés. Il est crucial d'effectuer la planification physique des sites de réfugiés en fonction de la protection, en examinant la situation des zones privées et communes ainsi que l'accès sûr aux services fondamentaux comme l'eau, les latrines, les écoles et les centres de distribution. Cela comprend les questions comme l'éclairage des zones sensibles et une attention spéciale aux réfugiés vulnérables. La participation des réfugiés à la planification physique du camp est un élément clé pour l'amélioration de la sécurité au sein de la communauté des réfugiés.
- 4 Si et quand des réfugiés sont transféré(e)s loin de la frontière, des fonctionnaires chargé(e)s du maintien de l'ordre public devraient être présent(e)s pour aider à surveiller le déménagement et exercer un effet dissuasif sur les combattants. Dans les cas où l'on soupçonne la présence d'armes, il s'agit de mener des fouilles, avec le respect dû à la dignité de tou(te)s les réfugiés.
- 5 Au début d'une situation d'urgence, il convient d'explorer la nécessité d'organiser une mission d'évaluation technique afin d'évaluer la situation au niveau de la sécurité et de déterminer l'étendue de l'infiltration par des combattants, s'il y en a une, et de donner des conseils sur les mesures de sécurité appropriées à mettre en place. Ce genre de mission devrait comprendre des experts de l'État hôte, du HCR et d'autres organismes humanitaires concernés. Il peut également être envisagé d'adresser une demande de personnel de sécurité spécialisé au DOMP.

C. PRATIQUES DE GESTION DE LA SÉCURITÉ



Des mesures de sécurité doivent impérativement être mises en place dans tous les lieux de réfugiés quelle que soit la situation de sécurité. Ces mesures sont citées ici pour souligner l'importance que ce genre de mesures peut avoir au niveau des stratégies utilisées pour combattre ou contrôler la militarisation.

- 1 Les réfugiés devraient être impliqué(e)s dans les discussions concernant les sources d'insécurité et les interventions qui s'y rapportent. Un dialogue ouvert doit impérativement être maintenu en tout temps, qui donne aux réfugiés un sens de responsabilité partagée pour leur propre sécurité. Bien que les leaders de réfugiés puissent jouer un rôle important à ce niveau, des efforts devraient être faits pour inclure

tous les secteurs de la communauté, en particulier les femmes réfugiées, qui devraient avoir des occasions de faire part de leurs préoccupations en ce qui concerne les violences sexuelles et sexistes.

- 2 Les règles et les arrêtés des camps devraient être établis en consultation avec les réfugiés. Ces règles devraient promouvoir le respect mutuel et régir le comportement des réfugiés à l'intérieur des camps et dans leurs relations avec la communauté hôte. Elles devraient promouvoir le caractère pacifique et civil de l'asile. Il s'agit de faire prendre conscience aux réfugiés de leurs obligations en vertu de ces règles, ainsi qu'en vertu du droit des réfugiés et la législation nationale. Les infractions pénales graves devraient être traitées par le droit pénal de l'État hôte.
- 3 Afin de maintenir l'ordre public à l'intérieur des camps de réfugiés, des "systèmes de surveillance organisés par les réfugiés" peuvent être établis. Le rôle et les responsabilités de ces volontaires devraient être clairement définis ainsi que leur relation avec les structures de maintien de l'ordre public. Les systèmes de surveillance organisés par les réfugiés devraient comprendre des femmes réfugiées. Les participants devraient recevoir une formation appropriée et du matériel comme des walkies-talkies, mais pas d'armes. Ce genre de système de sécurité organisé par les réfugiés ne peut être qu'un complément au système de sécurité fourni par les autorités.
- 4 S'il y a des indications crédibles qu'il y a des armes dans un camp de réfugiés, il est généralement dans le meilleur intérêt des réfugiés que des fouilles soient menées dans le camp de réfugiés pour trouver les armes. Bien que les autorités aient le désir légitime de contrôler ce genre d'opérations et de maintenir l'élément de surprise, il y a un certain nombre de points que le HCR ou la direction du camp peuvent recommander. Premièrement, que ce genre de fouilles soit mené par des agents de l'ordre public plutôt que par des militaires. Deuxièmement, que le HCR propose de fournir aux responsables des fouilles des informations de contexte sur les réfugiés et les camps. Troisièmement, que les leaders de réfugiés aient l'occasion d'expliquer l'opération juste avant qu'elle n'ait lieu (cela peut se faire sans compromettre l'élément de surprise).
- 5 Il n'est pas improbable que dans certaines situations des personnes autres que des combattants constituent une menace à la sécurité des camps ou des zones d'installation de réfugiés. Ces personnes peuvent être des réfugiés qui ont commis de graves crimes de droit commun, des réfugiés perçu(e)s comme une menace à la sécurité nationale, des intimidateurs, des activistes politiques ou encore des réfugiés qui ont déjà été exclu(e)s de la protection accordée aux réfugiés. Il peut y avoir des raisons justifiées de séparer et d'emprisonner ces personnes, mais cela devrait être mis en œuvre selon un ensemble de principes différents de ceux qui sont utilisés pour les combattants. Il est également possible que les individus qui violent la législation pénale nationale soient poursuivis devant un tribunal local.⁶⁷
- 6 Parallèlement à l'assistance au renforcement des structures de maintien de l'ordre public, l'assistance peut également être envisagée au niveau judiciaire. Cette assistance peut viser l'amélioration de l'accès au système judiciaire national via l'établissement de tribunaux mobiles, la formation de juges et de magistrats au droit des réfugiés, au droit relatif aux droits humains et le droit humanitaire international, ainsi que la formation des réfugiés à propos de leurs droits et de leurs obligations en vertu de la législation nationale.

⁶⁷ La Convention de 1951 traite de la restriction de la liberté de mouvement des réfugiés et demandeurs d'asile dans plusieurs cas où la restriction de la liberté de mouvement n'est permise qu'en fonction de critères et de garanties strictes. Voir les articles 9, 26 et 31 de la Convention de 1951.

- 7 Si l'État hôte n'a pas la capacité de gérer les exigences accrues de sécurité que les situations d'afflux de masse entraînent souvent, la communauté internationale doit impérativement envisager d'entamer des programmes de coopération avec le gouvernement pour fournir une assistance aux structures de maintien de l'ordre public dans les zones accueillant des réfugiés. Ce genre d'accords peut comprendre une assistance matérielle ainsi que des activités de formation et de renforcement des capacités.

D. QUESTIONS DE GESTION DU CAMP

Outre les mesures spéciales relatives à la sécurité qui sont mentionnées ci-dessus, beaucoup d'autres bonnes pratiques de gestion de camp peuvent également contribuer positivement à garantir le caractère civil et humanitaire des camps de réfugiés. Elles comprennent les bonnes pratiques suivantes :

- 1 La présence visible et efficace du personnel du gouvernement et d'organismes humanitaires internationaux dans les camps de réfugiés.
- 2 La transparence de l'administration du camp et le dialogue régulier avec les réfugiés et leurs leaders.
- 3 L'élection démocratique des leaders des réfugiés, et leur engagement à promouvoir et maintenir le caractère civil des camps de réfugiés.
- 4 La circulation efficace d'informations entre les réfugiés et l'administration du camp, et l'existence d'un mécanisme de plainte.
- 5 La présence d'une proportion appropriée et adéquate de femmes et d'hommes au niveau de la gestion du camp, de la représentation et des mécanismes de sécurité.
- 6 La protection des droits légaux des réfugiés par le biais de la documentation individuelle, l'accès à la remédiation judiciaire, la protection contre les arrestations arbitraires, le respect de leur liberté de mouvement, la fourniture aux réfugiés d'informations sur leurs droits.
- 7 L'administration de systèmes de justice dans le camp, en mettant un accent particulier sur les mécanismes de déclaration, de plainte et de suivi, ainsi que des procédures pour documenter et enregistrer les crimes et délits statistiquement. Lorsque cela convient, les systèmes de justice des camps devraient être construits sur la base des mécanismes traditionnels de résolution de conflit utilisés pour résoudre les querelles familiales ou communautaires. Il faut cependant faire attention à garantir que ce genre de mécanismes ne violent pas les principes généraux des droits humains.
- 8 La communication et le dialogue réguliers avec la communauté hôte. Des mesures de confiance et des mécanismes de résolution de conflit devraient être encouragés.
- 9 La sauvegarde de l'intégrité de la famille en tout temps, qui a une fonction de protection fondamentale pour ses membres.

- 10 L'établissement d'un système efficace et transparent de distribution des secours, avec une attention spéciale aux réfugiés vulnérables. Les femmes devraient être impliquées dans le système de distribution.

E. LE RECRUTEMENT DE RÉFUGIÉS

Le droit humanitaire international établit le devoir des États neutres de prévenir le recrutement sur leur territoire par les parties belligérantes.⁶⁸ Il interdit également le recrutement de force de réfugiés dans les forces armées de l'État hôte en temps de guerre contre leur pays,⁶⁹ car cela peut donner lieu à la violation du principe de non-refoulement. Outre ces clauses spéciales, il n'y a pas d'interdiction claire et générale dans le droit international à propos du recrutement militaire d'étrangers, notamment de réfugiés. Il faut remarquer que la conscription militaire est une prérogative réservée aux États, pour leurs forces armées, et que les entités non-étatiques n'ont pas le droit de recruter des individus dans des groupes armés irréguliers.

Outre les questions de légalité, la conscription militaire de réfugiés par un État hôte pose des problèmes au niveau du respect du caractère civil et humanitaire de l'asile. Les États qui effectuent ou tolèrent le recrutement militaire de réfugiés sur leur territoire agissent de façon contradictoire à leur responsabilité fondamentale concernant la garantie du caractère civil de l'asile. Les États ont également le devoir de garantir la sécurité et la sûreté physiques des réfugiés et, encore une fois, le recrutement dans les forces armées violerait cette obligation. De plus, le recrutement forcé est contradictoire à leur droit fondamental (de chercher asile et) de bénéficier de l'asile en d'autres pays.⁷⁰

Dans le contexte du maintien du caractère civil et humanitaire de l'asile, les facteurs suivants devraient être pris en compte :

- 1 Les États hôtes ont une obligation internationale de ne pas recruter de réfugiés dans leurs forces armées nationales en temps de guerre contre le pays d'origine des réfugiés. De plus, il est recommandé que les États hôtes s'abstiennent de manière générale de recruter des réfugiés, en temps de guerre ou de paix, car tout manquement à cette règle est incompatible avec le caractère civil et humanitaire de l'asile. Les États hôtes devraient également prendre des mesures pour prévenir le recrutement de force des réfugiés par des groupes armés.⁷¹
- 2 Les États hôtes devraient garantir la mise en place de mesures de sécurité adéquates pour les camps de réfugiés de sorte que les éléments militaires ne puissent pas avoir accès aux camps à des fins de recrutement.
- 3 La présence de combattants à l'intérieur ou près de camps de réfugiés augmente fortement le risque de recrutement. Les camps de réfugiés devraient être situés loin des frontières afin d'éviter un accès aisé par des éléments militaires qui traversent la frontière.
- 4 Des données d'enregistrement détaillées et exactes, dont en particulier l'âge des individus, doivent impérativement être maintenues pour faciliter l'identification des enfants qui risquent d'être recrutés.

⁶⁸ Art. 4 de la Convention de La Haye de 1907 concernant les droits et les devoirs des Puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre.

⁶⁹ Art. 23 de la Convention de La Haye.

⁷⁰ En ce qui concerne les réfugiés qui se joignent volontairement à des forces militaires, voir la 2e Partie, Chapitre I sur les Actes de réfugiés incompatibles avec le caractère civil et humanitaire de l'asile.

⁷¹ Para. (e) de la Conclusion du Comité Exécutif No. 94 (LIII) du 8 octobre 2002.

- 5 Le recrutement d'enfants de moins de 15 ans dans les forces armées nationales de l'État hôte est interdit, quelles que soient les circonstances. Il y a un consensus international croissant selon lequel l'âge minimum pour le recrutement devrait être élevé à 18 ans.⁷²
- 6 Les enfants et les adolescents devraient être laissé(e)s le plus près possible de leur famille. L'éducation et les activités récréatives devraient être renforcées, surtout pour les adolescents, dont les filles, afin de prévenir les attitudes d'inutilité et d'oisiveté. La formation de groupes de jeunesse devrait être encouragée. Fixer l'attention des jeunes contribue à écarter leur désir d'être engagé(e) dans des activités militaires.
- 7 Il faut se rendre compte du fait que les enfants non-accompagné(e)s et séparé(e)s sont plus exposé(e)s au recrutement que les autres enfants. La recherche des membres de la famille doit impérativement être organisée pour les enfants non-accompagné(e)s et séparé(e)s, et la famille doit être réunifiée le plus tôt possible. En attendant le résultat des recherches, il faut arranger une prise en charge adéquate des enfants non-accompagné(e)s et séparé(e)s. Les options préférées sont la prise en charge par des membres de la famille élargie ou par des familles d'accueil.

⁷² Voir note 44.

Annexe 1 : Études de cas

TANZANIE

Au cours de l'année 1994, le nord-ouest de la Tanzanie a vu l'arrivée d'un afflux de 600.000 réfugiés du Rwanda. Au même moment, des réfugiés continuaient d'arriver du Burundi et de RDC. Suite à des préoccupations de sécurité nationale et une dégradation massive de l'environnement, le gouvernement tanzanien prit la décision de révoquer le statut de réfugié *prima facie* de tous les réfugiés rwandais et de commencer le rapatriement forcé de masse de Rwandais(es) surtout, mais aussi de Burundais(es). En janvier 1997, 126 Burundais qui avaient été refoulés furent exécutés par des militaires burundais. Cet événement a contribué à établir une attitude plus tolérante de la part du gouvernement tanzanien vis-à-vis des réfugiés du Burundi.

Les camps hébergeant les réfugiés burundais dans la région de Kigoma étaient à une distance accessible à pied de la frontière. Le gouvernement tanzanien mit en question les règles acceptées internationalement concernant l'installation des camps de réfugiés loin de la frontière, en disant que la proximité de la frontière facilitait le rapatriement librement consenti comme solution et permettait aux réfugiés de rester dans une zone de culture familière. Il y avait des indications sérieuses selon lesquelles des insurgés battus, ainsi que des combattants rebelles en repos, avaient fini dans les camps. Le gouvernement tanzanien déclara qu'il considérait les réfugiés comme une source de tension entre la Tanzanie et le Burundi car ils étaient soupçonnés d'être associés à des rebelles burundais. Au même moment, le Burundi soupçonnait la Tanzanie de tolérer, voire de soutenir, des groupes d'opposition armés.

En mai 1997, une mission conjointe du HCR et du gouvernement tanzanien fut menée pour évaluer la sécurité dans les régions de Kigoma et de Kagera. Bien que la mission fut arrivée à la conclusion que les camps n'étaient pas "militarisés", il fut recommandé que les réfugiés sapant le caractère civil soient séparés hors des camps. Un long processus de négociations commença, culminant par la signature d'un Mémoire d'Entente (signé en février 1999 par le gouvernement tanzanien) garantissant la présence à temps plein d'un contingent de police en civil dans les camps de réfugiés. Le mandat de la police comprenait tous les aspects du maintien de l'ordre public et des responsabilités particulières par rapport au contrôle et à la répression d'"activités subversives" au sein de la population de réfugiés. L'évaluation du programme de sécurité a conclu que malgré quelques faiblesses, en général, il a renforcé l'ordre public dans les camps.

Cependant, sur la question de la séparation, le projet eut de peu à pas d'impact positif. Il fallut longtemps au HCR pour convaincre le Ministère de l'intérieur qu'il fallait un site d'internement pour les ex-combattants séparés. Ce site fut finalement installé à Mwisa, peu de temps avant la mise en œuvre du programme de sécurité. Un petit groupe d'ex-combattants burundais fut envoyé au site de séparation de Mwisa, mais en quelques mois, ils avaient presque tous pris la fuite. En mai 2000, le problème fut réexaminé et le HCR fournit une assistance financière et matérielle sur la base du Mémoire signé avec le Ministère de l'intérieur. Malgré l'existence d'une base légale pour la détention de réfugiés ou de demandeurs d'asile, sa mise en œuvre avait de nombreux défauts et le cadre lui-même était généralement inadéquat pour régler la question de la séparation des ex-combattants. Les arrangements pris entre le HCR et le gouvernement pour mener les opérations conjointes de sélection ne furent pas toujours respectés et les critères de séparation n'étaient pas définis correctement, d'où un manque de transparence. Cela eut pour résultat l'internement à tort d'un nombre considérable de personnes, dont des criminels de droit commun. Tant des femmes que des enfants étaient détenu(e)s avec des hommes adultes dans le même site.

Problématique :

- Des considérations géopolitiques favorisent une attitude plus tolérante du gouvernement tanzanien vis-à-vis des réfugiés burundais que des réfugiés rwandais, par exemple.
- La présence de réfugiés près de la frontière était considérée par les autorités tanzaniennes et burundaises comme une source de tension entre les deux pays.
- Le programme de sécurité comportait un certain nombre de faiblesses, comme des ressources qui ne permettaient qu'une implication relativement superficielle au niveau de l'évitement d'activités subversives, un manque de suivi après l'identification, comme les poursuites, les peines et la séparation.
- La simple pénalisation des combattants ignore le principe fondamental du droit des réfugiés en vertu duquel le statut de combattant est incompatible avec celui de réfugié.
- Il fut problématique d'obtenir la volonté politique et l'engagement des autorités nationales afin d'établir un site de séparation.
- Un cadre légal national est essentiel pour maintenir le respect des normes fondamentales de droit et de procédure en ce qui concerne l'internement des ex-combattants.
- Les critères de séparation doivent être définis clairement et strictement observés de manière transparente.
- Un suivi étroit, soit par le HCR soit par un autre organisme, est un élément clé pour éviter la séparation et l'internement à tort.

RDC

Après une tentative de coup d'état en mai 2001, 25.000 réfugiés de République centrafricaine fuirent à Zongo, dans la Province Equatoriale de la RDC, qui était à l'époque contrôlée par le Front de Libération du Congo (Mouvement de Libération Congolais, MLC et Front de Libération Congolais, FLC). Les forces locales du FLC identifièrent un groupe estimé à 1.000 combattants parmi les réfugiés. Jean-Pierre Bemba, le président du MLC, écrivit au Représentant spécial du Secrétaire Général pour demander de l'aide au niveau des opérations de séparation. Les ex-combattants étaient soupçonnés d'avoir des armes. Le Haut Commissaire pour les réfugiés écrivit au Secrétaire Général pour exprimer sa préoccupation à propos de la menace que des éléments armés pouvaient constituer pour les réfugiés et suggéra d'examiner la possibilité que le mandat de la MONUC comporte la supervision de la séparation, du désarmement et de l'internement des ex-combattants. Une mission d'évaluation de la MONUC arriva à la conclusion que son mandat ne couvrait pas une opération de séparation. L'intervention du Représentant spécial du Secrétaire Général eut pour résultat la limitation du rôle de la MONUC à l'observation et à l'escorte d'une équipe de cinq observateurs militaires. Le MLC identifia un site à Bokilio, à 150 kilomètres de la frontière de la République centrafricaine. Les représentants de la MONUC se retirèrent après deux semaines car les ex-combattants refusaient de déménager, mais retournèrent après l'intervention du bureau du HCR à New York auprès du DOMP. C'est principalement la pression exercée par le FLC qui fit déménager les ex-combattants. Les membres de leur famille furent également transféré(e)s dans le site d'internement. Après la séparation, le HCR fit une évaluation afin de déterminer si elles et ils remplissaient les conditions d'obtention du statut de réfugié.

Problématique :

- Le territoire accueillant les réfugiés est contrôlé par un groupe armé non-étatique.
- Engagement des autorités pour régler le problème de la séparation.
- Demande d'assistance des autorités aux Nations Unies.
- Les ex-combattants étaient déjà séparés de la population de réfugiés.
- Demande d'assistance du HCR au Secrétaire Général pour réviser un mandat de maintien de la paix jugé trop limité.
- Efficacité très limitée de la mission de maintien de la paix pour l'opération de séparation.
- Le transfert des combattants fut principalement incitée par la menace de l'utilisation de la force par les militaires locaux.
- Efforts pour maintenir l'unité de la famille.

SIERRA LEONE

Depuis le début des années 1990, des Libériens ont fui en Sierra Leone, mais à la fin de l'année 2001 et au début de 2002, un nombre déconcertant de combattants libériens sont passés en Sierra Leone pour des motifs variés, notamment pour se reposer suite aux combats, pour désertier, escorter des membres de leur famille et les mettre en sécurité, chercher de la nourriture ou encore pour enlever des réfugiés. Encouragé par le HCR et le CICR, l'"Office of National Security" (Bureau de la sécurité nationale) a organisé un atelier de haut niveau, réunissant un large éventail d'acteurs nationaux et internationaux, afin de régler ce problème. La recommandation clé concernait l'établissement d'un site d'internement éloigné de la frontière libérienne pour héberger les combattants. En juin 2002, l'"Office of the President" (Bureau du Président) désigna les organismes représentés à l'atelier en tant qu'"Équipe spéciale sur l'internement", dont l'objectif était de faire le plan du camp d'internement, d'établir le camp et de le superviser. L'Équipe spéciale se réunit régulièrement sous la présidence de la police sierra-léonaise. Le site d'internement de Mapeh devint opérationnel le 21 octobre 2002.

Le rôle du HCR au sein de l'Équipe spéciale porta sur les points suivants : le traitement des personnes internées conformément aux principes juridiques pertinents relatifs aux droits humains ; l'évaluation de l'éligibilité à entamer une procédure de demande d'asile ; la supervision de la réintégration des ex-enfants soldats ; la liaison avec les membres civils de la famille des personnes internées. Les femmes furent hébergées séparément et une zone séparée avait été réservée aux ex-enfants soldats en attendant leur transfert dans le camp de réfugiés. Le HCR, l'UNICEF et un partenaire chargé de la mise en œuvre établirent une procédure accélérée de réintégration pour les enfants ex-combattants. Le HCR facilita également les activités de recherche de la famille des ex-enfants soldats. Les services fondamentaux comme la nourriture, le matériel et les soins médicaux furent fournis. Les membres civils de la famille des ex-combattants internés furent hébergés dans les camps de réfugiés. Le CICR, en collaboration avec le HCR, a organisé des visites de la famille au camp d'internement. Des pressions furent exercées pour rendre le site viable.

Les forces de sécurité de la Sierra Leone ont mené des opérations de détection en matière de sécurité aux points d'entrée principaux. Si des combattants étaient identifiés, ils étaient transportés au camp d'internement de Mapeh. Une assistance fut demandée auprès de la MINUSIL pour fournir une formation à la détection de sécurité. Des arrêtés furent pris pour les camps de réfugiés afin de régler la conduite des résidents du camp, tandis que des gardes de sécurité assuraient la protection de la communauté.

Un nombre croissant d'ex-combattants libériens demandèrent l'asile, et le HCR manqua de ressources pour mener de bonnes évaluations, aussi parce qu'il fallait faire particulièrement attention à la possibilité de cas d'exclusion. Cela créa un retard important dans le traitement des demandes, ce qui créa le risque de tension et même de re-recrutement.

Problématique :

- La Résolution adoptée par le Bureau du Président limita la politique au désarmement des déserteurs, c'est-à-dire de ceux qui consentaient librement à arrêter les hostilités.
- La même Résolution permettait aux fonctionnaires du gouvernement libérien de visiter le site d'internement après avoir averti les autorités sierra-léonaises.
- L'Équipe spéciale sur l'internement s'est avérée un modèle excellent de collaboration inter-organismes.
- Une procédure accélérée de réintégration pour les ex-enfants soldats fut établie.
- Le manque de ressources créa un retard important dans le traitement des demandes d'ex-combattants qui demandèrent l'asile après la démobilisation et une période d'internement.

GUINÉE

À l'automne 2000, préoccupé à propos de plusieurs attaques contre la Guinée par les forces armées libériennes, le Président Conte s'est adressé à la nation, provoquant le harcèlement et la maltraitance généralisée des réfugiés. Suite à des combats soutenus entre les forces guinéennes et les troupes libériennes, la situation de sécurité s'est gravement détériorée dans la région de Gueckedou (près de la frontière avec le Liberia et la Sierra Leone). En septembre 2000, Mensah Kpognon, le chef du bureau du HCR à Macenta, fut tué suite à des attaques libériennes. Le personnel du HCR fut évacué et les opérations suspendues. Comme la violence s'apaisa un peu, il fut décidé de transporter les réfugiés dans une zone plus sûre à l'intérieur du pays. Un Mémoire d'Entente entre le gouvernement guinéen et le HCR, signée le 27 février 2002, fournit un cadre pour cette opération massive de transfert de quelque 60.000 réfugiés. Après l'installation dans les camps, les réfugiés ont continué à être sous la menace d'infiltration et il fut décidé de déployer un contingent conjoint de policiers et de gendarmes afin de maintenir l'ordre public dans et autour des camps. Après une longue période de négociations, le HCR passa un accord avec la Gendarmerie Royale du Canada, dont les représentants ont aidé à établir un programme structuré de formation, tant pour les officiers de la Brigade mixte guinéenne que pour les bénévoles pour la sécurité des réfugiés. Une procédure standard de déclaration d'incident fut établie, et des instructions standardisées furent élaborées, ainsi qu'un Code de conduite. Des tentatives continues en 2002 et en 2003 de discuter d'une stratégie d'identification et de séparation des combattants avec le gouvernement de Guinée obtinrent peu de réussite. Le HCR facilita une visite des représentants du gouvernement en Tanzanie et en Zambie afin d'étudier le problème dans d'autres contextes. Suite à la mission, des sites potentiels furent identifiés et un cadre légal fut produit et fit l'objet d'un accord. Malheureusement, l'accord doit toujours être signé officiellement.

Problématique :

- Transfert massif pour améliorer la sécurité.
- Coopération avec la Gendarmerie Royale du Canada.

- Processus de négociation inutilement long entre le HCR et le gouvernement canadien avant le déploiement de la Police montée.
- Négociations sur la proposition du site de séparation conduites par les autorités guinéennes.

ZAMBIE

Depuis 1999, beaucoup d'ex-combattants, des soldats engagés avec l'UNITA ainsi que des sympathisants politiques, furent dénoncés par les résidents du camp de réfugiés de Meheba et risquaient des représailles et d'être lynchés par les réfugiés. À la fin de l'an 2000, il fut décidé de créer un site de séparation à Ukwimi, un camp dans la province orientale (Eastern Province). En novembre 2000, le gouvernement de Zambie, l'OIM et le HCR signèrent un accord pour le transport et l'hébergement d'ex-combattants au site d'Ukwimi. Les ex-combattants de l'UNITA furent exclus du bénéfice du statut de réfugié prima facie, même s'ils avaient déposé leurs armes avant de venir en Zambie. Une fois qu'il fut établi que le groupe d'ex-combattants angolais avaient renoncé authentiquement à ses activités militaires, une mission de sélection fut menée à la fin de 2001 lors de laquelle chaque demandeur fut interviewé. Tous les demandeurs d'asile obtinrent le statut de réfugié. Les ex-combattants du Burundi et du Rwanda vivant sur le même site furent également interviewés. Contrairement aux Angolais, ils étaient arrivés en Zambie en uniforme et en armes, et ils passèrent au moins un an dans la prison de Mansa. Aucun de ces ex-combattants n'obtint le statut de réfugié. Le gouvernement zambien n'avait pas proposé d'alternative au site d'Ukwimi, ni pour les réfugiés dont le statut avait été reconnu, ni pour les ex-combattants détectés. Cela produisit la situation malencontreuse où les deux groupes ont continué à vivre sur le même site sans perspective de solution alternative.

Problématique :

- Mémoire d'Entente avec le gouvernement sur la séparation et l'internement.
- Manque de suivi après la reconnaissance du statut de réfugié.

TCHAD

Incités par un conflit militaire au printemps 2003 entre le gouvernement soudanais et deux mouvements rebelles soudanais (le Mouvement de libération du Soudan (SLM) et le Mouvement pour la justice et l'égalité (JEM)) dans la région du Darfour de l'ouest du Soudan, des réfugiés soudanais(es) furent dans l'est du Tchad, atteignant 200.000 au printemps 2004. Cet afflux eut lieu dans un contexte politique extrêmement complexe. Il y avait une allégeance incertaine entre les gouvernements du Soudan et du Tchad, alors que la position du Président tchadien fut contestée à l'intérieur de son propre clan ainsi que par des mouvements rebelles au Tchad. Les réfugiés bénéficièrent dans un premier temps d'un accueil chaleureux par la population locale, qui était d'origine tribale similaire en de nombreux endroits, bien qu'en d'autres endroits, les différences tribales continuèrent d'être une source de tension.

En raison de la situation instable de sécurité à la frontière, la première priorité du HCR était de transférer tous les réfugiés dans des camps dans des lieux plus sûrs à l'intérieur du pays. En dépit de négociations avec les autorités locales et nationales, certains camps restèrent à une proximité inacceptable de la frontière. L'emplacement de certains de ces camps et le fait que la majorité de la population est composée de femmes et d'enfants mènent au risque que des personnes engagées dans des activités militaires du côté soudanais de la frontière puissent visiter les camps pour diverses raisons.

Vu le fardeau que représente la garantie de la sécurité des réfugiés dans les camps pour les autorités tchadiennes, le HCR a marqué son accord, par un Mémoire d'Entente signé avec les Ministères de la défense et de l'intérieur, pour coopérer à la fourniture des moyens logistiques nécessaires pour garantir le déploiement de gendarmes dans tous les camps. Les buts principaux de ce programme sont : 1) garantir que personne n'entre dans le camp en possession d'armes ; 2) assurer la sécurité dans et autour des camps ; 3) garantir le maintien de l'ordre public 4) protéger le personnel et le matériel humanitaires. Il comporte une insistance particulière sur la prévention des violences sexuelles et sexistes et sur la prévention de la présence d'éléments armés dans les camps.

Un contingent de gendarmes a été déployé dans tous les camps, dans une proportion de 1 gendarme pour 1 000 réfugiés. Deux femmes gendarmes doivent être postées dans chaque camp. Le Mémoire d'Entente prévoit une coordination élaborée entre le HCR et le gouvernement pour garantir la mise en œuvre du Mémoire d'Entente. La liaison entre les forces de sécurité et le HCR sera assurée au niveau départemental par 5 Gendarmes officiers de liaison et les 5 chefs de bureaux extérieurs du HCR. De plus, des coordonnateurs militaires se trouvent à Abeche, Biltine et Bahai. Au plan régional, les mécanismes de coordination sous l'autorité du Gouverneur et du Préfet comprennent le HCR (fonctionnaire supérieur chargé de la protection), la CNAR (Commission Nationale d'Accueil et de Réinsertion des Réfugiés) et les autorités administratives et militaires pertinentes. Au plan central, le mécanisme de coordination est présidé par le Ministre de l'intérieur, en tant que Président de la CNAR, et comprend le Ministre de la Défense, le Directeur Général de la Gendarmerie, le HCR (le représentant adjoint chargé de la protection) et le secrétaire permanent de la CNAR.

Selon le Mémoire d'Entente, le HCR insiste sur le déploiement d'au moins deux femmes gendarmes par camp. Les gendarmes ne porteront pas leurs armes lors des patrouilles dans les camps et informeront le HCR et la CNAR avant toute intervention spéciale dans les camps. Un rapport hebdomadaire sur les incidents de sécurité doit impérativement être transmis par la gendarmerie à la CNAR, au HCR et aux autorités civiles et militaires. Tou(te)s les gendarmes déployé(e)s dans le cadre de ce programme doivent impérativement avoir suivi une formation donnée par le HCR sur les questions relatives aux réfugiés. Le HCR a le pouvoir de demander la séparation immédiate de tout agent de sécurité contre qui il y a des soupçons de comportement déplacé.

Le HCR a continué à impliquer les réfugiés dans la sécurité des camps en discutant avec eux, et en incluant les femmes réfugiées et les adolescentes et adolescents, pour l'organisation de "comités pour la sécurité des réfugiés". Le HCR a fait la promotion de l'établissement de patrouilles de réfugiés bénévoles, comprenant des femmes, qui assument la responsabilité directe du maintien de l'ordre public à l'intérieur du camp, en collaboration étroite avec les gendarmes tchadiens.

En plus des forces militaires tchadiennes, il y a une présence importante de militaires français dans l'est du Tchad. Le gouvernement tchadien a demandé aux militaires français de se déployer dans les zones des camps de réfugiés afin de les aider à les sécuriser. Les militaires français ont proposé de défendre les camps de réfugiés en cas d'agression extérieure sur les réfugiés. Basés à Abeche, les militaires français patrouillent régulièrement la région et ont visité les camps de réfugiés quelques fois afin d'obtenir des informations sur les conditions des réfugiés. Ils ont établi des mécanismes de coordination entre les civils et les militaires à N'Djamena et à Abeche.

Afin de maintenir le caractère humanitaire et civil du camp, le HCR a signalé qu'il n'était pas en mesure d'aider les militaires français lors de leurs visites dans les camps de réfugiés ou pour l'organisation de rencontres avec les réfugiés. La même stratégie fut suivie par rapport aux visites effectuées par les observateurs de l'Union africaine enquêtant sur les violations de l'accord de cessez-le-feu au Darfour. Ces équipes ont

régulièrement visité les camps sans s'annoncer, ce qui fut une cause de préoccupation car elles consistaient de représentants des mouvements rebelles SLA et JEM.

Problématique :

- Situation instable sur le plan politique et de la sécurité.
- Proximité des réfugiés de la frontière avec la zone de conflit.
- Transfert massif de réfugiés dans des conditions difficiles.
- Evaluation du risque de militarisation des camps.
- Mémoire d'Entente avec le gouvernement sur un contingent de gendarmes pour améliorer la sécurité.

Annexe 2 : Conclusion du Comité exécutif sur le caractère civil et humanitaire de l'asile

Conclusion du Comité exécutif sur le caractère civil et humanitaire de l'asile

Date : 8 octobre 2002, Conclusions du Comité exécutif

Document No. 94 (LIII) - 2002

Le Comité exécutif,

Restant sérieusement préoccupé par l'incidence récurrente des attaques militaires ou armées et d'autres menaces contre la sécurité des réfugiés, y compris l'infiltration et la présence d'éléments armés dans les camps et zones d'installation de réfugiés ¹,

Rappelant les dispositions pertinentes du droit international des réfugiés, du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire,

Rappelant sa Conclusion no 27 (XXXIII) et sa Conclusion no 32 (XXXIV) sur les attaques militaires contre les camps et les zones d'installation de réfugiés en Afrique australe et ailleurs, sa Conclusion no 72 (XLIV) sur la sécurité de la personne des réfugiés, sa Conclusion no 48 (XXXVIII) sur les attaques militaires ou armées contre les camps et les zones d'installation de réfugiés, sa Conclusion no 47 (XXXVIII) et sa Conclusion no 84 (XLVII) sur les enfants et les adolescents réfugiés ainsi que sa Conclusion no 64 (XLI) sur les femmes réfugiées et la protection internationale,

Rappelant également la résolution S/RES/1208 du Conseil de Sécurité des Nations Unies de 1998 et la résolution S/RES/1296 de 2000, ainsi que les deux rapports du Secrétaire général des Nations Unies sur la protection des civils en cas de conflit armé ², et notant en particulier les recommandations qu'elle contient concernant le renforcement de la sécurité des camps et des zones d'installation de réfugiés,

Se félicitant du débat qui a eu lieu sur le caractère civil de l'asile dans le contexte des Consultations mondiales sur la protection internationale ³,

Notant que plusieurs réunions internationales se sont récemment tenues afin d'identifier des stratégies opérationnelles efficaces pour préserver le caractère civil et humanitaire de l'asile ⁴,

Réitérant que les camps et les zones d'installation de réfugiés devraient avoir un caractère strictement civil et humanitaire et que l'octroi de l'asile est un acte pacifique et humanitaire qui ne doit pas être considéré comme un acte inamical par un autre Etat,

¹ Aux fins de cette Conclusion, le terme "éléments armés" est utilisé comme générique dans un contexte de réfugiés se référant aux combattants ainsi qu'aux civils portant des armes. De même, aux fins de cette Conclusion, le terme de combattant couvre les personnes entrées dans un pays d'asile et prenant part aux hostilités dans les conflits armés internationaux et non internationaux.

² S/1999/957;S/2001/331.

³ EC/GC/01/08/Rev.1.

⁴ Atelier sur le potentiel de la police internationale en matière de sécurité des camps de réfugiés (Ottawa, Canada, mars 2001) ; Symposium régional sur le maintien du caractère civil et humanitaire du statut de réfugié des camps et autres lieux d'installation (Pretoria, Afrique du Sud, février 2001) ; Séminaire international sur l'examen du rôle des militaires dans la sécurité des camps de réfugiés (Oxford, Royaume-Uni, juillet 2001).

comme l'affirme la Convention de l'OUA de 1969 régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique ainsi qu'un certain nombre de Conclusions du Comité exécutif, et que tous les acteurs, y compris les réfugiés eux-mêmes, ont le devoir de coopérer au maintien du caractère pacifique et humanitaire des camps et zones d'installation de réfugiés,

Reconnaissant que la présence d'éléments armés dans les camps ou zones d'installation de réfugiés, le recrutement et la formation par les forces armées gouvernementales ou les groupes armés organisés ; l'utilisation de ces camps, destinés à l'hébergement de populations réfugiées pour des motifs purement humanitaires, pour l'internement des prisonniers de guerre ; ainsi que d'autres formes d'exploitation des situations de réfugiés afin de promouvoir les objectifs militaires risquent de mettre gravement en danger la personne des réfugiés, particulièrement les femmes et les enfants, d'entraver la mise en oeuvre des solutions durables, en particulier le rapatriement librement consenti, mais également l'intégration sur place, d'endommager le caractère civil et humanitaire de l'asile, et peuvent menacer la sécurité nationale des Etats, ainsi que les relations entre les Etats,

Reconnaissant les besoins de protection spécifique des enfants et adolescents réfugiés qui, surtout lorsqu'ils vivent dans des camps où les réfugiés sont mêlés à des éléments armés, sont particulièrement exposés à l'enrôlement par les forces armées gouvernementales ou les groupes armés organisés,

Réaffirmant l'importance pour les Etats, le HCR et d'autres acteurs concernés d'intégrer de façon holistique les préoccupations de sûreté et de sécurité dès le début d'une crise de réfugiés dans la gestion des camps de réfugiés,

a) *Reconnaît* que les Etats hôtes assument au premier chef la responsabilité de veiller au caractère civil et humanitaire de l'asile, entre autres en faisant tous les efforts possibles pour aménager les camps et les zones d'installation de réfugiés à une distance raisonnable de la frontière, en y faisant régner l'ordre public, en jugulant les mouvements d'armes dans les camps et zones d'installation de réfugiés, en interdisant leur utilisation pour l'internement des prisonniers de guerre, en désarmant les éléments armés et en identifiant, en séparant et en internant les combattants ;

b) *Exhorte* les Etats d'accueil à veiller au respect du caractère civil et humanitaire des camps de réfugiés, en faisant en sorte que les camps de réfugiés ne soient pas utilisés à des fins incompatibles avec leur caractère civil ;

c) *Recommande* aux Etats de prendre des mesures garantissant le respect du caractère civil et humanitaire de l'asile sur la base, entre autres, des principes suivants :

- i. Le respect du droit de chercher asile et du principe fondamental du non-refoulement devrait être garanti dans toutes les circonstances ;
- ii. Des mesures pour le désarmement des éléments armés et l'identification, la séparation et l'internement des combattants devraient être prises aussitôt que possible, de préférence aux points d'entrée ou dans les centres de premier accueil/de transit aménagés à l'intention des nouveaux arrivants ;
- iii. Afin de faciliter l'identification et la séparation précoce des combattants, l'enregistrement des nouveaux arrivants devrait être effectué au moyen d'un processus de sélection scrupuleux ;
- iv. Les camps et les zones d'installation de réfugiés devraient bénéficier des dispositifs adéquats de sécurité pour prévenir l'infiltration d'éléments armés et du renforcement de l'ordre public ;
- v. Une fois identifiés, désarmés et séparés de la population réfugiée, les combattants doivent être internés dans un endroit sûr loin de la frontière ;
- vi. Lorsque l'octroi du statut de réfugié se fonde sur une détermination collective,

les membres civils de la famille des combattants doivent être traités comme des réfugiés et ne doivent pas être internés avec eux ;

- vii. Les combattants ne devraient pas être considérés comme des demandeurs d'asile jusqu'à ce que les autorités aient établi dans un délai raisonnable qu'ils ont authentiquement et de façon permanente renoncé aux activités militaires ; une fois cet état de fait avéré, des procédures spéciales devraient être mises en place pour une détermination individuelle du statut de réfugié afin de veiller à ce que ceux qui sont en quête d'asile satisfassent aux critères de reconnaissance du statut de réfugié ; au cours du processus de détermination du statut de réfugié, la plus haute attention devrait être accordée à l'article I F de la Convention de 1951 afin d'éviter l'abus du système d'asile de la part de ceux qui ne méritent pas la protection internationale ;
- viii. Les anciens enfants soldats devraient bénéficier de mesures spécifiques de protection et d'assistance, en particulier concernant leur démobilisation et leur réhabilitation ;
- ix. Si nécessaire, les pays hôtes devraient élaborer, avec l'assistance du HCR, des principes directeurs opérationnels dans le contexte de la détermination collective afin d'exclure les personnes qui ne méritent pas la protection internationale des réfugiés.

d) Suite à l'alinéa (c)(ii) ci-dessus, *invite* le HCR à convoquer une réunion d'experts pour faciliter l'élaboration de mesures relatives au désarmement des éléments armés et à l'identification, à la séparation et à l'internement des combattants, y compris la clarification des procédures et normes pertinentes, en consultation avec les Etats, les organismes et institutions du secrétariat des Nations Unies et les organisations intéressées telles que le CICR, et *demande* à être tenu informé des progrès accomplis ;

e) *Demande* aux Etats de veiller à prendre des mesures pour prévenir le recrutement de réfugiés, en particulier des enfants, par les forces armées gouvernementales ou les groupes armés organisés, du fait également que les enfants non accompagnés et séparés sont encore plus exposés au recrutement que d'autres enfants ;

f) *Engage* les organismes compétents des Nations Unies ainsi que les organisations régionales, dans le cadre de leurs mandats respectifs, ainsi que la communauté internationale dans son ensemble, à mobiliser des ressources adéquates pour aider les Etats hôtes à préserver le caractère civil et humanitaire de l'asile conformément aux principes de la solidarité et de la coopération internationale ainsi que du partage de la charge et des responsabilités ;

g) *Invite* le HCR et le Département des opérations de maintien de la paix du Secrétariat des Nations Unies à renforcer leur collaboration sur tous les aspects de cette question complexe et, selon qu'il convient, à déployer avec le consentement des Etats hôtes, des équipes d'évaluation multidisciplinaire dans une zone où éclate une crise pour clarifier la situation sur le terrain, évaluer les menaces contre la sécurité des populations réfugiées et étudier les réponses pratiques appropriées ;

h) *Demande* au HCR d'étudier les possibilités de se doter, en consultation avec les partenaires concernés, de sa propre capacité institutionnelle afin de régler le problème de l'insécurité dans les camps de réfugiés, notamment en aidant les Etats à garantir la sécurité physique et la dignité des réfugiés, en s'appuyant, le cas échéant, sur son expérience en matière de protection et d'opérations.

Annexe 3 : Conclusions et questions préliminaires soulevées à la table ronde d'experts sur le caractère civil et humanitaire de l'asile

Le maintien du caractère civil et humanitaire de l'asile

Genève, du 9 au 11 juin 2004

Conclusions et questions préliminaires soulevées à la table ronde

A. Thèmes généraux

1. C'est à l'État hôte qu'incombe la responsabilité fondamentale de la protection des réfugiés et de la garantie du caractère civil et humanitaire de l'asile, ce qui comprend le désarmement des éléments armés et l'identification, la séparation et l'internement des combattants.
2. La communauté internationale a la responsabilité de garantir la volonté politique, et lorsque c'est nécessaire et justifié, d'appuyer la capacité de l'État hôte à remplir ses responsabilités à cet égard.
3. Le désarmement des éléments armés et l'identification, la séparation et l'internement des combattants est une composante vitale d'une stratégie globale visant à garantir la sécurité des réfugiés au sein des camps, des zones d'installation et des communautés environnantes.
4. Il est nécessaire de définir les rôles possibles (dans le cadre des mandats existants) des organismes des Nations Unies, notamment le DOMP, l'OCHA (Bureau de la coordination des affaires humanitaires), le HCDH, le PAM, l'OMS, l'UNICEF, le HCR et d'autres, ainsi que des organisations internationales comme le CICR et tout autre acteur pertinent. Ces rôles peuvent varier selon le contexte opérationnel et peuvent être coordonnés avec obligeance par un organisme "chef de file" désigné au sein d'un cadre interinstitutionnel. Les organismes régionaux ont également un rôle à jouer étant données les dimensions de sécurité régionale fréquemment en jeu.
5. Le HCR et d'autres acteurs humanitaires devraient, lorsque c'est nécessaire, faire usage des Résolutions No. 1208 et No. 1296 du Conseil de sécurité, qui soulignent qu'il est important que les organismes humanitaires appellent l'attention du Conseil de sécurité sur les situations d'insécurité de réfugiés qui peuvent menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales.
6. Un financement adéquat et plus prévisible est crucial pour garantir l'efficacité et la durabilité du désarmement des éléments armés et l'identification, la séparation et l'internement des combattants, ainsi que d'autres activités relatives au maintien du caractère civil et humanitaire de l'asile.

7. Il est nécessaire de mettre en lumière les questions de genre afin de, entre autres, résoudre l'inégalité de traitement entre les ex-combattants hommes et femmes ; de reconnaître que l'incidence du conflit armé sur les ex-combattants et les autres personnes touchées par le conflit est différente pour les femmes et les hommes, et de répondre à cette différence d'incidence selon le genre; de répondre aux besoins spéciaux des filles et des femmes enlevées, des familles des ex-combattants hommes et femmes, et des femmes et des filles dans les communautés hôtes. Il est nécessaire de soutenir le rôle des femmes dans la consolidation de la paix aux niveaux de la famille et de la communauté afin de s'attaquer à la fragmentation sociale et d'accélérer le redressement après une période de conflit.
8. Des principes directeurs opérationnels devraient mettre en lumière les questions de genre, en particulier les besoins des filles soldats et des femmes soldats ainsi que des filles et des femmes associées d'une autre manière aux groupes militaires (par exemple les combattantes, les cuisinières, les porteuses, les épouses, les esclaves sexuelles).
9. L'implication avancée des autorités locales dans le désarmement, l'identification, la séparation et l'internement est cruciale. L'État hôte devrait prendre possession du processus.
10. Les facteurs qui influent sur le moment où peuvent avoir lieu l'identification et la séparation comprennent la volonté d'agir de l'État hôte ; la volonté de la communauté internationale de fournir une assistance quand elle lui est demandée ; l'importance et la capacité d'impliquer les leaders des réfugiés et les leaders locaux, traditionnels et de la communauté ; et la volonté des éléments armés et des combattants de s'auto-identifier, de déposer les armes et de se séparer.
11. Des principes directeurs opérationnels sont nécessaires, mais ils doivent être pratiques et suffisamment souples pour répondre à un éventail de situations et respecter la législation pertinente. Il n'y a pas de modèle procédural unique qui soit applicable au désarmement, à l'identification, à la séparation et à l'internement ; cela dépendra des particularités du contexte.
12. La plupart des questions adressées à cette table ronde doivent être explorées davantage. Cette table ronde est donc considérée comme faisant partie d'un processus en cours pour l'élaboration de principes directeurs et pour renvoyer un rapport au Comité Exécutif. Des discussions en plus petits groupes d'experts aideront le HCR à faciliter ce processus.

B. Définitions et cadre légal

1. Le cadre légal relatif au maintien du caractère civil et humanitaire de l'asile se trouve au carrefour du droit des réfugiés, du droit sur la neutralité, du droit relatif aux droits humains et du droit humanitaire international. Le droit relatif aux droits humains est pertinent, entre autres, au niveau de l'établissement de normes de traitement pendant l'internement. Selon la Convention de 1951 relative au Statut des Réfugiés, l'Art. 9 et l'Art. 31 sont particulièrement pertinents.
2. Le droit sur la neutralité tel qu'énoncé dans la Cinquième Convention de La Haye de 1907 demande aux États neutres de séparer et d'interner les combattants étrangers impliqués dans un conflit armé international qui entrent sur leur territoire. Selon le CICR, les obligations des États neutres d'après le droit sur la neutralité ont atteint le statut de droit coutumier et, par analogie, elles sont également applicables par rapport aux combattants étrangers impliqués dans des conflits armés intérieurs.

3. Alors que le droit humanitaire international ne s'applique pas aux États neutres, il fournit néanmoins des directives utiles pour déterminer qui est combattant et devrait être séparé(e) et interné(e). Outre les membres des forces armées des États, les personnes qui prennent une part directe aux hostilités peuvent également être prises pour cible pendant un conflit armé.
4. Dans le contexte du maintien du caractère civil et humanitaire de l'asile et de la sécurité des camps de réfugiés, il y avait un accord général sur l'utilisation des termes "élément armé" et "combattant" tels que définis par la résolution No. 94 du Comité exécutif.
5. Les discussions se centrèrent également sur la question de savoir si le terme "combattant" était suffisant pour comprendre toutes les catégories de personnes qui peuvent constituer une menace pour la sécurité des réfugiés et pour le caractère civil et humanitaire de l'asile. Dans ce contexte, la question était de savoir si les "agitateurs politiques", les "personnes avec une mission militaire cachée", et les personnes qui n'étaient pas armées mais qui étaient "associées à des groupes armés" pouvaient être incluses pour la séparation et l'internement. Il fut suggéré que les termes "personnes qui n'ont pas abandonné la lutte armée" ou "étrangers avec une mission militaire" peuvent être employés pour décrire plus correctement les personnes à séparer et également pour éviter une confusion potentielle avec la notion de "combattants" telle que définie par le droit humanitaire international. Des questions furent également soulevées par rapport à l'étendue indiquée du terme "éléments armés".
6. Une des opinions exprimées était que le raisonnement derrière l'internement des "combattants" en vertu du droit sur la neutralité était de préserver la position neutre de l'État hôte, mais que cela ne s'accordait pas nécessairement avec ce qui était nécessaire pour préserver la sécurité des réfugiés, et qu'il pouvait y avoir des justifications à interner d'autres catégories de personnes, outre les combattants. Les autres catégories ayant fait l'objet de discussions comprenaient les mercenaires et les déserteurs.
7. En général, les participants pensaient qu'il fallait des définitions claires et une nette distinction entre les termes "combattant" et "éléments armés" pour pouvoir donner des directives sur les catégories de personnes à identifier, à séparer et à interner. Il fut souligné que les deux termes devaient être utilisés de manière correcte et précise dans les différents contextes.

C. Le désarmement et l'identification

1. Les méthodes et les procédures de désarmement, d'identification et de séparation devraient, dans la mesure du possible, être transparentes. La transparence a de nombreux avantages, notamment la possibilité croissante que les combattants s'auto-identifient, ce qui diminue les risques liés à la sécurité et qui augmente le bon vouloir dans le camp ou la zone d'installation des réfugiés.
2. La communication à propos des mesures spéciales existant pour les combattants doit impérativement être claire, logique et aisément accessible à tout le monde, y compris les réfugiés et les arrivants.
3. Généralement, les régimes d'identification devraient seulement être établis quand il y a des informations crédibles (provenant de sources variées, y compris les renseignements militaires) ou des circonstances évidentes indiquant que les mouvements transfrontaliers de population sont de caractère mixte et qu'ils comprennent un nombre important de combattants.

4. L'identification et la séparation entraînent toujours des préoccupations de sécurité qui devraient être totalement prises en considération avant de décider de s'engager dans cette opération et qui devraient être résolues avec efficacité avant et pendant la mise en œuvre de ce processus.
5. Il fut discuté de différents modèles d'identification et des acteurs impliqués dans ces modèles, notamment ceux qui sont utilisés en Zambie, en Tanzanie et en Sierra Leone.
6. Il y a différentes méthodes d'identification, comme l'auto-identification et la dénonciation. Les informations peuvent provenir de sources variées. Certaines personnes pensaient que les rapports issus d'autres réfugiés pour l'identification des combattants et des éléments armés étaient précieux, mais d'autres ont exprimé des préoccupations à propos des répercussions au niveau de la sécurité et de la possibilité qu'il y ait des motifs personnels derrière cette identification. Il serait extrêmement utile de recourir à un entretien et à une évaluation par des personnes possédant une expertise militaire. Vu le nombre de facteurs liés à cette question particulièrement sensible, la méthodologie effectivement utilisée peut être déterminée par une analyse de la situation opérationnelle et peut se composer d'une combinaison de méthodes.
7. Dans les situations d'afflux soudain et/ou massif de populations mixtes, le processus d'identification peut ne pas être faisable ou peut devoir être de nature rudimentaire, ce qui peut avoir pour résultat des internements à tort. Cela a soulevé la question du besoin d'un processus de révision.
8. Si possible, l'identification devrait être faite immédiatement ou dès que possible après l'entrée dans le pays hôte. Cependant, des mécanismes devraient être en place à d'autres étapes de l'opération relative aux réfugiés afin de permettre l'identification et la séparation. Par exemple, on peut utiliser à cette fin des structures de l'État hôte qui existent déjà (cf. le "District Joint Operations Committee" en Zambie, une unité administrative permanente comprenant différentes forces de sécurité gouvernementales qui mènent les opérations de sélection des nouveaux arrivants, et qui existe même quand il n'y a pas d'afflux de réfugiés). Il fut également dit que, dans certaines situations, il pouvait être avantageux d'effectuer l'identification plus tard, vu que si le processus était transparent, il pourrait y avoir plus d'auto-identification. Cependant, il est crucial de désarmer dès que possible après l'entrée dans le pays hôte ; le processus de sélection en soi peut se faire plus tard, suivant les circonstances.
9. Les enfants soldats devraient être identifiés rapidement afin qu'elles et ils puissent bénéficier des programmes de réadaptation appropriés.
10. L'échec de l'identification des femmes soldats et de leur auto-identification fut souligné ; il doit y avoir une stratégie plus active vis-à-vis de cette problématique. Les femmes et les filles ne reçoivent pas les informations nécessaires en ce qui concerne leurs droits et l'assistance disponible.
11. L'expertise militaire du DOMP peut être utile pour évaluer la situation ; le DOMP peut également avoir un rôle à jouer au niveau de la formation des militaires dans l'État hôte pour mener les processus d'identification et de séparation.
12. Afin de ne pas violer le principe de non-refoulement, l'État hôte n'a pas le droit, entre autres, de refuser l'entrée à quiconque cherche asile aux frontières.

D. La séparation

1. Tous les éléments armés doivent impérativement être désarmé(e)s, mais ne doivent pas nécessairement être séparé(e)s ou interné(e)s. Le consensus général était que tous les combattants devaient impérativement être désarmé(e)s, séparé(e)s et interné(e)s ; cependant, il y a eu quelques discussions à propos du fait qu'il peut y avoir des situations où la séparation des combattants peut ne pas être possible sans provoquer un danger inacceptable quant à la sécurité d'un camp ou d'une zone d'installation de réfugiés. Il s'agit donc de trouver un équilibre entre les questions de sécurité et l'effet de déstabilisation que peut avoir une opération de séparation sur les zones environnantes.
2. Alors qu'en principe, la séparation devrait être entreprise le plus tôt et le plus rapidement possible, cela peut ne pas toujours être faisable en réalité, en particulier lorsqu'il s'agit d'une situation d'afflux de masse. Dans certaines situations, il serait plus approprié d'effectuer la séparation à une étape ultérieure de l'afflux.
3. Par l'utilisation de mécanismes d'alerte avancée et de planification des interventions d'urgence, l'obtention d'informations sur le contexte et le profil de l'afflux de réfugiés doit faire partie de la planification de l'opération de séparation.
4. Les défis à relever au niveau de l'identification, du désarmement et de la séparation sont particulièrement compliqués dans les situations où les autorités étatiques sont absentes (par exemple lorsque le gouvernement ne fonctionne pas, ou qu'il y a une présence d'acteurs non-étatiques). Cela peut nécessiter l'adoption d'un rôle plus actif par les Nations Unies, et lorsque cela convient, par des organisations régionales et sous-régionales.
5. La séparation est avant tout considérée comme une opération liée à la sécurité et donc envisagée avec tous les arrangements de sécurité en place. Dans ce contexte, le rôle potentiel du DOMP et du personnel chargé du maintien de la paix fut souligné bien qu'il puisse y avoir des restrictions liées à leurs mandats. Il y a des risques de sécurité particulièrement graves liés aux activités de séparation menées à l'intérieur des camps et zones d'installation de réfugiés. Cela demande une gestion soigneuse du risque.

E. L'internement

1. L'expérience de la Sierra Leone est une bonne étude de cas, avec une stratégie globale et un mécanisme de coordination réussi sous la forme d'une Équipe spéciale interinstitutionnelle sur l'internement, comprenant des fonctionnaires d'organismes gouvernementaux concernés ainsi que des organismes internationaux, dont le HCR. L'équipe de Sierra Leone accepta de fournir un rapport écrit qui puisse être utilisé comme étude de cas.
2. Il y a différentes manières de traiter avec les hiérarchies militaires dans les sites d'internement : cela va de l'utilisation des hiérarchies pour maintenir la discipline dans les camps jusqu'au démantèlement. Il y a des avantages et des inconvénients à chaque stratégie selon, en partie, les circonstances et le profil de la population.
3. L'importance de l'unité de la famille fut l'objet de discussions. Des opinions différentes furent exprimées à propos de la présence des familles dans le camp d'internement, de l'obtention d'un site séparé à proximité, ou du fait qu'elles restent au sein du camp principal des réfugiés.

4. En principe, les enfants soldats ne devraient pas être interné(e)s.
5. Alors que la longueur de l'internement ne fut pas examinée en détail, il y eut quelques discussions selon lesquelles la longueur de l'internement devrait être déterminée au cas par cas et être souple, en fonction de facteurs pertinents (comme le grade et le poste de l'individu, la longueur du service et la nature des activités, selon que le recrutement était volontaire ou forcé).
6. Les conditions de l'internement, au minimum, doivent impérativement respecter les conditions prévues sur le traitement des prisonniers de guerre dans la Troisième Convention de Genève de 1949. La législation nationale de l'État hôte et le droit relatif aux droits humains peuvent offrir des protections supplémentaires. La problématique du processus de révision pour mettre en question la désignation de combattant est un autre aspect de la dimension des droits humains du régime d'internement.
7. Les personnes internées ne devraient pas être cantonnées dans le même site que les criminels de droit commun et vice versa.
8. Il est important d'examiner et de traiter les tensions qui peuvent survenir avec la communauté hôte et la communauté des réfugiés. Si les personnes internées sont mieux traitées (par exemple par la nature des services fournis) que les personnes de la communauté hôte ou la communauté des réfugiés, il faudra résoudre les frictions qui en résulteront.
9. Puisque l'internement peut produire des ménages dirigés par une femme dans le camp de réfugiés, il devrait y avoir un suivi accru et d'autres mesures pour assurer leur sécurité et leur vulnérabilité potentielle.
10. Des solutions durables pour les ex-combattants reconnues comme réfugiés devraient faire partie de la stratégie d'internement étant données les difficultés particulières qu'il y a à identifier ce genre de solutions vu leurs antécédents.

F. L'évaluation de l'authenticité du renoncement aux activités militaires

1. La norme de preuve en ce qui concerne l'évaluation de l'authenticité du renoncement aux activités militaires doit être résolue, que ce soit en fonction d'un degré raisonnable de vraisemblance ou de la balance de probabilités, ou d'une autre norme.
2. La preuve utilisée devrait comprendre des informations rassemblées pendant toute la période d'identification, de séparation et d'internement. La surveillance des activités de l'individu concerné pendant l'internement facilite l'évaluation de l'authenticité du renoncement. Dans ce contexte, l'enregistrement des mouvements de la personne internée à l'intérieur et à l'extérieur des sites d'internement et la découverte de son intention de quitter le site d'internement contribuent à la compréhension des motifs réels de la personne internée concernée.
3. Le moment où a lieu l'évaluation de l'authenticité doit être souple ; dans le passé, certains États hôtes (par exemple la Sierra Leone) ont utilisé le point de référence d'un an comme période de temps consacrée à l'observation et au processus de vérification tandis que dans d'autres opérations, cette période était beaucoup plus courte.

4. Il y eut une suggestion selon laquelle il y a quatre catégories différentes de personnes internées pour le processus de vérification. Les catégories sont les suivantes : les personnes qui ne n'auraient jamais dû être internées ; celles qui ont été actives militairement et qui ont abandonné de manière authentique et permanente la lutte armée ; celles qui furent actives militairement, qui se présentent comme ayant renoncé aux activités militaires, mais qui ne sont pas crédibles ; et celles qui n'ont pas renoncé aux activités militaires. Le défi principal à relever dans le processus de vérification est l'évaluation de la sincérité du renoncement pour les personnes internées de la deuxième et troisième catégorie. Il fut suggéré que certaines indications de sincérité sont données par l'expression de regrets pour les victimes du conflit ; une forme ou l'autre de regret par rapport aux activités passées ; des signes d'épuisement ou de fatigue et un sentiment général de mal du pays ; et des signes clairs d'insatisfaction vis-à-vis de leur organisation militaire ou politique.
5. Il est plus probable que le renoncement soit authentique s'il y a une véritable alternative de vie civile en perspective, éventuellement via les programmes de DDR.
6. Il doit y avoir un mécanisme permettant d'identifier les individus internés à tort et de fournir une remédiation à celles et ceux qui ont été interné(e)s à tort; ce genre de mécanismes et de remédiation doit être basé sur le droit interne, le droit des réfugiés et le droit relatif aux droits humains.

G. La détermination du statut de réfugié et l'exclusion

1. Les demandes d'asile introduites par les ex-combattants reconnu(e)s comme civils devraient être examinées dans le cadre des procédures individuelles de détermination du statut de réfugié. Ce genre de procédures devrait inclure une évaluation minutieuse de l'applicabilité des clauses d'exclusion énoncées dans l'Article 1F de la Convention de 1951.
2. Pour que l'exclusion soit justifiée, il doit impérativement être établi, sur la base d'une évaluation individualisée, qu'il y a des raisons sérieuses de penser que le demandeur a commis des actes dans le cadre de l'Article 1F. De plus, la procédure d'exclusion doit impérativement présenter des sauvegardes adéquates, dont, en particulier, une occasion donnée à la personne concernée de commenter les informations qui la lient à des actes passibles d'exclusion et le droit de faire appel de la décision d'exclusion.
3. Tous les ex-combattants ne sont pas passibles d'exclusion. Le fait d'avoir participé au conflit armé ne donne pas en soi lieu à l'exclusion, tout comme il n'établit pas en soi une présomption de responsabilité de la part de l'individu pour des actes passibles d'exclusion. Ce genre de présomption peut cependant se présenter pour les membres de groupes ou d'unités militaires particulièrement violents; la justice procédurale demande qu'il soit donné à la personne concernée une occasion de réfuter la présomption.
4. Il s'agit de remarquer que les clauses d'exclusion ne s'occupent pas au premier chef de la sauvegarde du caractère civil et humanitaire de l'asile, mais plutôt d'empêcher l'abus de l'asile par des individus considérés comme ne méritant pas de bénéficier de la protection internationale vis-à-vis des réfugiés. De plus, vu les arrangements qui doivent être en place pour permettre de mener de bonnes procédures d'exclusion, l'application de l'Article 1F ne peut pas faire partie de l'intervention immédiate d'urgence en cas d'afflux mixte.

H. Les enfants soldats

1. Les enfants soldats devraient être identifié(e)s rapidement afin qu'elles et ils puissent bénéficier des programmes de réadaptation qui conviennent.
2. Il fut pris bonne note de la pratique de la Sierra Leone consistant à considérer tous les ex-enfants soldats comme des réfugiés *prima facie*. Cela permit aux ex-enfants soldats d'être protégé(e)s en tant que réfugiés et de bénéficier d'une assistance adéquate et de programmes ad hoc pour les réfugiés.
3. La façon d'aborder la réadaptation des enfants devrait être enracinée dans la communauté locale et devrait porter sur des activités comme l'éducation, la formation aux techniques, la réconciliation et un accompagnement psychosocial.
4. La réintégration des enfants soldats dans la communauté devrait se faire le plus rapidement possible.
5. L'acceptation des enfants soldats est facilitée en leur donnant des compétences et des rôles significatifs qu'elles et ils puissent apporter aux communautés d'accueil. La réconciliation symbolique ou des rites ou cérémonies de guérison symboliques peuvent également aider dans certaines cultures.
6. Il fut suggéré que lorsqu'il y a beaucoup d'enfants soldats, elles et ils ne devraient pas tou(te)s être placé(e)s dans le même camp de réfugiés mais plutôt être hébergé(e)s au sein du camp de réfugiés dans l'État hôte pour des raisons de sécurité et pour augmenter la probabilité de l'acceptation par la communauté de réfugiés.

I. Les mesures de sécurité

1. Alors que la responsabilité primordiale de la garantie de la sécurité des réfugiés incombe à l'Etat, les réfugiés ont également des obligations, notamment en vertu de la législation de l'État hôte, la Convention sur les réfugiés de 1951 et la Convention de l'OUA de 1969.
2. Les activités qui aident à maintenir l'ordre public dans un camp de réfugiés comprennent notamment : les systèmes d'alerte avancée ; l'adaptation des caractéristiques du camp à l'environnement de l'opération (c'est-à-dire la taille, la disposition et un emplacement éloigné de la frontière et des zones de conflits) ; le déploiement rapide du personnel humanitaire et gouvernemental pour établir une présence avancée dans les camps et aux points d'entrée ; une présence policière consciencieuse à l'intérieur et à l'extérieur des camps ; l'autonomisation des réfugiés ; une proportion appropriée et adéquate de femmes et d'hommes au niveau de la gestion du camp, de la représentation et des mécanismes de sécurité.
3. Différents mécanismes de plainte pour les réfugiés furent explorés. Le consensus général était qu'ils devraient être particuliers à chaque situation mais qu'ils devaient comprendre la désignation d'une certaine personne à qui adresser les plaintes de réfugiés. Ce genre de mesures fait partie de la bonne gouvernance de l'administration du camp. Il fut également souligné que ces mécanismes devaient s'insérer dans l'environnement hôte et que la réparation pour les plaintes devait s'accorder avec les normes internationales, pour autant qu'elles ne soient pas en conflit avec les normes nationales.

4. D'autres mesures de sécurité comprennent le contrôle des mouvements des réfugiés à l'intérieur et à l'extérieur du camp en utilisant des laissez-passer, des informations fournies par les partenaires de la mise en œuvre et un maintien vigoureux de la présence policière dans les zones de réfugiés.
5. L'importance de l'accès aux systèmes judiciaires du pays fut soulignée.
6. Il y eut des discussions à propos des systèmes de justice traditionnelle, qui peuvent souvent ne pas être en accord avec les normes relatives aux droits humains. D'autres éléments soulignés furent l'enregistrement des crimes et délits et l'autonomisation des réfugiés par la sensibilisation aux droits.
7. Le transfert des camps de réfugiés loin de la frontière fut proposé comme alternative à la séparation dans le cas où le camp aurait été infiltré par des combattants et/ou comme mesure de dissuasion continue, comme dans le cas de la Guinée.

J. Initiatives des Nations Unies en matière de protection des civils relatives à la sauvegarde du caractère civil et humanitaire de l'asile

1. En termes de déclarations politiques, il est important de garder à l'esprit que tandis que le caractère civil de l'asile est une norme internationale et cruciale de protection des réfugiés, si les infractions ne sont pas réglées, la situation peut également se transformer en menaces à la paix et la sécurité internationales. Il s'ensuit que l'implication des "organes politiques" des Nations Unies dans cette problématique est totalement justifiée.
2. L'attention portée à cette problématique par différents organismes des Nations Unies peut être utilisée comme base de plaidoyer auprès des États. Les incidences négatives de la présence d'éléments armés et de combattants parmi la population de réfugiés sont devenues, depuis 1999, un thème récurrent dans les rapports du Secrétaire Général des Nations Unies au Conseil de sécurité sur "la Protection des civils en période de conflit armé." De plus, le Conseil de sécurité, dans sa Résolution No. 1296 (OP 14), a également demandé au Secrétaire Général d'appeler l'attention du Conseil de sécurité sur les situations dans lesquelles la présence d'éléments armés là où se trouvent des réfugiés ou des personnes déplacées à l'intérieur du pays peut constituer une menace pour la paix et la sécurité régionales.
3. L'"Aide-Mémoire" révisé adopté par le Conseil de sécurité en décembre 2003 fournit une base supplémentaire au Conseil de sécurité pour examiner les situations où un appui est requis pour obtenir le désarmement des éléments armés ainsi que le désarmement, l'identification, la séparation et l'internement des combattants.
4. Dans les situations où il y a une opération de maintien de la paix des Nations Unies sur le terrain, il est important qu'elle maintienne une relation forte avec le représentant spécial du Secrétaire Général.
5. Alors qu'il y avait des préoccupations exprimées sur le fait que le DOMP semble réticent à accepter un rôle plus large au niveau de la protection des personnes, il fut remarqué que les opérations de maintien de la paix nouvellement établies avaient reçu un mandat clair pour protéger les sites des Nations Unies et les civils sous menace imminente, bien que ce soit le plus souvent avec la réserve "dans la

mesure de ses moyens et dans ses zones de déploiement". De plus, les opérations de maintien de la paix ont un mandat pour opérer à l'intérieur de la zone de responsabilité (c'est-à-dire le pays hôte et d'habitude pas au-delà des frontières).

6. Pour le processus de planification militaire et les problématiques de génération de force qui y sont relatives, il est important que le DOMP soit conscient des flux attendus de personnes réfugiées ou rapatriées, des emplacements possibles et des demandes d'assistance auxquelles on peut s'attendre de la part de la communauté humanitaire.
7. Pour pouvoir planifier et inclure la capacité de traiter les questions de sécurité des personnes réfugiées et rapatriées, les informations à la disposition du HCR sur les emplacements attendus, le nombre de personnes, la composition ou les problèmes de sécurité prévus devraient être partagées à une étape avancée avec le DOMP. Il est également important de s'accorder bien à l'avance sur les interventions adéquates face à des problèmes variés, notamment les suivants : la sécurité ; le désarmement des éléments armés parmi les réfugiés à l'intérieur ou à l'extérieur des camps ; l'utilisation de la force, si nécessaire.
8. La discussion souligna également le rôle opérationnel potentiel d'autres entités des Nations Unies au niveau des mécanismes relatifs au désarmement, à l'identification, la séparation et l'internement, comme le HCDH, le PAM et l'UNICEF.
9. Une proposition fut également mise sur la table pour examiner la possibilité d'une réunion ultérieure à New York afin de consolider davantage un processus d'inclusion des Nations Unies en ce qui concerne les problématiques soulevées lors de cette table ronde et la problématique plus large de la résolution de conflit.
10. Les pays tiers sont encouragés à accepter la réinstallation des ex-combattants qui ont été reconnu(e)s comme réfugiés et pour qui aucune autre solution durable n'est disponible.

K. L'appui et la coopération sur le plan international

1. L'appui et la coopération sur le plan international peuvent se présenter non seulement sous la forme d'un appui financier mais également de l'utilisation de l'influence politique.
2. L'appui et la coopération sur le plan international portent sur quatre domaines : le plaidoyer, l'établissement de normes et l'appui politique ; les ressources ; l'appui technique et le renforcement des capacités ; et enfin les solutions durables.
 - a. En ce qui concerne le plaidoyer, les problèmes de sécurité dans les camps de réfugiés doivent être identifiés comme préoccupation clé au tout début des opérations. Il devrait y avoir des ateliers régionaux et sous-régionaux réguliers pour partager les meilleures pratiques et identifier les possibilités de coopération. La formation du personnel et le regroupement des ressources sont également importants, tout comme la coordination avec les ONGs et au sein des équipes du pays. Il est nécessaire d'examiner de près comment fournir des principes directeurs utiles aux différents acteurs sur le terrain pour appuyer leur rôle au niveau du plaidoyer. De plus, les universitaires ont un rôle très utile à jouer au niveau du plaidoyer dans leurs écrits et leurs analyses des problématiques qui peuvent nourrir la réflexion au niveau des politiques gouvernementales. Le rôle des organismes

internationaux fut également souligné, tout comme le besoin des États d'intercéder pour exercer une pression politique quand l'État hôte ne veut pas ou ne peut pas créer les conditions nécessaires à la réduction de l'insécurité dans les camps de réfugiés.

- b. En ce qui concerne les finances issues des bailleurs de fonds, des ressources furent nécessaires dans plusieurs domaines, notamment pour mettre en œuvre les programmes de sécurité et surmonter les obstacles bureaucratiques. La sécurité est un élément central de la protection des réfugiés dans les camps et devrait donc être un élément fondamental de tous les budgets. Les donateurs peuvent fournir des fonds pour les programmes de sécurité qui peuvent comprendre des outils pour la police locale, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des camps.
 - c. Le renforcement des capacités et des techniques peut prendre plusieurs formes. Le développement du rôle de la police internationale et des militaires, selon les modèles de l'atelier d'Ottawa ("L'atelier de travail sur les rôles potentiel des forces policières internationales dans la protection des camps de réfugiés", Ottawa, Ontario, du 22 au 23 mars 2000) et de l'atelier du Royaume-Uni ("Examen du rôle des forces militaires dans la sécurité des camps de réfugiés : Séminaire international - Rapport sommaire, Eynsham Hall, Royaume-Uni, du 10 au 12 juillet 2001), peut être un domaine important, tout comme l'appui à la police locale, plutôt que son remplacement. Le renforcement des capacités et des techniques par rapport aux dispositifs d'intervention d'urgence, ainsi que le déploiement d'agents de la sécurité humanitaire, devraient également être examinés. D'autres domaines de renforcement des capacités et des techniques incluent la détermination du statut de réfugié, la correction de l'internement à tort et l'élaboration de procédures judiciaires pour mettre fin à l'impunité des crimes et délits commis dans les camps et les zones d'installation de réfugiés.
 - d. En ce qui concerne les solutions durables, des efforts politiques et diplomatiques et des ressources devraient soutenir les trois solutions durables, c'est-à-dire l'intégration locale, le rapatriement librement consenti et la réinstallation. Les difficultés liées à la réinstallation des ex-combattants et des ex-enfants soldats fut remarquée et il fut suggéré que la réinstallation de ces cas difficiles puisse être considérée comme faisant partie des solutions à apporter à la problématique des dossiers restants en tant que composante d'une stratégie globale aux solutions durables; cela restera une problématique difficile à résoudre. Un des problèmes par rapport aux enfants soldats est la question de savoir si la réinstallation est dans leur meilleur intérêt, vu qu'elles et ils peuvent déjà avoir subi beaucoup de trauma. De même, la question de la réinstallation des femmes associées aux combattants reste également problématique. Ces questions devraient également être soulevées au sein du groupe de travail sur la réinstallation.
3. L'emploi de firmes de sécurité privées dans les conflits armés, pour assurer la sécurité, est problématique. La plupart des participants pensaient qu'elles ne devaient être utilisées qu'en dernier ressort, voire pas du tout. Il fut fait référence aux rapports et recommandations existants à propos de leur emploi.

Annexe 4: Liste de documents pertinents

(Malheureusement la plupart de ces documents sont uniquement disponible en anglais)

- Maintaining the Civilian and Humanitarian Character of Asylum, Legal and Protection Policy Research Series, Rosa de Costa, UNHCR Consultant, PPLA/2004/02, June 2004
- Under What Circumstances Can a Person Who Has Taken an Active Part in the Hostilities of an International or Non-International Armed Conflict Become and Asylum Seeker?, Legal and Protection Policy Research Series, Stephane Jaquemet, UNHCR, PPLA/2004/01, June 2004
- Principes directeurs sur la protection internationale : Application des clauses d'exclusion: article 1F de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, HCR/GIP/03/05, 4 septembre 2003
- Principes directeurs sur la protection internationale: Application des clauses d'exclusion de l'Article 1F de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés dans les situations d'afflux massif, 7 février 2006
- Operational Protection in Camps and Settlements; A reference guide of good practices in the protection of refugees and other persons of concern, UNHCR 2006
- UNHCR Handbook for Registration; Procedures and Standards for Registration, Population Data Management and Documentation; Provisional Release September 2003
- La sécurité et le caractère civil et humanitaire des camps et zones d'installation de réfugiés : concrétiser "l'échelle d'options", EC/50/SC/INF.4, 27 juin 2000
- Le caractère civil de l'asile : séparer les éléments armés des réfugiés, Consultations mondiales sur la protection internationale, 1ère réunion, EC/GC/01/5, 19 février 2001
- Aide Memoire for the Consideration of Issues Pertaining to the Protection of Civilians, Office for the Coordination for Humanitarian Affairs, Policy Development and Studies Branch, New York 2004
- Guidelines on Negotiations with Armed Groups, Office for the Co-ordination of Humanitarian Affairs, Gerard McHugh and Manuel Bessler, New York January 2006.
- DDR Resource Centre @ www.unddr.org
- Norwegian Refugee Council Camp Management Toolkit; available at <http://www.nrc.no/NRC/eng/frames/camp.htm>