

LE CARACTERE CIVIL DE L'ASILE :
SEPARER LES ELEMENTS ARMES DES REFUGIES

I. INTRODUCTION

1. Le déplacement résultant de conflits intérieurs engendre souvent des mouvements mixtes de population qui incluent non seulement des réfugiés et d'autres civils mais également des éléments armés cherchant un sanctuaire dans les pays voisins. La présence de ces éléments dans un afflux de réfugiés ou dans les camps et les zones accueillant des réfugiés, constitue une menace pour le caractère civil de l'asile et crée de graves problèmes de protection ainsi que de sécurité pour les communautés hôtes et les Etats d'accueil. La situation peut encore être aggravée lorsque ceux qui déclarent être d'anciens combattants cherchent asile en tant que réfugiés.

2. La question du maintien du caractère civil des camps de réfugiés a été discutée lors du Comité permanent dans le contexte de l'"échelle d'options" visant à appuyer et renforcer la capacité des Etats d'accueil à maintenir le caractère civil des camps de réfugiés et à assurer la protection physique des réfugiés. Elle a également reçu l'attention du Conseil de sécurité des Nations Unies.¹

3. L'"échelle d'options" décrit un ensemble de mesures que les Etats et la communauté internationale doivent envisager pour garantir le caractère civil des camps de réfugiés et des régions accueillant des réfugiés. Ce document évoque celles qui concernent tout particulièrement la séparation des éléments armés des populations réfugiées. Il étudie également les problèmes soulevés lorsque d'anciens combattants demandent l'asile. Il discute les principes juridiques pertinents ainsi que les considérations opérationnelles, les responsabilités des Etats d'accueil et le rôle du HCR et soumet un ensemble de mesures grâce auxquelles le caractère civil de l'asile et des camps de réfugiés peut être maintenu.

II. CONSIDERATIONS GENERALES

4. La présence d'éléments armés parmi une population réfugiée a une incidence sur les principes fondamentaux du droit des réfugiés, notamment :

le caractère humanitaire et apolitique de l'asile ;
le caractère civil des camps et des zones d'installation de réfugiés ;
le principe du non-refoulement ; et
l'asile pour tout ceux qui répondent à la définition du réfugié.

III. INTERETS EN JEU

5. La présence d'éléments armés dans les camps de réfugiés ou les zones accueillant des réfugiés a eu de graves conséquences pour la sécurité et le bien-être des réfugiés. Dans un certain nombre de situations, elle a conduit à l'effondrement de l'ordre public dans les camps et a entraîné de graves violations des droits humains, notamment le recrutement forcé ainsi que les violences

¹ The Security and Civilian and Humanitarian Character of Refugee Camps and Settlements (EC/49/SC/INF.2); et *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)

physiques et les sévices sexuels. Un climat de violence complique la recherche de solutions durables et hypothèque l'intégrité et la sécurité des opérations humanitaires. La dégradation de la sécurité affecte également les communautés hôtes et engendre une hostilité à l'égard des réfugiés. Les camps militarisés, utilisés comme bases pour se reposer ou se cacher pour ceux qui ont commis des atrocités, deviennent la cible d'attaques, mettant ainsi en danger tous leurs habitants ainsi que la population environnante. Dans certaines régions, cela a entraîné un élargissement dangereux du conflit dans le pays hôte lui-même, hypothéquant l'octroi continu de l'asile à des centaines de milliers de réfugiés.

6. Il est donc de l'intérêt des Etats, des réfugiés et du HCR d'établir une distinction claire entre les réfugiés d'une part et les éléments armés et d'autres personnes n'ayant pas droit à une protection aux termes des instruments internationaux concernant les réfugiés d'autre part. La communauté internationale a également des raisons de s'intéresser à cette question : dans des résolutions successives, le Conseil de Sécurité des Nations Unies a reconnu que les situations où les réfugiés étaient exposés à un harcèlement ou à l'infiltration d'éléments armés pouvaient constituer une menace à la paix et à la sécurité internationales.² et que, à l'inverse, la fourniture d'une sécurité aux réfugiés et le maintien du caractère civil et humanitaire des camps et zones d'installation de réfugiés pouvaient contribuer au maintien de la paix et de la sécurité internationales.³

IV. ROLES ET RESPONSABILITES

7. La Charte des Nations Unies et le droit international humanitaire ainsi que le droit international des réfugiés sont pertinents pour définir les rôles et les responsabilités concernant la séparation des éléments armés des populations réfugiées.⁴ Lorsque des personnes engagées dans un conflit armé franchissent une frontière internationale sans avoir réellement déposé les armes, ils sont censés poursuivre leur mission militaire. Autoriser la poursuite de cette mission, c'est ne pas respecter les obligations des Etats membres à maintenir la paix et la sécurité internationales ainsi que les relations amicales entre Etats comme le prévoit la Charte des Nations Unies et les résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies.⁵

8. Les dispositions pertinentes du droit international humanitaire chargent un Etat tiers neutre de désarmer les combattants engagés dans un conflit international, de les séparer des populations civiles et de les confiner dans un lieu sûr loin de la frontière. Par ailleurs, les Etats doivent prendre toutes les autres mesures jugées nécessaires pour neutraliser les combattants et veiller à ce qu'ils ne reprennent pas les armes pour poursuivre le conflit ou qu'ils ne représentent pas une menace pour d'autres personnes. On peut avancer que cette obligation des Etats tiers est devenue une norme coutumière du droit international et, qu'en tant que telle, elle s'applique aux conflits armés internationaux et intérieurs.⁶ Il s'ensuit que dans le contexte d'un conflit armé, lorsque des éléments armés franchissent la frontière parmi des réfugiés et d'autres civils, les Etats hôtes sont responsables de séparer, de désarmer et d'interner ces éléments armés ou de prendre toute autre mesure visant à les neutraliser. Compte tenu des implications pour la paix et la sécurité internationales, la communauté internationale, et en particulier le Conseil de sécurité des Nations Unies, doivent aider les Etats à s'acquitter de cette tâche.

² Résolution 1296 du Conseil de sécurité, 19 avril 2000.

³ Résolution 1208 du Conseil de sécurité, 19 novembre 1998.

⁴ Voir article 11 de la 5^e Convention de la Haye; Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, article 9, et article 2 de la Charte des Nations Unies, par. 4.

⁵ Résolution 2625, Annexe, "Tous les Etats doivent aussi 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 Etat ainsi que d'intervenir dans les luttes intestines d'un autre Etat."

⁶ Charte des Nations Unies (Article 2, par. 4), 5^e Convention de la Haye, Article 11; Articles 48-54 (Protocole I) et Articles 13-14 (Protocole III); Convention de 1951 relative au statut de réfugiés, alinéa 5 du préambule; Déclaration des Nations Unies sur l'asile territorial; Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique, préambule et article 3 2). En outre, le droit des réfugiés prévoit également l'obligation de préserver le caractère civil et humanitaire des camps et des zones d'installation de réfugiés.

9. Le caractère humanitaire et apolitique de l'asile est reconnu dans le préambule de la Convention de 1951 et dans les dispositions pertinentes de la Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes de réfugiés en Afrique. Cette dernière interdit expressément toute activité subversive de la part des réfugiés. Ceux qui conduisent des activités militaires depuis un pays voisin ne peuvent être considérés comme des réfugiés et, en conséquence, sortent du champ de la protection internationale des réfugiés et ne sont plus du ressort du HCR. Ils tombent sous la responsabilité de l'Etat où ils se trouvent. Toutefois, le droit international des réfugiés reconnaît que les anciens combattants, déserteurs et insoumis, peuvent se réclamer du statut de réfugié à la condition de ne pas avoir mené d'activités pouvant les exclure du bénéfice de la protection internationale.⁷

V. IDENTIFICATION, SEPARATION ET INTERNEMENT DES ELEMENTS ARMES

10. L'identification, la séparation et l'internement des éléments armés présente des difficultés à la fois juridiques et pratiques. Le droit international humanitaire ne définit pas les combattants lors d'un conflit intérieur en raison de la réticence des Etats à conférer un statut officiel de "combattant" à ceux qu'ils considèrent comme des rebelles et des insurgés. Toutefois, si ces personnes doivent être identifiées aux fins de séparation, des critères clairs sont nécessaires.

11. Dans un cas récent, le HCR a élaboré une définition de travail en utilisant les critères génériques applicables aux combattants lors d'un conflit armé international. En conséquence, le terme d'élément armé s'applique à toute personne qui est "membre d'une organisation ou d'une institution armée ou militaire régulière ou irrégulière, ou qui a participé activement à des activités militaires et à des hostilités, ou qui a exercé des activités de recrutement ou de formation de personnel militaire, ou qui a occupé un poste de commandement ou une position de décideur dans une organisation ou une institution armée, ou qui est arrivé dans le pays d'accueil en possession d'armes ou revêtu d'un uniforme militaire, ou qui s'est présenté lui-même dans le pays d'accueil en tant que civil, ou qui assume ou manifeste l'intention d'assumer l'une quelconque des caractéristiques ci-dessus."

12. Indépendamment de ces critères, l'identification, dans le contexte de personnes fuyant un conflit intérieur, reste difficile dans la mesure où il n'est pas facile dans la pratique d'établir une distinction entre ceux qui se sont engagés dans un combat et ceux qui ne l'ont pas fait. Les membres des milices portent rarement des uniformes militaires ou peuvent cacher leurs uniformes ou leurs armes et se mêler à des civils. La volatilité du conflit intérieur moderne se caractérise souvent par des phases successives de mobilisation, de démobilisation et de remobilisation ainsi que par le 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 autres. Dans des situations où les personnes sont aisément identifiables, par exemple lorsqu'elles portent des armes lourdes, elles peuvent être supérieures au plan de la force physique aux autorités du gouvernement hôte et représentent une menace pour ceux qui s'efforcent de les désarmer.

13. Au vu de ces problèmes, les mesures préventives ont plus de chances d'être efficaces. La Convention de l'OUA demande aux pays d'asile, pour des raisons de sécurité, d'installer les réfugiés à une distance sûre de la frontière du pays d'origine. Le transfert des camps de réfugiés à une distance suffisante de la frontière et de la zone de conflit dissuade de les utiliser comme bases pour les activités militaires. La surveillance régulière des camps de réfugiés et des zones accueillant des réfugiés est cruciale pour renforcer la sécurité des réfugiés et décourager l'infiltration d'éléments armés et criminels. Malheureusement, bon nombre d'Etats hôtes craignent que le transfert des réfugiés vers l'intérieur du pays représente une menace pour la sécurité nationale et refusent donc d'aménager des sites plus à l'intérieur des terres.

⁷ HCR, Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié, par. 167-174.

14. A défaut du transfert des réfugiés loin de la zone du conflit, l'intervention précoce aux points d'entrée à la frontière représente la meilleure chance pour l'Etat d'accueil de désarmer et de séparer des éléments armés des réfugiés.

15. Une fois séparés et désarmés, les combattants doivent être internés dans un lieu sûr loin de la frontière ou doivent être mis hors d'état de poursuivre leur lutte armée ou de mettre en danger la population réfugiée. Ces personnes internées ont droit à des conditions de vie décentes et à être protégés du retour forcé vers leur propre pays en vertu du droit international humanitaire. Dans la plupart des cas, les enfants soldats ont besoin de mesures spécifiques de protection et d'assistance.

16. La responsabilité de la protection et de l'assistance des combattants internés incombe au pays hôte et ne relève pas du mandat du HCR. Dans un conflit armé international, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) a pour mandat de contrôler la situation des prisonniers de guerre, y compris ceux qui sont internés dans un pays tiers. Dans les conflits qui n'ont pas une dimension internationale, le CICR a essentiellement défini ses responsabilités dans le cadre du théâtre de la guerre. A l'extérieur de ce théâtre, la responsabilité de protection et d'assistance des éléments armés internés incombe à l'Etat hôte. Toutefois, des considérations politiques et l'absence de capacités et de ressources dissuadent souvent les Etats concernés d'assumer ces tâches de façon efficace et laissent ainsi des éléments armés dans les camps de réfugiés ou à proximité. En affirmant sa position sur la sécurité dans les camps et les zones accueillant des réfugiés, le HCR a souligné la nécessité d'une assistance politique et militaire de la part d'autres Etats ainsi que des Nations Unies pour aider l'Etat hôte à s'acquitter de ses responsabilités. Il pourrait également être judicieux de se demander si d'autres organisations internationales ayant les compétences requises pourraient fournir une aide, par exemple en matière de logistique ou de surveillance des personnes internées.

VI. DEMANDES D'ASILE DEPOSEES PAR D'ANCIENS ELEMENTS ARMES

17. Dans la plupart des afflux massifs, l'asile est octroyé sur la base d'une détermination collective, c'est-à-dire *prima facie*, sans examen individuel des demandes. Des problèmes peuvent surgir lorsque les demandes d'asile sont déposées par des individus ayant participé au conflit armé mais qui affirment avoir été démobilisés, démilitarisés ou avoir déserté avant ou après être entrés dans le pays hôte.

18. En principe, ces anciens éléments armés doivent être considérés comme des civils ayant cessé leurs activités militaires. S'ils demandent l'asile ou arrivent dans un pays dans le cadre d'un afflux de réfugiés, ils peuvent donc être considérés comme des demandeurs d'asile. En pratique, toutefois, pour les raisons expliquées plus haut, il peut se révéler difficile d'établir qu'ils ont véritablement et de façon permanente déposé leurs armes. Il n'est pas toujours facile de déterminer qui est déserteur ou démobilisé et qui est simplement à la recherche d'un endroit où se reposer avant de reprendre ses activités militaires.

19. En outre, en raison des fréquentes violations du droit international humanitaire et des droits humains lors des conflits intérieurs, il est possible que les personnes qui se sont engagées dans des activités armées aient commis des atrocités qui les excluent du bénéfice de la protection internationale en vertu des instruments concernant les réfugiés. L'absence de procédures pour traiter de l'exclusion dans le contexte d'afflux massifs représente un défi opérationnel majeur pour la protection des réfugiés.

20. En raison de circonstances exceptionnelles, les anciens combattants impliqués dans des conflits intérieurs ne doivent pas automatiquement bénéficier du statut de réfugié par le biais d'une détermination collective *prima facie*. Ils ne doivent pas non plus être considérés comme des demandeurs d'asile jusqu'à ce qu'il soit tout à fait établi qu'ils ont véritablement et de façon permanente cessé leurs activités militaires. Leurs demandes doivent être examinées sur une base

individuelle dans le cadre d'une procédure spéciale à double volet. D'une part, pour établir le caractère civil du demandeur puis pour examiner la demande du réfugié. La responsabilité de la procédure incombe au pays hôte. Une fois que le caractère civil des demandeurs a été établi, ils peuvent être considérés comme des demandeurs d'asile de bonne foi. Le HCR peut jouer un rôle, conformément à ses responsabilités statutaires afin de conseiller et d'aider les Etats à déterminer si les demandeurs remplissent les conditions requises pour être considérés comme des réfugiés.

21. Compte tenu de l'importance primordiale de la protection de la sécurité des réfugiés et du maintien du caractère civil de l'asile, ceux qui désertent ou renoncent aux activités militaires après être entrés dans le pays hôte et qui cherchent asile doivent être tenus séparés de la population réfugiée en attendant la vérification de leur statut civil. La Convention de 1951 reconnaît la possibilité de ces mesures provisoires. La séparation n'est toutefois pas appropriée lorsque le statut civil d'un individu est évident. La durée pendant laquelle ces individus peuvent être détenus doit être raisonnable compte tenu des circonstances personnelles, y compris la souffrance d'avoir été arrachés à leurs familles.

VII. MEMBRES DE LA FAMILLE

22. Lorsque le statut de réfugié se base sur une détermination collective, les membres de la famille des éléments armés doivent être traités comme des réfugiés *prima facie* à moins qu'il n'y ait des raisons de penser qu'il puisse y avoir des motifs d'exclusion sur la base de leurs propres activités. Bien que le HCR prône généralement l'unité familiale, les membres de la famille d'éléments armés présents ou passés, particulièrement des femmes, des enfants et des personnes âgées, ne doivent pas être placés dans des camps d'internement pour leur propre sécurité et leur propre bien-être. Ils peuvent devoir être protégés des représailles ou du harcèlement de la population locale ou d'autres réfugiés du fait de leurs liens familiaux. Le principe de l'unité familiale exige également que d'anciens éléments armés, qui sont provisoirement internés en attendant la clarification de leur statut, doivent retrouver leur famille dès que l'on établit qu'ils sont des réfugiés.

VIII. CONCLUSION

23. Les solutions ne sont possibles que dans les circonstances où les Etats s'engagent à agir. La séparation des éléments armés est un élément d'une stratégie globale pour préserver le caractère civil et humanitaire de l'asile. La garantie de la sécurité des zones accueillant des réfugiés est un processus permanent. Il n'a que peu de chances de réussir en l'absence d'autres efforts pour assurer la sécurité des réfugiés, y compris la prévention de l'incursion d'éléments armés et d'armes à travers la frontière et de la surveillance adéquate des camps de réfugiés et des régions avoisinantes. Ces activités vont bien au-delà du mandat et des compétences des organisations humanitaires et requièrent l'engagement, la bonne volonté et les ressources des Etats et des organes politiques des Nations Unies.

IX. RECOMMANDATIONS

24. La question de la séparation fait intervenir un certain nombre de considérations couvrant les réfugiés comme les non réfugiés et nécessitant l'action concertée et cohérente de tout un éventail d'acteurs étatiques et non étatiques, politiques et humanitaires. Elle fait apparaître au grand jour les dilemmes et les contraintes opérationnelles qui ne se prêtent pas à des solutions faciles ou rapides. Les points suivants sont évoqués pour servir de base à une conclusion sur les mesures concrètes à prendre pour régler le problème :

a) L'incapacité de séparer, désarmer et interner les éléments armés représente une menace pour le caractère apolitique et humanitaire de l'asile et sape la capacité et la volonté des Etats à accueillir et protéger les réfugiés. L'établissement d'une distinction claire entre les réfugiés d'une

part, et les éléments armés ou autres personnes pouvant bénéficier d'une protection au titre des instruments relatifs aux réfugiés, d'autre part est donc dans l'intérêt des Etats comme dans celui des réfugiés et du HCR.

- b) Il incombe également aux Etats hôtes de séparer les éléments armés des réfugiés et des autres civils, en les désarmant si nécessaire et en les internant ou en prenant toute autre mesure visant à les neutraliser. La communauté internationale doit aider les Etats à s'acquitter de cette tâche.
- c) Ceux que l'on soupçonne de poursuivre des activités militaires ne peuvent être considérés comme réfugiés et tombent hors du champ de la protection internationale des réfugiés et du mandat du HCR.
- d) Pour empêcher la militarisation, les camps et les zones d'installation de réfugiés doivent être situés à une distance raisonnable de la frontière et doivent bénéficier de mesures adéquates de sécurité afin de dissuader les éléments armés de s'y infiltrer.
- e) Les éléments armés doivent être séparés de la population réfugiée le plus tôt possible, de préférence aux points d'entrée à la frontière.
- f) Une fois séparés et désarmés, les éléments armés doivent être internés dans un lieu sûr loin de la frontière ou faire l'objet d'autres mesures semblables. Bien que la responsabilité des personnes internées incombe à l'Etat hôte, des efforts doivent être faits pour identifier des mécanismes d'appui et d'assistance internationale aux Etats concernés, y compris une organisation internationale compétente pour surveiller la situation des personnes internées.
- g) Les anciens éléments armés ne doivent pas automatiquement bénéficier du statut de réfugié au titre de la détermination collective sur une base prima facie. Ils ne doivent pas être considérés non plus comme des demandeurs d'asile jusqu'à ce qu'il soit clairement établi qu'ils ont véritablement et de façon permanente cessé leurs activités armées.
- h) Des procédures spéciales doivent être établies pour trier les anciens éléments armés qui souhaitent demander l'asile afin de vérifier qu'ils ont cessé véritablement et de façon permanente toutes leurs activités armées et qu'ils ne font pas l'objet d'une exclusion au titre du statut de réfugié.
- i) Le HCR doit élaborer des principes directeurs pour évaluer les demandes individuelles de statut de réfugié dans le contexte d'une détermination collective en cas d'afflux massifs lorsqu'il y a une probabilité d'exclusion.
- j) Ceux qui désertent ou renoncent à leurs activités militaires après être entrés dans le pays hôte doivent être tenus séparés de la population réfugiée jusqu'à ce que leur statut de civil ait été clairement établi. La séparation ne doit avoir lieu que pendant les vérifications nécessaires et ils doivent rejoindre leur famille dès que leur statut est reconnu.
- k) Lorsque le statut de réfugié se base sur la détermination collective, les membres de la famille civile des éléments armés ou d'anciens éléments armés doivent être traités comme des réfugiés et ne doivent pas être internés.