
Introduction à la protection internationale

Protéger les personnes relevant de la compétence du HCR

Module d'autoformation 1



Note

Ce document est publié par le Département de la protection internationale du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Son contenu peut être diffusé, reproduit ou photocopié *sans* autorisation préalable du HCR. Lorsque des extraits sont utilisés ou cités ailleurs, le HCR doit être présenté comme la source d'information.

Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
Case Postale 2500
CH-1211 Genève 2
Suisse

Fax: +41 22 739 7354
Courriel: HQPR09@unhcr.ch
Site Web: www.unhcr.ch

Table des matières

Introduction à la protection internationale

Aperçu	1
Objectif.....	1
Contenu	1
Chapitre 1	
La protection internationale: Développement et responsabilité	3
1.1 Historique	5
1.1.1 La Société des Nations	5
1.1.2 Les répercussions de la Seconde Guerre mondiale	6
1.1.3 Création du HCR.....	7
1.1.4 Vers un concept universel du réfugié: la Convention de 1951	9
1.1.5 Climat actuel	11
1.2 Responsabilités en matière de protection internationale	13
1.2.1 États	13
1.2.2 HCR.....	13
1.3 Personnes ayant besoin d'une protection internationale	13
1.3.1 Réfugiés et personnes en quête d'asile	13
1.3.2 Rapatriés	14
1.3.3 Apatrides.....	14
1.3.4 Personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays	14
1.4 Travailler en partenariat	15
1.4.1 Les États.....	15
1.4.2 Institutions des Nations Unies.....	15
1.4.3 Organisations non gouvernementales	16
1.4.4 Autres organisations	17
1.4.5 Réfugiés et autres personnes relevant de la compétence du HCR ...	17
Résumé	18
Lecture complémentaire	19
Exercices.....	20
Réponses – Chapitre 1	22
Chapitre 2	
Le cadre juridique de la protection internationale et sa mise en application.....	25
2.1 Cadre juridique	27
2.2 Droit international relatif aux réfugiés.....	28
2.2.1 Traités universels.....	28
2.2.1.1 La Convention de 1951 relative au Statut des réfugiés	28
2.2.1.2 Le Protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés	29
2.2.2 Traités régionaux.....	30
2.2.2.1 La Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique (1969)	30
2.2.2.2 Instruments de l'Union européenne.....	30

2.2.3	Droit international coutumier.....	31
2.2.4	Décisions judiciaires et opinions d'universitaires.....	31
2.2.5	Instruments du « droit n'ayant pas caractère obligatoire ».....	31
2.3	Droit international des droits de l'homme.....	33
2.3.1	Instruments universels.....	35
2.3.2	Traités régionaux.....	36
2.3.3	Droit international coutumier.....	36
2.3.4	Mécanismes des droits de l'homme.....	37
2.3.4.1	Institutions universelles.....	37
2.3.4.2	Institutions régionales.....	38
2.4	Droit international humanitaire.....	39
2.5	Droit pénal international.....	40
2.6	Résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies.....	41
2.7	Mise en œuvre de la Convention de 1951/du Protocole de 1967 l'échelon national.....	42
2.8	Développer des politiques et des pratiques.....	44
	Résumé.....	46
	Lecture complémentaire.....	48
	Exercices.....	49
	Réponses – Chapitre 2.....	54
Chapitre 3		
	La définition du réfugié.....	59
3.1	Définitions du réfugié dans les instruments internationaux et la législation nationale.....	61
3.1.1	Convention de 1951.....	61
3.1.1.1	Clauses d'inclusion.....	61
3.1.1.2	Clauses d'exclusion.....	64
3.1.1.3	Clauses de cessation.....	66
3.1.2	Convention de l'OUA relative aux réfugiés.....	67
3.1.3	Déclaration de Carthagène.....	67
3.1.4	Mandat du HCR en matière de protection internationale.....	67
3.1.5	Législation nationale.....	68
3.2	Qui détermine si une personne relève de la définition du réfugié?.....	68
3.3	Questions communément posées au sujet de la définition du réfugié contenue dans la Convention de 1951.....	69
	Résumé.....	71
	Lecture complémentaire.....	73
	Exercices.....	74
	Réponses – Chapitre 3.....	82
Chapitre 4		
	Autres personnes relevant de la compétence du HCR.....	89
4.1	Rapatriés.....	91
4.1.1	Cadre juridique.....	91
4.1.2	Rôle du HCR.....	92
4.2	Apatrides.....	92
4.2.1	Cadre juridique.....	93
4.2.2	Rôle du HCR.....	94
4.3	Personnes déplacées à l'intérieur de leur pays.....	95
4.3.1	Cadre juridique.....	96

4.3.2	Coopération interinstitutions.....	96
4.3.3	Rôle du HCR.....	97
4.4	Autres personnes.....	98
	Résumé.....	99
	Lecture complémentaire.....	101
	Exercices.....	102
	Réponses – Chapitre 4.....	107
Chapitre 5		
	Le cycle du déplacement.....	111
	Première partie: La fuite et l'accès à l'asile.....	111
5.1	Pourquoi et comment les réfugiés fuient-ils?.....	113
5.2	Admission dans un pays d'asile.....	114
5.3	Accueil des demandeurs d'asile.....	116
5.4	Accès aux procédures de détermination du statut de réfugié.....	119
5.4.1	Procédures individualisées de détermination.....	120
5.4.2	Procédures de détermination collective.....	123
5.4.3	Protection temporaire.....	123
	Résumé.....	124
	Lecture complémentaire.....	126
	Exercices.....	127
	Réponses – Chapitre 5.....	131
Chapitre 6		
	Le cycle du déplacement.....	133
	Deuxième partie: Normes de traitement.....	133
6.1	Normes de traitement.....	135
6.1.1	Questions particulières en matière de protection.....	138
6.1.2	Méthodologies en matière de protection.....	140
6.1.3	Mouvements secondaires.....	141
	Résumé.....	142
	Lecture complémentaire.....	143
	Exercices.....	144
	Réponses – Chapitre 6.....	146
Chapitre 7		
	Le cycle du déplacement.....	149
	Troisième partie: Solutions opportunes et durables.....	149
7.1	Aperçu.....	151
7.2	Rapatriement librement consenti.....	152
7.3	Intégration sur place.....	156
7.4	Réinstallation.....	157
	Résumé.....	159
	Lecture complémentaire.....	160
	Exercices.....	161
	Réponses – Chapitre 7.....	164
	Glossaire.....	167

Introduction à la protection internationale

Protéger les personnes relevant de la compétence du HCR

Aperçu

Les États sont responsables au premier chef de la protection des réfugiés. Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) s'attache à veiller à ce que les gouvernements prennent toutes les mesures nécessaires pour protéger les réfugiés, les demandeurs d'asile et autres personnes relevant de sa compétence, qui se trouvent sur leur territoire ou qui cherchent à y être admis. Le HCR, la seule organisation internationale qui ait pour mandat de protéger les réfugiés partout dans le monde, s'emploie en outre à trouver des solutions durables en faveur des réfugiés, afin qu'ils puissent reprendre le cours normal de leur existence.

Objectif

Ce manuel est destiné à:

- § encourager, chez tous les collaborateurs du HCR, une conception commune de la protection internationale;
- § aider les partenaires du HCR, qu'ils soient gouvernementaux, intergouvernementaux ou non gouvernementaux, à se familiariser avec les principes fondamentaux de la protection internationale;
- § contribuer à la réalisation des objectifs de l'Agenda pour la protection, une initiative des États, des ONG, des organisations intergouvernementales et du HCR, qui vise à améliorer la protection des réfugiés partout dans le monde.

Contenu

Chacun des sept chapitres de ce manuel contient des informations sur l'un des principaux aspects de la protection internationale:

- § la protection internationale: développement et responsabilité en matière de protection;
- § le cadre juridique de la protection internationale et sa mise en application;
- § la définition du réfugié;
- § les autres personnes relevant de la compétence du HCR;

- § la fuite et l'accès à l'asile;
- § les normes de traitement;
- § les solutions opportunes et durables.

Chaque chapitre commence par un ensemble d'objectifs d'apprentissage essentiels et s'achève sur un résumé qui peut être utilisé aussi pour présenter des transparents dans le cadre d'une activité de formation. Une liste de documents utiles clôt chaque chapitre. En outre, un glossaire des principaux termes est présenté à la fin du manuel.

Le manuel comprend aussi des exercices à réaliser seul. Les réponses, dont la plupart peuvent être trouvées dans le texte, sont données à la toute fin de chaque chapitre.

La terminologie employée dans ce manuel n'est ni légaliste ni technique.

Des informations sur d'autres outils et programmes de formation peuvent être obtenues auprès du Département de la protection internationale du HCR à Genève.

Chapitre 1

La protection internationale: Développement et responsabilité



Principaux objectifs

Comprendre l'histoire de l'action internationale en faveur des réfugiés, notamment l'adoption de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et de la création du HCR.

Prendre conscience des défis à relever aujourd'hui pour assurer une protection aux réfugiés.

Connaître les divers acteurs responsables de la protection internationale et comprendre combien il est important de travailler en partenariat avec eux.

Ce chapitre décrit le développement de la protection internationale des réfugiés, de ses origines, à l'époque de la Société des Nations, à aujourd'hui, en passant par la création du HCR. Il met en évidence les obstacles actuels à la protection internationale et examine les responsabilités des États et du HCR, qui doivent veiller à ce qu'une protection internationale soit assurée et à ce que des solutions durables soient trouvées. Il présente aussi certains des autres principaux acteurs de la protection internationale.

1.1 Historique

Tout au long de l'histoire, des personnes, partout dans le monde, ont dû fuir leur pays natal pour échapper à la persécution, à la violence politique ou à un conflit armé. Mais ce n'est qu'au début du XXe siècle que les États ont reconnu que la protection des réfugiés exigeait une action mondiale coordonnée.

1.1.1 La Société des Nations

Dans les années 1920 et 1930, la Société des Nations, le premier organisme mondial de coopération entre les États et le précurseur des Nations Unies, a lancé une série d'initiatives sans précédent, pour venir en aide aux réfugiés d'Europe.

1921: Haut Commissariat pour les réfugiés russes

Ce Haut Commissariat a été établi au lendemain de la Première Guerre mondiale. Le Haut Commissaire, Fridtjof Nansen, avait à l'origine pour tâche d'apporter une assistance aux personnes qui étaient devenues des réfugiés à la suite de la révolution russe. Il s'est attaché, avant tout, à clarifier leur statut juridique dans les pays hôtes, en leur fournissant des papiers d'identité et des titres de voyage. Il s'est employé aussi à leur assurer des possibilités d'emploi et à mettre au point des arrangements en vue de leur rapatriement. Par la suite, Nansen a été chargé de fournir une aide aux personnes déplacées après l'effondrement de l'empire ottoman et d'organiser leur installation définitive dans des pays autres que ceux qui leur avaient donné asile. Après le décès de Nansen, en 1930, l'**Office international Nansen pour les réfugiés** a poursuivi son œuvre. Cet Office a été remplacé en 1938 par un Haut Commissariat pour les réfugiés.

1933: Haut Commissariat pour les réfugiés provenant d'Allemagne

Des réfugiés commençant à fuir l'Allemagne hitlérienne, la Société des Nations a nommé James McDonald Haut Commissaire pour les réfugiés provenant d'Allemagne. Face aux restrictions à l'immigration en vigueur partout dans le monde, McDonald s'est efforcé de leur trouver un asile permanent. En l'espace de deux ans, il a réinstallé plus de 80 000 réfugiés, principalement en Palestine.

En 1935, toutefois, McDonald a démissionné pour protester contre le refus de la Société des Nations de prendre des mesures plus vigoureuses en faveur des juifs d'Allemagne, privés par les lois de Nuremberg, nouvellement adoptées, de leur citoyenneté et d'autres droits fondamentaux. En 1938, le Haut Commissaire pour les réfugiés provenant d'Allemagne a été remplacé par un Haut Commissaire pour les réfugiés.

1938: Haut Commissariat pour les réfugiés et Comité intergouvernemental pour les réfugiés

Comme cela est indiqué plus haut, le Haut Commissariat résultait d'une fusion de l'Office international Nansen pour les réfugiés et du Haut Commissariat pour les réfugiés provenant d'Allemagne. Il a joué un rôle très limité, qui a pris fin en 1946. La même année, un Comité intergouvernemental était créé. Son action, d'abord consacrée à l'émigration forcée d'Allemagne et d'Autriche, a été élargie à tous les groupes de personnes réfugiées en Europe pendant la Seconde Guerre mondiale. Le Comité a été remplacé en 1947 par l'Organisation internationale pour les réfugiés.

1.1.2 Les répercussions de la Seconde Guerre mondiale

1944: Administration des Nations Unies pour les secours et la reconstruction

La Société des Nations a été dissoute pour ne pas être parvenue à prévenir la Seconde Guerre mondiale. Afin de venir en aide aux millions de personnes déplacées dans toute l'Europe pendant le conflit, les Alliés ont établi, en 1944, l'Administration des Nations Unies pour les secours et la reconstruction (UNRRA), qui a été chargée de leur fournir des secours d'urgence. A la fin de la guerre, l'institution a organisé le retour de millions de réfugiés dans leur pays d'origine. Beaucoup, cependant, étaient réticents à l'idée de rentrer, les pays d'origine ayant vécu de profonds bouleversements idéologiques.

1947: Organisation internationale pour les réfugiés

En 1947, deux ans après sa création, l'Organisation des Nations Unies fondait l'Organisation internationale pour les réfugiés (OIR), la première institution internationale ayant pour mandat de s'occuper de tous les aspects de la vie des réfugiés, notamment l'enregistrement, la détermination du statut, le rapatriement et la réinstallation. Compte tenu de la situation politique qui régnait à l'époque en Europe, la plupart des réfugiés ne voulaient plus regagner leur pays d'origine; ils ont été réinstallés ailleurs. L'OIR s'est trouvée au centre des tensions Est-Ouest grandissantes: de nombreux pays critiquaient ses activités de réinstallation disant qu'elles étaient partisans, ou qu'elles étaient une source de main-d'œuvre pour l'Occident, ou encore qu'elles aidaient les groupes

subversifs. Cet accueil hostile, conjugué au fait que seuls quelques pays contribuaient au budget de l'OIR, a conduit à la dissolution de l'institution en 1951.

1.1.3 Création du HCR

L'OIR était tombée en disgrâce à la fin des années 1940, mais il était évident qu'une institution pour les réfugiés restait nécessaire, du moins dans l'avenir immédiat. A l'issue de nombreux débats passionnés aux Nations Unies sur la forme à donner à une telle institution, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) était créé en tant qu'organe subsidiaire de l'Assemblée générale, par la *Résolution 319 (IV) de l'Assemblée générale des Nations Unies* de décembre 1949. La résolution prévoyait que le HCR opérerait pendant une période de trois ans à compter de janvier 1951, ce qui reflétait les désaccords entre les États quant aux conséquences politiques de l'établissement d'un organe permanent.

Le mandat fondamental du HCR a été défini dans le *Statut* de l'organisation, annexé à la *Résolution 428 (V) de l'Assemblée générale des Nations Unies* de 1950. Il a ensuite été élargi par les résolutions de l'Assemblée générale et de son Conseil économique et social (ECOSOC). Le HCR a pour mandat de fournir, sur une base non politique et humanitaire, une protection internationale aux réfugiés, et de rechercher des solutions permanentes en leur faveur. Les personnes qui recevaient déjà une assistance d'autres institutions des Nations Unies quand le Statut a été adopté ont été exclues du mandat du HCR. C'est ainsi que les personnes déplacées par la guerre de Corée, qui relevaient du mandat de l'Agence des Nations Unies pour le relèvement de la Corée, n'étaient pas couvertes par le mandat du HCR (l'Agence a été dissoute). Les hommes, les femmes et les enfants qui relèvent de la responsabilité de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) ne relèvent pas, eux non plus, du mandat du HCR. Les responsabilités de l'UNRWA ne s'étendent pas, toutefois, à tous les réfugiés palestiniens: seules sont couvertes certaines catégories de réfugiés palestiniens résidant dans la zone géographique limitée où l'Office mène ses activités (voir la section sur les clauses d'exclusion au Chapitre 3).

Le mandat du HCR a été étendu à travers diverses résolutions de l'Assemblée générale, jusqu'à ce que, en 2003, le HCR soit autorisé à poursuivre son action tant que le problème des réfugiés ne serait pas résolu.

La **protection internationale** des réfugiés débute par les mesures prises pour garantir leur admission dans un pays d'asile, l'octroi de l'asile et le respect de leurs droits fondamentaux, notamment le droit de ne pas être renvoyés de force dans un pays où leur sécurité

ou leur survie sont menacées (le principe de non-refoulement). Elle ne s'achève qu'avec la mise en place d'une solution durable. On entend par protection internationale

toutes les actions visant à garantir aux femmes, aux hommes, aux filles et aux garçons relevant de la compétence du HCR, l'égalité d'accès aux droits et la jouissance de ces droits, en application des branches applicables du droit (notamment, le droit international humanitaire, le droit des droits de l'homme et le droit relatif aux réfugiés).

Elle comprend les éléments suivants:

- § promouvoir la ratification et superviser la mise en œuvre des conventions internationales pour la protection des réfugiés au niveau mondial et, de plus en plus, au niveau régional, afin de veiller à ce que les réfugiés soient identifiés et jouissent du statut et de normes de traitement appropriés dans les pays d'asile;
- § garantir, avec et à travers les autorités nationales, la sécurité et le bien-être des réfugiés dans leurs pays d'asile;
- § veiller à ce que les besoins des enfants, des femmes et des hommes réfugiés soient satisfaits, notamment les besoins particuliers des victimes de la violence, des femmes chefs de famille, des réfugiés âgés, et des enfants réfugiés qui ont été enrôlés de force en tant qu'enfants soldats, ou séparés de leur famille;
- § promouvoir, avec les gouvernements, les institutions des Nations Unies et d'autres organisations internationales, des mesures de nature à éliminer les causes de la fuite des réfugiés, de façon que les réfugiés puissent regagner leur lieu d'origine dans des conditions de sécurité;
- § encourager, favoriser et contrôler la sécurité et la dignité du rapatriement librement consenti quand il est réalisable;
- § quand il ne l'est pas, promouvoir les autres solutions durables, à savoir l'intégration locale ou la réinstallation.

Depuis 1950, diverses résolutions de l'Assemblée générale et de l'ECOSOC ont **étendu les responsabilités du HCR** aux activités d'assistance humanitaire et de protection en faveur de personnes autres que les réfugiés, telles que les apatrides et, parfois, les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays. Ces autres « personnes relevant de la compétence » du HCR sont brièvement décrites ultérieurement dans ce chapitre, à la rubrique « personnes nécessitant une protection internationale », et plus en détail au Chapitre 4.

Le **Haut Commissaire** est élu tous les cinq ans par l'Assemblée générale. Il ou elle fait rapport à la fois à l'Assemblée générale et à l'ECOSOC. Le Haut Commissaire est secondé dans son action par le **Comité exécutif** du Programme du Haut Commissaire (ExCom),

créé en 1958 à la demande de l'Assemblée générale. L'ExCom est composé d'État membres des Nations Unies, qui ne sont pas nécessairement parties à la Convention de 1951 et/ou au Protocole de 1967. Il a notamment pour tâches de conseiller le Haut Commissaire dans ses fonctions de protection (voir Chapitre 2 sur les conclusions du Comité exécutif), d'approuver ses opérations d'assistance, et de contrôler tous les aspects administratifs et financiers de l'organisation. Le Comité plénier n'est convoqué qu'une fois par an, mais son Comité permanent se réunit deux fois par an pour préparer cette réunion annuelle.

1.1.4 Vers un concept universel du réfugié: la Convention de 1951

En plus d'établir le HCR, les gouvernements ont adopté la *Convention de 1951 relative au statut des réfugiés*. Cette Convention reste le fondement du droit international relatif aux réfugiés. Elle définit qui est un réfugié (voir Chapitre 3) et les normes de traitement pour les personnes répondant à cette définition (voir Chapitres 5 et 6). La Convention constitue un jalon dans l'émergence d'une volonté globale de résoudre les problèmes des déplacements forcés.

Reflétant les préoccupations politiques de l'époque, le champ d'application de la Convention de 1951 a été limité aux personnes qui étaient devenues des réfugiés par suite d'événements survenus avant 1951. Les États avaient en outre la possibilité de le restreindre aux réfugiés européens. Toutefois, il est vite devenu manifeste que les crises de réfugiés persistaient et n'étaient pas circonscrites à un seul continent. En 1956, le HCR a apporté son concours à la coordination de l'action engagée face à l'exode déclenché par le soulèvement en Hongrie. Un an plus tard, l'organisation recevait pour mandat de porter assistance aux réfugiés chinois à Hong Kong. Dans le même temps, elle participait aux activités entreprises pour venir en aide aux Algériens qui avaient fui pour le Maroc et la Tunisie dans le sillage de la guerre d'indépendance de l'Algérie. Les actions du HCR face à ces crises ont marqué le début de la participation de l'organisation à de vastes opérations de protection et d'assistance en faveur des réfugiés.

Dans les années 1960, les bouleversements provoqués par la décolonisation ont entraîné de nombreux mouvements de réfugiés en Afrique, posant au HCR un immense défi qui a fini par transformer l'organisation. A la différence des réfugiés européens, il n'y avait souvent pas de solutions durables claires pour les réfugiés en Afrique. Beaucoup fuyaient vers des pays où régnait aussi l'instabilité. A la fin de la décennie, plus des deux tiers du budget du HCR étaient dépensés en Afrique, témoignant de la réorientation massive des activités de l'organisation en tout juste dix ans. La communauté internationale a réagi à ces réalités

nouvelles en adoptant *le Protocole de 1967* à la Convention de 1951. Le Protocole a levé d'une part, la limitation qui, dans la définition du réfugié, restreignait l'applicabilité de la Convention aux réfugiés déplacés à la suite d'événements survenus avant 1951, et d'autre part la limite géographique de l'applicabilité aux événements survenant en Europe (pour les États concernés). Bien que le Protocole de 1967 ait, en grande partie, répondu aux préoccupations des États africains nouvellement indépendants, l'Organisation de l'unité africaine (aujourd'hui l'Union africaine) adoptait en 1969, à l'issue de consultations avec le HCR, sa propre convention relative aux réfugiés (voir Chapitre 2).

Pendant les années 1970, des crises de réfugiés ont éclaté en Asie. Les plus notables ont été l'exode massif de millions de Pakistanais orientaux vers l'Inde, avant la création du Bangladesh, et celui des centaines de milliers de Vietnamiens qui ont fui leur pays, souvent à bord de petites embarcations hors d'état de naviguer. Durant toutes ces années, les problèmes rencontrés pour trouver des solutions à ces situations de réfugiés ont mis en évidence l'importance de la solidarité internationale et du partage de la charge. Les initiatives internationales prises pour venir en aide aux réfugiés de l'Asie du Sud-Est, notamment le Plan d'action global (PAG) de la fin des années 1980, sont du nombre des éléments nouveaux les plus importants de cette période. Le PAG impliquait la réinstallation à grande échelle des réfugiés vers des pays d'Amérique du Nord, d'Europe, et d'Australasie.

A la fin des années 1980, nombre de pays montraient de moins en moins d'empressement à offrir l'asile dans des conditions aussi généreuses que par le passé. Cela était dû, en grande partie, à l'augmentation spectaculaire du nombre des réfugiés dans le monde et au fait que ceux-ci ne fuyaient plus des pays luttant pour leur indépendance. De plus en plus, les mouvements de réfugiés étaient déclenchés par des conflits interethniques dans les États devenus indépendants. Trop souvent dans ces conflits, prendre les civils pour cible faisait partie de la stratégie militaire, de sorte que même des conflits relativement « mineurs » pouvaient entraîner des déplacements massifs. Que ce soit en Asie, en Amérique centrale ou en Afrique, les conflits étaient souvent attisés par les rivalités entre superpuissances et aggravés par des problèmes socio-économiques à l'intérieur des pays concernés. Il était donc d'autant plus difficile de trouver des solutions durables aux problèmes des réfugiés. De plus en plus, le HCR a participé des programmes prolongés d'assistance aux réfugiés hébergés dans des camps, souvent aménagés dans des environnements peu sûrs.

Après la fin de la guerre froide, la violence interethnique a continué de provoquer des mouvements de réfugiés. En outre, les actions humanitaires des forces militaires multinationales se sont multipliées. Dans les années 1990, comme au cours des décennies précédentes, les médias ont joué un rôle considérable dans le

déclenchement des actions internationales, et les intérêts des pays puissants ont largement pesé sur la nature des activités menées. En 1999, par exemple, les États membres de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), préoccupés par la déstabilisation de l'ex-Yougoslavie voisine, sont rapidement intervenus face à la détérioration de la situation au Kosovo. Par contre, les appels à l'envoi d'une force de maintien de la paix des Nations Unies au Rwanda, en 1994, pour mettre fin au génocide qui était perpétré dans ce pays, ont été largement ignorés. Même quand les nations plus riches ont mené des activités dans les régions de déplacement, beaucoup avaient tendance à poursuivre des politiques d'asile de plus en plus restrictives sur leur propre territoire.

1.1.5 Climat actuel

Ces 50 dernières années, la population réfugiée dans le monde est passée de 2 millions de personnes environ à un chiffre record de 18 millions en 1992. Début 2004, on comptait quelque 10 millions de réfugiés dans le monde. L'environnement dans lequel une protection est aujourd'hui assurée aux réfugiés est, à maints égards, beaucoup moins généreux qu'à n'importe quel autre moment de l'histoire du HCR. Le climat actuel est caractérisé par un certain nombre de facteurs qui font obstacle à une protection internationale efficace, notamment:

- § la manipulation politique des questions de réfugiés dans les pays d'asile, souvent exacerbée par une couverture médiatique hostile, qui conduit à une montée des comportements xénophobes et racistes, voire à des actes de violence à l'encontre des demandeurs d'asile et des réfugiés;
- § les critiques selon lesquelles la nature nouvelle des situations de réfugiés rend obsolète la Convention de 1951, et donc l'assise du droit international relatif aux réfugiés;
- § les inquiétudes des pays industrialisés quant au coût de l'hébergement des réfugiés et au recours abusif à la procédure d'asile, qui se traduisent par des législations et des pratiques nationales de plus en plus restrictives et d'une validité contestable à la lumière des normes internationales et des obligations de ces pays au regard de la Convention de 1951;
- § la crainte que nourrissent certains États de voir des personnes impliquées dans des activités terroristes bénéficier d'une protection internationale;
- § le phénomène grandissant des réfugiés fuyant la persécution côte à côte avec des compatriotes qui quittent leur foyer pour d'autres raisons, dans ce que l'on appelle des « flux mixtes », entraînant la crainte d'un recours abusif au régime de la protection internationale;
- § les dangers auxquels sont confrontées les personnes en quête de sécurité à l'étranger, qui sont contraintes de faire appel à des

passagers/trafiquants et sont souvent considérées comme indésirables dans les pays où elles cherchent refuge;

- § les situations de réfugiés prolongées, dans lesquelles les réfugiés vivent de longues années dans l'incertitude et la précarité, sont tributaires de l'assistance extérieure et ne peuvent pas trouver de solution durable;
- § les déplacements successifs, liés au fait que les réfugiés regagnent leur pays avant que celui-ci ait recouvré une stabilité suffisante.

Ceux qui apportent une protection internationale se heurtent à des difficultés considérables, notamment dans les efforts qu'ils déploient pour:

- § veiller à ce que les tentatives faites à l'échelon régional pour coordonner et harmoniser les politiques et les actions en matière d'asile concordent avec les obligations découlant du droit international relatif aux réfugiés;
- § protéger les réfugiés dans les situations d'insécurité, notamment en préservant le caractère civil et humanitaire de l'asile, en particulier dans les camps de réfugiés;
- § réagir aux mouvements massifs de réfugiés, en particulier parce que les pays d'asile sont souvent ceux qui ont une économie en développement;
- § favoriser un partage international accru de la charge que représentent les réfugiés et des responsabilités, surtout lorsque les perspectives de rapatriement sont limitées dans le court terme;
- § encourager une compréhension accrue et une utilisation efficace des liens entre la protection des individus en application du droit international relatif aux réfugiés, et leur protection en vertu du droit international des droits de l'homme.

Conscient de ces difficultés, le HCR a lancé, fin 2000, les Consultations mondiales sur la protection internationale pour examiner les moyens de revitaliser le cadre de la protection internationale pour le XXI^e siècle. Ce processus, auquel ont participé les principaux acteurs de la protection internationale des réfugiés, en particulier les États, a notamment abouti à la rédaction de l'*Agenda pour la protection* (qui est présenté en détail au Chapitre 2). Les Consultations mondiales ont en outre joué un rôle considérable dans le processus qui a conduit à l'adoption de la *Déclaration des États parties à la Convention de 1951 et/ou au Protocole de 1967* à la Réunion ministérielle de 2001. Cette Déclaration

« reconna[ît] l'importance toujours actuelle de la Convention de 1951 en tant qu'instrument primordial de la protection des réfugiés qui, telle qu'amendée par son Protocole de 1967, établit les droits, y compris les droits de l'homme, et les normes minimales de traitement pour les personnes de leur ressort ».

1.2 Responsabilités en matière de protection internationale

1.2.1 États

Il incombe à chaque État de veiller à ce que les droits de ses citoyens soient respectés. Le besoin d'une protection internationale ne surgit donc que lorsque cette protection nationale est refusée ou n'est pas assurée. A ce stade, c'est au pays dans lequel l'individu a cherché asile qu'incombe la responsabilité primordiale de fournir une protection internationale. Tous les États ont le devoir d'assurer une protection internationale en vertu des obligations qui sont les leurs aux termes du droit international, y compris le droit international des droits de l'homme et le droit international coutumier. Les États parties à la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et/ou à son Protocole de 1967 ont des obligations en application des dispositions de ces instruments. (Le cadre juridique de la protection des réfugiés et des demandeurs d'asile est présenté en détail au Chapitre 2.)

1.2.2 HCR

Comme cela est indiqué ci-dessus, le HCR a, lui aussi, pour responsabilité de fournir une protection internationale aux réfugiés. En effet, il est la seule organisation internationale ayant pour mandat spécifique de protéger les réfugiés sur le plan international. En application de son Statut et des résolutions subséquentes de l'Assemblée générale et de l'ECOSOC, et à la lumière de la Convention de 1951, le Haut Commissariat a des responsabilités à l'égard de plusieurs groupes appelés collectivement « **personnes relevant de la compétence du HCR** ». Il s'agit, généralement, des réfugiés, des demandeurs d'asile, des rapatriés, des apatrides et, sous certaines conditions, des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Le mandat du HCR est donc plus large que les obligations assumées par les États parties à la Convention de 1951 et/ou à son Protocole de 1967. Outre les obligations qui leur incombent en vertu de ces traités, les États peuvent aussi avoir des responsabilités à l'égard des réfugiés et des demandeurs d'asile en application d'autres instruments auxquels ils sont parties, des principes du droit international et/ou de leur législation nationale.

1.3 Personnes ayant besoin d'une protection internationale

1.3.1 Réfugiés et personnes en quête d'asile

Conformément au mandat du HCR, un réfugié est une personne qui se trouve hors de son pays d'origine ou du pays dans lequel elle a sa résidence habituelle, et qui ne veut ou ne peut pas y retourner:

- § parce qu'elle craint avec raison d'être persécutée du fait de l'un des motifs définis dans la Convention de 1951;
- § parce que sa vie, son intégrité physique ou sa liberté sont gravement menacées par une violence généralisée ou des événements perturbant gravement l'ordre public.

Un demandeur d'asile est une personne qui recherche une protection internationale, soit individuellement soit dans le cadre d'un groupe. Dans les pays dotés de procédures de détermination individuelle du statut de réfugié, un demandeur d'asile est une personne dont la demande n'a pas encore fait l'objet d'une décision du pays où elle a été présentée. Tout demandeur d'asile n'est pas reconnu comme réfugié, mais tout réfugié a d'abord été un demandeur d'asile.

Bien que les réfugiés soient de plus en plus souvent confondus avec d'autres migrants, la différence est, en principe, très claire. Les réfugiés ne choisissent pas de quitter leur pays: ils sont contraints de le faire par crainte de la persécution. Les migrants, en revanche, jouissent de la protection de leur pays d'origine mais décident de partir de leur plein gré, par exemple, pour améliorer leur situation économique ou en raison de liens familiaux.

1.3.2 Rapatriés

Les rapatriés sont d'anciens réfugiés ou personnes déplacées à l'intérieur de leur pays qui regagnent leur pays ou leur région d'origine, spontanément ou de façon organisée. Il est capital que le retour soit librement consenti et se fasse dans la sécurité et la dignité, vers des conditions au moins minimales de sécurité physique, juridique et matérielle.

1.3.3 Apatrides

Les apatrides sont les hommes, les femmes et les enfants qui ne sont ressortissants d'aucun État. En tant que tels, ils ne jouissent pas d'une protection nationale et peuvent être l'objet de discrimination dans l'accès aux droits généralement reconnus aux citoyens.

1.3.4 Personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays

Les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ont été contraintes de fuir leur foyer en raison d'un conflit armé, de troubles internes, de violations systématiques des droits de l'homme ou d'une catastrophe naturelle ou provoquée par l'homme, mais n'ont pas franchi une frontière internationale. Le HCR ne s'occupe des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays que sous certaines conditions.

De plus amples détails sur ces catégories de personnes relevant de la compétence de l'organisation et sur le rôle du HCR à l'égard de chacune d'elles sont donnés dans les chapitres suivants.

1.4 Travailler en partenariat

1.4.1 Les États

La responsabilité de la protection des réfugiés incombant au premier chef aux États, la coopération entre eux et le HCR est essentielle. Les gouvernements collaborent de diverses manières avec le HCR, notamment en accordant l'asile en vertu de leurs obligations internationales et en finançant les opérations du HCR à travers le monde. Le HCR veille à ce que les États honorent l'engagement qu'ils ont pris de protéger les réfugiés, par exemple, en contrôlant les pratiques nationales, en intervenant au nom de réfugiés le cas échéant, et en aidant les gouvernements à améliorer leur capacité à donner l'asile. Dans certains pays, cela signifie que le HCR évalue les demandes d'asile individuelles. En outre, le HCR collabore avec des organisations intergouvernementales régionales, telles que l'Union africaine, l'Union européenne et l'Organisation des États américains, en vue d'harmoniser et d'améliorer les activités de protection internationale dans leur région.

La coopération entre les États joue un rôle vital à l'heure de régler les problèmes des réfugiés, en particulier en cas de déplacement soudain et massif à travers des frontières. L'action internationale peut considérablement réduire la charge des États de la ligne de front. Les initiatives englobent, notamment, les efforts déployés pour résoudre la crise politique dans le pays d'origine des réfugiés, une assistance financière et matérielle destinée à aider les pays d'asile à répondre aux besoins des réfugiés, et des offres de réinstallation en faveur de membres de la population réfugiée. Le HCR joue un rôle essentiel en mobilisant et coordonnant les initiatives internationales de partage des responsabilités et des charges.

1.4.2 Institutions des Nations Unies

Les partenariats ne peuvent pas se limiter à celui qui existe entre le HCR et les États. Bien que le HCR soit la seule institution des Nations Unies qui ait un mandat international spécifique à l'égard des réfugiés, il collabore régulièrement avec diverses autres institutions du système onusien, en particulier, mais pas exclusivement:

§ le **Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies** (OCHA), qui coordonne l'assistance des Nations Unies dans les crises humanitaires dont l'ampleur va au-delà de la capacité et du mandat d'une seule institution, souvent dans les situations de rapatriés et de personnes déplacées;

- § le **Programme alimentaire mondial (PAM)**, qui fournit une assistance alimentaire d'urgence, y compris dans les camps de réfugiés;
- § le **Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF)**, qui protège les droits des enfants à travers des programmes de santé, de nutrition, d'éducation, de formation et de services sociaux; ses activités complètent souvent les efforts du HCR en faveur des garçons et des filles réfugiés;
- § l'**Organisation mondiale de la Santé (OMS)**, qui dirige et coordonne les activités sanitaires internationales et joue un rôle actif dans les campagnes de vaccination et de santé de la procréation;
- § le **Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)**, qui coordonne toutes les activités de développement des Nations Unies, supervise les activités de développement à long terme engagées à la suite d'une crise de réfugiés, et apporte son soutien à l'intégration des réfugiés dans les pays d'asile ou à leur réintégration dans leur pays d'origine;
- § le **Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA)** qui, en tant que principal acteur de la lutte mondiale contre la pandémie, dirige les initiatives prises pour assurer des soins et un soutien aux personnes touchées;
- § le **Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH)**, qui coordonne l'action des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme et agit en cas de violations graves des droits de l'homme.

Ces dernières années, des efforts accrus ont été faits pour améliorer la coopération entre les institutions des Nations Unies menant une action dans les crises humanitaires, par l'intermédiaire, à la fois, des réseaux aux sièges de ces institutions (tels que le Comité permanent interinstitutions) et la coordination sur le terrain.

1.4.3 Organisations non gouvernementales

De nombreuses organisations non gouvernementales jouent un rôle extrêmement précieux dans le renforcement de la protection internationale. Le Statut du HCR appelle en effet le Haut Commissaire à établir des contacts avec des « organisations privées ». Toutes les ONG n'ont pas la même taille; l'éventail de leurs activités, leurs sources de financement et le champ géographique de leurs opérations varient. Plus de 500 ONG collaborent avec le HCR en tant que partenaires d'exécution, le plus souvent en fournissant une assistance matérielle aux réfugiés ou en apportant leur concours à l'établissement et à la gestion des camps de réfugiés. A ce titre, elles sont particulièrement à même de suivre et de signaler les violations des droits des réfugiés. Certaines ONG offrent des conseils juridiques aux demandeurs d'asile, font des démarches en leur faveur et les visitent dans les centres de

détention, aident les réfugiés réinstallés, et interviennent auprès des gouvernements au nom de réfugiés isolés ou en vue d'une amélioration des politiques nationales d'asile.

1.4.4 Autres organisations

Le HCR coopère avec le **Comité international de la Croix-Rouge (CICR)**, une institution indépendante qui agit en faveur de toutes les victimes de la guerre – dont celles des conflits internes – et s'emploie à faire respecter le droit international humanitaire. Cette branche du droit régit la façon dont sont menés les conflits armés, notamment en assurant une protection aux civils. Le HCR collabore également avec la **Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge** laquelle, par le biais de ses Sociétés nationales, apporte des secours humanitaires aux personnes touchées par des situations d'urgence, et s'attache à promouvoir le droit international humanitaire.

L'**Organisation internationale pour les migrations (OIM)**, une organisation intergouvernementale qui fournit des services dans le domaine des migrations, est un autre partenaire important du HCR, souvent dans le contexte des rapatriements librement consentis.

1.4.5 Réfugiés et autres personnes relevant de la compétence du HCR

Les bénéficiaires de la protection internationale devraient toujours être aussi des partenaires. Les réfugiés et autres personnes relevant de la compétence de l'organisation comprennent leur communauté mieux que quiconque. Il est essentiel qu'ils participent à la détermination des besoins, ainsi qu'à la conception et à la mise en œuvre des programmes. Tous les secteurs de la population réfugiée, sans oublier les femmes, les enfants et les personnes âgées, devraient être consultés et associés à tous les aspects et phases des activités de protection et d'assistance. Si les hommes, les femmes et les enfants réfugiés jouent un rôle actif, ils sont plus susceptibles d'avoir confiance dans ceux qui les aident et d'adhérer aux programmes qui sont réalisés.

Résumé

Protection internationale

Le protection internationale peut être définie comme toutes les actions visant à garantir l'égalité d'accès aux droits des femmes, des hommes, des filles et des garçons relevant de la compétence du HCR, et la jouissance de ces droits, conformément aux branches applicables du droit (notamment, le droit international humanitaire, le droit international des droits de l'homme, et le droit international relatif aux réfugiés).

La protection internationale des réfugiés commence par l'admission dans un pays d'asile sûr, l'octroi de l'asile et la garantie du respect des droits fondamentaux des réfugiés, notamment celui de ne pas être renvoyés de force dans un pays où leur sécurité ou leur vie est menacée (principe de non-refoulement). Elle ne s'achève que lorsqu'une solution durable a été trouvée.

Responsabilité en matière de protection internationale

Les gouvernements sont responsables au premier chef de la protection internationale des réfugiés se trouvant sur leur territoire.

Le HCR a lui aussi pour mandat d'assurer une protection internationale aux réfugiés et autres personnes relevant de sa compétence.

Réfugiés

Le HCR collabore avec les gouvernements et d'autres partenaires, tels que les ONG, pour veiller à ce que les réfugiés et autres personnes relevant de sa compétence:

- § bénéficient d'une protection internationale;
- § obtiennent une assistance humanitaire;
- § trouvent une solution permanente à leur tragique situation.

Personnes relevant de la compétence du HCR

Outre les réfugiés et les demandeurs d'asile, le HCR a pour rôle d'assurer protection et assistance aux:

- § rapatriés;
- § apatrides;
- § déplacés internes.

Lecture complémentaire

Les réfugiés dans le monde, HCR, Editions Autrement, 2000.

Les réfugiés en chiffres, HCR, 2003.

Protéger les réfugiés: questions et réponses, HCR, 2002.

The Convention at 50: The Way Ahead for Refugee Protection (Forced Migration Review No. 10), Erika Feller, avril 2001.

Note sur la protection internationale, publiée chaque année par le HCR pour passer en revue les défis et les actions en matière de protection internationale.

Exercices

- 1 Le mandat fondamental du HCR est défini dans l'un des instruments suivants. Lequel?
 - a La Convention de 1951 relative au statut des réfugiés.
 - b Le Statut du HCR.
 - c La Charte des Nations Unies.
 - d Les conclusions du Comité exécutif.
- 2 L'un de ces groupes de personnes ne relève jamais du mandat du HCR. Lequel?
 - a Les apatrides.
 - b Les déplacés internes.
 - c Les réfugiés palestiniens.
 - d Les migrants qui quittent leur pays pour améliorer leurs perspectives économiques.
- 3 L'une des affirmations suivantes au sujet du Comité exécutif est vraie. Laquelle?
 - a Ses membres doivent être parties à la Convention de 1951 et/ou au Protocole de 1967.
 - b Le Comité supervise les activités courantes du HCR.
 - c Il se réunit une fois par mois.
 - d Il conseille le Haut Commissaire sur les fonctions de protection du HCR.
- 4 Veiller à ce que les initiatives régionales en matière d'asile soient conformes aux normes internationales est un défi auquel sont confrontés ceux qui s'emploient à fournir une protection internationale. *Vrai ou faux?*
- 5 Tous les États ont pour responsabilité d'assurer une protection internationale aux réfugiés se trouvant sur leur territoire. *Vrai ou faux?*
- 6 Parmi les personnes suivantes, quelles sont celles qui relèvent de la compétence du HCR?
 - a Les réfugiés, les demandeurs d'asile, les rapatriés, les apatrides et les déplacés internes.
 - b Les rapatriés, les apatrides et les déplacés internes.
 - c Les réfugiés seulement.
 - d Toute personne demandant l'aide du HCR.
- 7 Les personnes qui relèvent du mandat du HCR se trouvent toutes hors du pays dont elles ont la nationalité ou de celui où elles ont leur résidence habituelle. *Vrai ou faux?*
- 8 Parmi les affirmations suivantes, quelle est celle qui décrit le mieux la réponse appropriée à une crise de réfugiés?
 - a Le principal acteur est le gouvernement du pays d'asile, qui bénéficie de l'assistance du HCR, d'autres institutions des Nations Unies et d'ONG, selon qu'il convient.
 - b Le HCR est chargé des actions à entreprendre, et agit en consultation et association avec le pays d'asile s'il le juge nécessaire.

- c** Aucun gouvernement ou organisme n'a de responsabilité particulière, toute action étant entièrement discrétionnaire.
 - d** Le Comité exécutif du HCR répartit les responsabilités entre les divers acteurs, y compris le pays d'asile.
- 9** Le HCR est la seule institution des Nations Unies qui travaille directement avec les réfugiés. *Vrai ou faux?*
- 10** Compte tenu de la situation dans votre pays, quels sont, selon vous, les problèmes mondiaux en matière de protection internationale qui auront un impact sur vos activités?

Réponses – Chapitre 1

- 1 **b** Le Statut est le premier instrument qui ait défini les fonctions du HCR et il reste la source du mandat fondamental de l'organisation.
- 2 **d** Le HCR a un mandat à l'égard des apatrides et des personnes déplacées, en vertu de plusieurs résolutions de l'Assemblée générale. Conformément au mandat général que lui confère son Statut, il a un mandat à l'égard des réfugiés palestiniens qui ne relèvent pas de la responsabilité de l'UNWRA.
- 3 **d** Le Comité exécutif est composé d'États membres des Nations Unies s'intéressant à la protection internationale; ces États ne sont pas nécessairement parties à la Convention de 1951 ou au Protocole de 1967. Le Comité, qui se réunit en séance plénière une fois par an, a notamment pour rôle de conseiller le Haut Commissaire dans ses fonctions de protection. Il n'a pas pour tâche de contrôler les activités courantes.
- 4 **Vrai** Les tentatives faites pour améliorer la protection internationale à l'échelon régional doivent être conformes aux normes internationales.
- 5 **Vrai** En application du droit international coutumier, tous les États ont des responsabilités en matière de protection internationale. Des obligations supplémentaires découlent de la qualité d'État partie à un traité relatif aux réfugiés, par exemple, la Convention de 1951.
- 6 **a** Le Statut du HCR et des résolutions ultérieures de l'Assemblée générale et de l'ECOSOC établissent quelles sont les personnes qui relèvent de la compétence de l'organisation. Comme les demandeurs d'asile peuvent se révéler être des réfugiés, ils relèvent, eux aussi, de la compétence du HCR.
- 7 **Faux** Les déplacés internes ne se trouvent jamais en dehors de leur pays d'origine ou de celui où elles ont leur résidence habituelle. Sinon, ces personnes seraient des déplacés externes. Les apatrides, quant à eux, peuvent se trouver dans le pays où ils ont leur résidence habituelle.
- 8 **a** En cas de crise de réfugiés, la responsabilité principale incombe au gouvernement du pays sur le territoire duquel se trouvent les réfugiés. La raison en est que ce sont les États, et non le HCR ou une autre organisation, qui sont responsables au premier chef de la protection internationale.
- 9 **Faux** Bien que le HCR soit la seule institution des Nations Unies investie d'un mandat international spécifique à l'égard des réfugiés, diverses autres organisations jouent un rôle dans l'assistance à ces personnes et travaillent donc en partenariat avec lui. Par exemple, le Programme alimentaire mondial, qui apporte une assistance alimentaire d'urgence, fournit souvent des vivres dans les camps de réfugiés. Une liste d'autres organismes des Nations Unies participant aux activités en faveur des réfugiés est donnée à la rubrique « Institutions des Nations Unies » de ce chapitre.

- 10 Vous devez vous demander quels sont ceux des facteurs énumérés à la rubrique « Climat actuel » qui s'appliquent au pays dans lequel vous travaillez. Par exemple:
- § votre pays a-t-il, traditionnellement, accueilli de nombreux réfugiés?
 - § si tel est le cas, cela pose-t-il actuellement des problèmes, dans la mesure où les ressources sont limitées?
 - § comment le grand public et les partis politiques réagissent-ils à la présence des demandeurs d'asile et des réfugiés?
 - § y a-t-il une tradition d'intégration réussie des réfugiés dans la société, ou s'attache-t-on plutôt à les encourager à retourner dès que possible dans leur pays d'origine?
 - § votre pays a-t-il une législation sur l'asile?
 - § si tel est le cas, dans quelle mesure est-elle conforme à la Convention de 1951 et à tout autre instrument relatif aux réfugiés pertinent?
 - § votre pays est-il doté d'institutions chargées de déterminer le statut de réfugié?
 - § si tel est le cas, dans quelle mesure leur fonctionnement est-il conforme aux normes internationales?

Chapitre 2

Le cadre juridique de la protection internationale et sa mise en application



Principaux objectifs

Comprendre l'importance de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967.

Connaître les autres sources importantes du droit international relatif aux réfugiés.

Examiner de quelle manière le droit international des droits de l'homme et ses mécanismes d'application renforcent la protection des réfugiés.

Réfléchir à l'importance des autres branches applicables du droit international.

Découvrir de quelle façon les États honorent leurs obligations à l'égard des réfugiés.

Savoir comment les politiques et pratiques relatives aux réfugiés sont mises au point à l'échelon international.

Ce chapitre examine le rôle du droit international relatif aux réfugiés, en particulier la Convention de 1951 et son Protocole de 1967, dans la protection des réfugiés. Il aborde aussi d'autres domaines applicables du droit international, tels que le droit des droits de l'homme, le droit humanitaire et le droit pénal, ainsi que le rôle des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies et la manière dont les pays honorent leurs obligations au regard du droit international. Pour finir, il décrit brièvement de quelle façon les politiques et les pratiques relatives aux réfugiés sont mises au point à l'échelon international.

2.1 Cadre juridique

Le cadre juridique de la protection des réfugiés repose sur le droit international relatif aux réfugiés, le droit international des droits de l'homme et, dans certaines circonstances, le droit international humanitaire et le droit pénal international. Chacune de ces branches du droit est composée d'un ou de plusieurs des éléments suivants:

- § **traités**: ce sont des accords juridiquement contraignants qui sont conclus entre des États et sont soit ouverts à tous les pays (universels) soit spécifiquement limités à quelques États ayant des intérêts communs (généralement régionaux). Un traité n'a force obligatoire pour un État que si celui-ci y a adhéré ou l'a ratifié, et en est ainsi devenu partie;
- § **droit international coutumier**: cette branche du droit est faite des pratiques des États si fermement établies qu'elles sont devenues des règles juridiquement contraignantes. Il est considéré que tous les pays sont liés par le droit international coutumier;
- § **principes généraux du droit**: lorsque ni les traités ni la coutume ne couvrent une question particulière, les principes considérés comme communs aux principaux systèmes juridiques à travers le monde peuvent aussi s'appliquer;
- § **décisions judiciaires** des cours suprêmes des États et **avis d'universitaires respectés**: ces décisions et avis facilitent l'interprétation du droit international.

Comme le prévoit la *Convention de Vienne sur le droit des traités* (1969), quand les États interprètent la portée de leurs obligations au regard d'un traité, ils doivent le faire de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité, et à la lumière de l'objet et du but du traité. Aux fins de l'interprétation, les États peuvent examiner le contexte dans lequel leurs obligations devront être exercées, tout accord ultérieur, et leurs propres pratiques nationales.

En outre, un certain nombre d'instruments, de conclusions et de recommandations, qui reflètent un engagement politique plutôt que juridique des États, influencent le cadre juridique de la protection

des réfugiés. Ils forment ce que l'on appelle le « droit n'ayant pas caractère obligatoire ». Dans certaines situations spécifiques, des résolutions juridiquement contraignantes, adoptées par le Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII de la *Charte des Nations Unies*, peuvent faire partie du cadre juridique de la protection internationale.

2.2 Droit international relatif aux réfugiés

La Convention de 1951 et son Protocole de 1967, les seuls traités universels qui définissent un régime juridique spécifique pour ceux qui ont besoin d'une protection internationale, forment le noyau du droit international relatif aux réfugiés. Ces instruments ont résisté à l'épreuve du temps et se sont révélés extrêmement flexibles et adaptables face aux profonds changements qu'ont connus les mouvements de réfugiés au cours des 50 dernières années.

2.2.1 Traités universels

2.2.1.1 La Convention de 1951 relative au Statut des réfugiés

La Convention de 1951 est le point de départ de tout débat sur le droit international relatif aux réfugiés. Elle est l'un des deux instruments universels concernant les réfugiés; le second étant le Protocole de 1967 à la Convention de 1951. La Convention a été une percée majeure à bien des égards, surtout parce que, pour la première fois dans le droit international, elle a donné une définition générale du réfugié.

Le **principe de non-refoulement**, qui interdit de renvoyer de quelque manière que ce soit des réfugiés vers des pays ou des territoires où leur vie ou leur liberté serait menacée en raison de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un certain groupe social ou de leurs opinions politiques, est la pierre angulaire de la protection internationale. Il est consacré par l'article 33(1) de la Convention de 1951. Les seules exceptions autorisées au principe de non-refoulement sont définies à l'article 33(2) de la Convention, qui peuvent s'appliquer si un réfugié représente un danger pour la sécurité du pays où il se trouve ou si un réfugié, ayant été condamné pour un crime particulièrement grave, constitue une menace pour la communauté de ce pays. L'article 33 de la Convention de 1951 s'applique aussi aux demandeurs d'asile se trouvant à la frontière ou dans le pays d'asile, jusqu'à ce que leur statut ait été déterminé.

La Convention de 1951 déclare également que:

§ la protection doit être assurée à tous les réfugiés sans discrimination;

- § des normes minimales de traitement doivent être respectées à l'égard des réfugiés qui, pour leur part, ont certains devoirs envers l'État qui les accueille;
- § l'expulsion d'un réfugié est un acte d'une gravité telle qu'il ne faut y recourir que dans des circonstances exceptionnelles, fondées sur la sécurité nationale ou d'autres dangers pour l'ordre public dans le pays d'asile;
- § l'asile pouvant constituer une charge indue pour certains États, des solutions satisfaisantes ne peuvent être trouvées que par le biais de la coopération internationale;
- § protéger les réfugiés étant un geste humanitaire, l'octroi de l'asile ne devrait pas être la cause de tensions entre les États;
- § les États doivent coopérer avec le HCR dans l'exercice de ses fonctions et faciliter la tâche qui lui incombe de superviser la bonne application de la Convention.

Comme cela est indiqué au Chapitre 1, la Convention a été élaborée pour répondre aux problèmes de réfugiés qui se posaient dans l'Europe de l'après-guerre. En tant que telle, elle comporte deux limitations majeures à son application. La première, même si la définition du réfugié est générique, est qu'elle ne concerne que les personnes qui ont fui leur pays d'origine par suite d'événement survenus avant 1951. La seconde est que les États devenant parties à la Convention peuvent en limiter l'application aux réfugiés en Europe.

2.2.1.2 Le Protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés

Le but du Protocole de 1967 était de reconnaître l'applicabilité de la Convention de 1951 aux mouvements contemporains de réfugiés. Le Protocole est un instrument indépendant, auquel les États peuvent adhérer sans pour autant devenir parties à la Convention de 1951, bien que cela soit rarement le cas. Les États parties au Protocole acceptent d'appliquer les dispositions de la Convention aux réfugiés couverts par la définition de 1951, sans tenir compte des limitations temporelles et géographiques.

En devenant parties à la Convention et/ou au Protocole, les États peuvent expressément mentionner qu'ils n'appliqueront pas, ou appliqueront sous certaines réserves, quelques-uns des articles de la Convention. Cependant, ces réserves ne peuvent pas s'étendre aux principales dispositions, notamment l'article 1 (la définition du réfugié), l'article 3 (la non-discrimination quant à la race, la religion et le pays d'origine) et l'article 33 (le non-refoulement) – des dispositions que tous les États parties à la Convention et/ou au Protocole doivent accepter.

2.2.2 Traités régionaux

2.2.2.1 La Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique (1969)

Cette Convention a été adoptée en 1969 par les États membres de l'Organisation de l'unité africaine (aujourd'hui l'Union africaine). Ce traité régional complète la Convention de 1951 en ce sens qu'il contient une définition plus large du réfugié, l'obligation positive de faire tous les efforts pour accorder l'asile, des dispositions relatives aux solutions durables et des dispositions interdisant aux réfugiés de se livrer à des activités subversives.

2.2.2.2 Instruments de l'Union européenne

Depuis le milieu des années 1980, les États membres de l'Union européenne (UE) s'emploient à harmoniser leurs politiques et leurs pratiques relatives à l'asile. La coordination a d'abord pris la forme d'initiatives politiques juridiquement non contraignantes. Depuis 1999, cependant, les gouvernements de l'UE s'attachent à établir un Régime européen commun d'asile, fondé sur l'application intégrale et globale de la Convention de 1951.

En mai 2004, quand dix nouveaux États ont rejoint les 15 États membres de l'UE, un accord avait été atteint au sujet des principaux éléments du Régime européen commun d'asile. Des accords ont ainsi été conclus sur des questions telles que:

- § la protection temporaire;
- § les normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile;
- § un règlement déterminant l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile (qui remplace les dispositions de la « Convention de Dublin » de 1990 sur ce point);
- § un système de comparaison des empreintes digitales des demandeurs d'asile (appelé Eurodac, ce système est opérationnel depuis janvier 2003);
- § la directive relative à la qualification pour l'asile, qui définit le concept de réfugié et la protection subsidiaire, ou complémentaire, et donc détermine les normes minimales relatives à ceux qui peuvent bénéficier d'une protection internationale;
- § la directive relative aux procédures d'asile, qui établit des normes minimales communes pour les procédures de détermination du statut.

L'approbation de ces dispositions clés, qui définissent les normes minimales de procédure, marque la fin de la première phase de l'établissement d'un Régime européen commun d'asile. La seconde phase englobera l'incorporation de ces principes dans les

législations nationales et l'harmonisation des pratiques des États membres.

2.2.3 Droit international coutumier

Le principe de non-refoulement fait partie du droit international coutumier. *Tous* les États sont donc liés par l'interdiction qui est faite de refouler, de quelque manière que ce soit, des réfugiés vers des pays où des territoires où leur vie ou leur liberté serait menacée en raison de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un certain groupe social ou de leurs opinions politiques. Cet aspect revêt une importance particulière dans le cas des États qui ne sont pas parties à la Convention de 1951 ou à son Protocole de 1967. (Voir ci-dessous, au point 2.3.3, la portée de ce concept dans le contexte du droit international des droits de l'homme.)

2.2.4 Décisions judiciaires et opinions d'universitaires

Comme pour toute autre branche du droit, les dispositions des principaux traités et la portée des principes du droit coutumier sont ouvertes à l'interprétation. Lorsque l'on tente d'établir une conception commune des règles juridiques en question, il est souvent utile d'examiner les décisions des cours suprêmes des États sur des questions juridiques connexes. L'opinion bien pesée des tribunaux qui ont une grande expérience en matière de contrôle de la mise en œuvre des obligations découlant du droit international relatif aux réfugiés est donc importante pour déterminer le contenu de ce droit. Les tribunaux qui ont été appelés à déterminer les obligations juridiques des États à l'égard des réfugiés ont souvent invoqué les instruments du « droit n'ayant pas caractère obligatoire », tels que les conclusions du Comité exécutif, le Manuel du HCR intitulé *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié*, et des documents directifs, dont les principes directeurs du HCR en matière de protection.

Les opinions de spécialistes de renom du droit international relatif aux réfugiés, notamment ceux qui ont mené des études sur la manière dont les obligations internationales sont mises en pratique, peuvent aussi contribuer à clarifier le cadre juridique de la protection internationale.

2.2.5 Instruments du « droit n'ayant pas caractère obligatoire »

Les instruments du « droit n'ayant pas caractère obligatoire » reflètent les engagements politiques plutôt que juridiques des États. S'ils ne sont pas juridiquement contraignants, ils représentent néanmoins les opinions des États et jouent un rôle considérable en matière de protection des réfugiés. En outre, ils témoignent de

l'évolution du droit. à l'échelon mondial, les déclarations politiques les plus notables sont:

- § la *Déclaration des États parties à la Convention de 1951 et/ou au Protocole de 1967* (2001), qui réaffirme la pertinence de la Convention de 1951 en tant qu'instrument primordial de la protection des réfugiés, reconnaît que le principe de non-refoulement est consacré par le droit international coutumier, et engage les États à assurer une meilleure protection aux réfugiés dans le cadre de la solidarité internationale et du partage de la charge;
- § la *Déclaration sur l'asile territorial* (1967), adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies, qui reflète le consensus international selon lequel l'octroi de l'asile est un acte pacifique et humanitaire et ne doit pas être considéré comme un acte inamical à l'égard d'un autre État. Elle note que c'est à l'État accordant l'asile qu'il appartient de qualifier les causes qui le motivent;
- § les *Conclusions du Comité exécutif sur la protection internationale*, qui sont adoptées chaque année par consensus et développent les normes et principes régissant la protection internationale. Les Conclusions couvrent un large éventail de questions liées à la protection, notamment celles que le droit international ne traite pas en profondeur, par exemple, le rapatriement librement consenti, les mesures à prendre en cas de crises massives de réfugiés, et le maintien du caractère civil et humanitaire de l'asile. Les Conclusions du Comité exécutif représentant les opinions de plus de 50 États, dont certains ne sont pas parties à la Convention de 1951 au Protocole de 1967, elles font partie intégrante du cadre de la protection internationale, et influent sur les politiques nationales de même que sur les opérations du HCR.

Deux instruments régionaux revêtent une importance particulière pour la protection des réfugiés:

- § la *Déclaration de Carthagène sur les réfugiés* (1984) a été adoptée par suite des crises de réfugiés provoquées par les guerres civiles qui agitaient l'Amérique centrale dans les années 1980, par les représentants des gouvernements, des universitaires renommés et des juristes de la région. Comme la Convention de l'OUA relative aux réfugiés, la Déclaration reprend la définition du réfugié contenue dans la Convention de 1951 et la complète par une définition plus large. En outre, elle formule des recommandations quant aux solutions durables et au traitement humanitaire à accorder aux réfugiés. Bien que la Déclaration n'ait pas force exécutoire, elle a été avalisée par les États d'Amérique centrale et d'Amérique du Sud. Sa définition du réfugié a été intégrée dans la législation de tous les pays d'Amérique centrale et des Caraïbes, sauf un, et dans celle d'un certain nombre de pays d'Amérique du Sud. Son importance, en

tant qu'outil régional de protection, a été reconnue dans de nombreuses résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies et de l'Organisation des États américains.

§ les *Principes de Bangkok sur le statut et le traitement des réfugiés* (1966, mis à jour en 2001) ont été adoptés par certains États d'Asie, du Moyen-Orient et d'Afrique. Ces principes sont importants en ce sens qu'ils reflètent les opinions de nombreux États ayant une grande expérience en matière d'octroi de l'asile, y compris des États qui ne sont pas parties de la Convention de 1951/du Protocole de 1967. Tout comme la Convention de l'OUA/Union africaine et la Déclaration de Carthagène, les Principes donnent une définition du réfugié qui est plus large que celle de la Convention de 1951.

2.3 Droit international des droits de l'homme

Le droit international relatif aux réfugiés, qui vise à garantir un traitement humain à un groupe de personnes particulièrement vulnérables, est étroitement lié au droit international des droits de l'homme, lequel a pour but de préserver la dignité et le bien-être de chaque être humain. Ces deux branches du droit sont **complémentaires**; de plus en plus, les principes des droits de l'homme sont appliqués pour renforcer la protection des réfugiés:

- § en ce qui concerne les **droits et avantages** que le droit international des droits de l'homme accorde aux réfugiés et aux demandeurs d'asile dans le pays d'asile;
- § dans la mesure où les mécanismes internationaux de **surveillance** de la mise en œuvre appropriée du droit des droits de l'homme peuvent être utilisés par les hommes, les femmes et les enfants réfugiés, et en leur nom;
- § dans la manière dont le droit international des droits de l'homme **influe sur** la politique du HCR, par exemple concernant la définition des garanties d'une procédure régulière, les conditions de détention, l'égalité entre les sexes et les droits des enfants.

Le cadre de la protection internationale est tout entier fondé sur les concepts des droits de l'homme. Il a pour but de porter assistance à ceux qui ont dû fuir leur pays parce que leurs droits ont été violés. En particulier, la notion de persécution, qui est au cœur de la définition du réfugié donnée dans la Convention de 1951 et le Protocole de 1967, est régulièrement interprétée conformément aux normes des droits de l'homme. Il est donc vital de bien comprendre le droit international des droits de l'homme pour garantir la protection internationale des réfugiés et autres personnes relevant du mandat du HCR.

Le droit des droits de l'homme s'appliquant à tous, y compris les réfugiés, quel que soit leur statut juridique, il constitue une norme utile pour mesurer la qualité du traitement que les pays d'asile

offrent aux réfugiés et aux demandeurs d'asile sur leur territoire. Cet aspect revêt une importance particulière lorsqu'un État n'est partie à aucun des traités relatifs aux réfugiés (Convention de 1951, Protocole de 1967 ou Convention de l'OUA relative aux réfugiés).

L'interdiction que font le droit coutumier et le droit conventionnel des droits de l'homme de renvoyer une personne vers un territoire où elle pourrait être soumise à la torture ou à d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants renforce le principe de non-refoulement en application du droit relatif aux réfugiés. Elle constitue ainsi un autre moyen juridique de garantir la protection des réfugiés, à travers le recours à un mécanisme international d'instruction des plaintes que ne prévoient pas les dispositions de la Convention de 1951/du Protocole de 1967. Le Comité des droits de l'homme et le Comité contre la torture ont tous deux, par exemple, empêché l'expulsion de personnes particulièrement exposées au risque d'être soumises à la torture. De même, à l'échelon régional, la Cour européenne des droits de l'homme peut intimer à un pays relevant de sa juridiction l'ordre de ne pas expulser un demandeur d'asile vers un pays où il pourrait être victime de torture ou de toute autre violation de la *Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* (1950). En application de la *Convention américaine relative aux droits de l'homme* (1969), la Cour interaméricaine des droits de l'homme a des compétences similaires en ce qui concerne l'interdiction de la torture.

La promotion des droits de l'homme joue aussi un rôle important dans la recherche de solutions durables aux crises de réfugiés. Il est impératif de s'employer à améliorer la situation des droits de l'homme dans un pays générateur de réfugiés pour véritablement accroître les possibilités de retour librement consenti et de réintégration durables.

Les principes des droits de l'homme s'appliquent donc à toutes les phases du cycle de déplacement:

- § les causes du déplacement;
- § la détermination de l'éligibilité à une protection internationale;
- § la garantie de normes de traitement adéquates dans le pays d'asile;
- § la pérennité des solutions.

Le HCR attache donc une grande valeur aux partenariats qu'il a établis avec un large éventail d'acteurs des droits de l'homme, dont le Haut Commissariat aux droits de l'homme, d'autres institutions et organes internationaux et régionaux de protection des droits de l'homme, et des ONG.

2.3.1 Instruments universels

La *Déclaration universelle des droits de l'homme* (1948) est la proclamation fondatrice des droits de l'homme et le plus connu des instruments internationaux. Cette initiative historique, adoptée après la fin de la Seconde Guerre mondiale, a donné corps à la volonté de la communauté internationale de promouvoir le respect universel de la dignité et des libertés fondamentales de tous les membres de la race humaine. Bien qu'elle soit une déclaration d'intention politique plutôt qu'un traité juridiquement contraignant, elle revêt néanmoins une importance considérable en tant qu'expression unique des droits auxquels tout individu peut prétendre. Depuis que la Déclaration a été adoptée, nombre de ses principes ont été réitérés dans des traités juridiquement contraignants, et certains ont acquis le statut de normes du droit international coutumier.

Certaines des principales dispositions de la Déclaration sont les suivantes:

« Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits. »

(Tiré de l'article 1)

« Chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés proclamés dans la présente Déclaration, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation. »

(Tiré de l'article 2)

« Tout individu a droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de sa personne. »

(Article 3)

L'article 14(1) présente un intérêt particulier pour les réfugiés. Il stipule:

« Devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays. »

En 1966, les États ont accepté l'obligation juridique, plutôt que politique ou morale, de promouvoir et de protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales. Cette obligation a été codifiée dans deux Pactes internationaux: le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* et le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, qui sont entrés en vigueur en 1976. Avec la Déclaration universelle et les deux Protocoles facultatifs se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et

politiques, ils forment ce que l'on appelle la Charte internationale des droits de l'homme.

Il y a d'autres instruments universels importants des droits de l'homme, notamment:

- § la *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale* (1965);
- § la *Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes* (1979);
- § la *Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants* (1984);
- § la *Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant* (1989);
- § la *Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille* (1990).

Certains droits de l'homme, tels le droit à la vie et celui de ne pas être soumis à la torture ou à des peines ou traitement cruels, inhumains ou dégradants, ne peuvent jamais être légitimement limités. Ces droits sont énumérés à l'article 4(2) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et doivent être protégés en tout temps et en toutes circonstances, y compris dans les situations d'urgence publique. Ils forment ce que l'on appelle communément les **droits indérogeables**.

2.3.2 Traités régionaux

Le développement du droit des droits de l'homme a été considérablement renforcé par la création d'instruments régionaux et de mécanismes de surveillance. Le premier d'entre eux a été la *Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* (1950), à laquelle plusieurs protocoles ont été ajoutés. La *Convention américaine relative aux droits de l'homme* (1969) et la *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples* (1981) lui ont fait suite. Parmi les autres traités régionaux figurent la *Convention interaméricaine pour la prévention et la répression de la torture* (1985), la *Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants* (1987), et la *Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant* (1990).

2.3.3 Droit international coutumier

Divers principes du droit des droits de l'homme font partie du droit international coutumier. Dans le cadre de la protection des réfugiés, l'une des règles essentielles du droit coutumier est l'**interdiction de renvoyer une personne vers un pays où elle risquerait d'être soumise à la torture** ou à des peines ou des traitements cruels, inhumains ou dégradants. (Voir ci-dessus au point 2.2.3 la portée de ce concept dans le droit international relatif aux réfugiés.)

2.3.4 Mécanismes des droits de l'homme

L'adoption des instruments décrits ci-dessus a été accompagnée de la création de plusieurs organismes appelés à contrôler le respect des obligations en matière de droits de l'homme et mener des enquêtes en cas d'allégations de violations.

2.3.4.1 Institutions universelles

Le système des Nations Unies comprend un ensemble complexe d'organismes chargés de contrôler la protection des droits de l'homme, et dotés, chacun, d'un mandat unique en son genre. Ces organismes ont été créés soit par le Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC) soit par des traités universels spécifiques des droits de l'homme.

Les deux **organes de l'ECOSOC** sont:

- § la **Commission des droits de l'homme** est composée de 53 États membres des Nations Unies élus pour trois ans. Elle se réunit une fois par an pour débattre des questions relatives aux droits de l'homme partout dans le monde. Elle donne pour mandat à des Rapporteurs spéciaux (des experts agissant indépendamment de tout gouvernement) et à des Groupes de travail d'examiner la situation des droits de l'homme partout dans le monde, dans un pays ou un territoire donné ou sur un thème plus général. En cas de risque de refoulement, la question peut être soumise soit aux Rapporteurs spéciaux sur la torture ou sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, soit au Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires, chacun pouvant lancer un appel urgent au gouvernement concerné. La Commission s'est dotée d'un certain nombre d'organes subsidiaires – notamment la **Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme** (auparavant appelée Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités) – qui sont chargés de la seconder dans son action. La Sous-Commission examine les plaintes relatives aux violations graves des droits de l'homme et décide s'il y a lieu d'en saisir un Groupe de travail de la Commission (ce que l'on appelle la « Procédure 1503 »);
- § la **Commission de la condition de la femme** laquelle s'attache à promouvoir l'égalité des droits des femmes, est composée de représentants de 32 États membres des Nations Unies, élus pour quatre ans. Elle se réunit deux fois par an pour élaborer des recommandations à l'intention de l'ECOSOC.

Il y a sept **organes de surveillance de l'application des traités**, chacun étant chargé d'un traité particulier des droits de l'homme. Ces organes (Comités) sont composés d'experts agissant en leur nom propre, qui sont élus par les États parties (à l'exception du Comité

des droits économiques, sociaux et culturels, composé d'experts désignés par les membres de l'ECOSOC). A la différence des Commissions de l'ECOSOC mentionnées plus haut, ils ont un mandat qui ne couvre que les États parties au traité considéré. Les Comités examinent les rapports périodiques que soumettent les États parties sur les efforts qu'ils déploient pour honorer leurs obligations conventionnelles. Ils émettent alors des commentaires et des recommandations, appelés conclusions finales. Ils peuvent aussi formuler des observations générales sur des questions thématiques. Ces organes sont en outre habilités, dans certaines circonstances, à examiner les allégations de violations des droits de l'homme soulevées par des individus. Ce faisant, ils peuvent demander à l'État concerné de suspendre toute mesure d'expulsion à l'encontre du plaignant jusqu'à ce que le Comité compétent ait statué. Les Comités sont:

- § le **Comité des droits de l'homme** (*Pacte international relatif aux droits civils et politiques*);
- § le **Comité contre la torture** (*Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*);
- § le **Comité des droits économiques, sociaux et culturels** (*Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*);
- § le **Comité pour l'élimination de la discrimination raciale** (*Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*);
- § le **Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes** (*Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination A l'égard des femmes*);
- § le **Comité des droits de l'enfant** (*Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant*);
- § le **Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille** (*Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille*).

2.3.4.2 Institutions régionales

Les traités régionaux des droits de l'homme mentionnés plus haut ont, eux aussi, établi des organes spécialisés chargés de contrôler leur mise en œuvre et d'examiner les violations des droits de l'homme. Le premier de ces organes a été la **Cour européenne des droits de l'homme**, qui a trait à la Convention européenne des droits de l'homme. Il existe d'autres mécanismes régionaux tels que:

- § la **Commission et la Cour interaméricaines des droits de l'homme**;
- § la **Commission et la Cour africaines des droits de l'homme et des peuples**;
- § le **Comité européen pour la prévention de la torture**.

Chacun de ces tribunaux peut par exemple demander à un État de s'abstenir d'expulser un réfugié ou un demandeur d'asile, lorsqu'une telle mesure causerait un préjudice irréparable à la personne concernée.

2.4 Droit international humanitaire

Cette branche du droit international, qui est antérieure au droit des droits de l'homme et au droit relatif aux réfugiés, vise, en période de conflit armé, à la fois à protéger les personnes qui ne participent pas, ou ne participent plus directement aux hostilités, et à réglementer ou plutôt limiter les méthodes et les moyens de combat. Elle revêt une importance évidente dans la protection des réfugiés, ceux-ci étant de plus en plus pris pour cibles dans les conflits armés. Ses instruments de base sont les quatre *Conventions de Genève* (1949) et leurs deux *Protocoles additionnels* (1977). Les Conventions de Genève ont toutes trait aux conflits armés internationaux, mais l'article 3 commun couvre les conflits armés non internationaux, c'est-à-dire les guerres civiles. Le Protocole additionnel I ne concerne que les conflits internationaux; le Protocole additionnel II se concentre sur les conflits armés non internationaux. La plupart des conflits contemporains se déroulent à l'intérieur des frontières d'un pays et, de ce fait, sont soumis à des restrictions juridiques moins nombreuses que ceux qui opposent deux ou plusieurs pays.

En principe, les réfugiés pris dans un conflit armé international appartiennent à la catégorie des « personnes protéger », ce qui signifie qu'ils sont couverts par toutes les dispositions de la IV^e Convention de Genève et du Protocole additionnel I. Dans un conflit armé non international, les réfugiés sont automatiquement protégés, car ils sont, par définition, « des civils qui ne participent pas directement aux hostilités ». Les réfugiés bénéficient, notamment, des dispositions suivantes:

- § *l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève* définit la protection minimale que les parties à un conflit doivent assurer aux personnes qui ne participent pas activement ou ne participent plus aux hostilités dans un conflit armé non international. Cela inclut la protection contre les actes de violence, en particulier le meurtre, les mutilations, la torture, les traitements humiliants et dégradants, l'interdiction des prises d'otages, et l'obligation d'accorder les garanties judiciaires indispensables avant de prononcer une condamnation, quelle qu'elle soit;
- § *la IV^e Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre* concerne en particulier la protection générale des civils contre certaines conséquences des conflits armés. Ses principales dispositions interdisent notamment

d'utiliser les civils comme boucliers humains, les punitions collectives à l'encontre de civils, les mesures destinées à intimider ou à terroriser la population civile, les pillages et les représailles contre des civils. D'autres dispositions ont trait à la création de zones neutralisées, qui peuvent être des zones d'installation de réfugiés, ainsi qu'à l'interdiction de traiter les réfugiés comme des étrangers ennemis au seul motif qu'ils ont la nationalité de la puissance ennemie;

- § le *Protocole additionnel I* déclare que les guerres de libération nationale doivent être considérées comme des conflits internationaux et renforce la règle selon laquelle les belligérants doivent faire la distinction entre d'une part les objectifs militaires et d'autre part les civils et les biens de caractère civil. Il renforce les protections accordées par les Conventions de Genève en précisant, par exemple, que les civils ne doivent pas être les cibles d'une action militaire ou d'attaques sans discrimination, et qu'ils doivent bénéficier de l'assistance d'organisations humanitaires impartiales, sous réserve de l'accord des parties concernées;
- § le *Protocole additionnel II* élargit aux conflits armés non internationaux les principales règles du Protocole I relatif à la protection des civils contre les effets des hostilités. Il étend donc les protections au-delà de celles qu'assure l'article 3 commun aux quatre Conventions. Le déplacement de civils ne peut être ordonné que si leur sécurité ou des raisons militaires impératives l'exigent, et que toutes les mesures possibles ont été prises pour qu'ils soient accueillis dans des conditions satisfaisantes.

Comme cela a été mentionné plus haut, certains droits de l'homme sont indérogeables. Le droit international des droits de l'homme reconnaît qu'il existe des circonstances qui peuvent justifier des restrictions à certains droits et libertés. Ainsi, nombre de droits (mais pas tous) reconnus peuvent être suspendus en période de conflit armé. Dans ce cas, le droit international humanitaire, qui ne s'applique que dans les situations de conflit armé, vise à garantir le respect de la dignité humaine. Lorsqu'une personne fuit un conflit et arrive dans un pays neutre, le droit relatif aux réfugiés et le droit des droits de l'homme s'appliquent entièrement (l'article 9 de la Convention de 1951 confirme que le droit des réfugiés continue de s'appliquer, bien que quelques dérogations soient possibles durant un conflit armé).

2.5 Droit pénal international

De plus en plus, l'évolution du droit pénal international influe sur la protection des filles, des garçons, des femmes et des hommes relevant de la compétence du HCR. Les jugements des Tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda, qui se concentrent sur la responsabilité individuelle en cas de crime de guerre ou de crime contre l'humanité, ont été utiles pour déterminer

quand des personnes devaient être exclues du statut de réfugié du fait de leur comportement. La Cour pénale internationale (CPI) exercera indéniablement une influence similaire quand elle commencera à instruire des causes. Le *Statut de la CPI* (1998), qui est entré en vigueur en juillet 2002, est en soi remarquable car il fournit la première codification complète des crimes contre l'humanité et assimile à des crimes de guerre certains actes perpétrés dans le cadre de conflits armés non internationaux, actes qui n'entraînaient pas de responsabilité pénale dans le cadre des traités existants.

Une autre évolution notable, relative aussi bien au droit pénal qu'aux réfugiés, touche aux mesures prises à l'échelon international pour combattre le trafic et la traite des personnes. De plus en plus de réfugiés sont contraints de faire appel à des passeurs pour tenter d'atteindre la sécurité. Ce faisant, ils mettent en péril non seulement leur vie mais aussi, bien souvent, le résultat de leur demande d'asile dans le pays de destination. Deux accords internationaux – le *Protocole des Nations Unies contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer* (2000), en vigueur depuis janvier 2004, et le *Protocole des Nations Unies visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes* (2000), en vigueur depuis décembre 2003 – se concentrent sur les trafiquants et les passeurs et indiquent clairement que leurs victimes ne devraient pas être punies simplement parce qu'elles ont été l'objet d'un trafic. Les deux Protocoles précisent qu'aucune de leurs dispositions n'a d'incidences sur les droits des personnes et les obligations des États en vertu de la Convention de 1951/du Protocole de 1967, ainsi que sur le principe de non-refoulement. Ils complètent la *Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée* (2000) qui, entrée en vigueur en 2003, prévoit une coopération accrue entre les gouvernements dans la lutte contre la criminalité transfrontalière.

2.6 Résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies

Le Conseil de sécurité qui, en application de la Charte, a pour mandat de maintenir la paix et la sécurité internationales, est composé des représentants de 15 États membres des Nations Unies, parmi lesquels cinq sont des membres permanents (Chine, États-Unis d'Amérique, Fédération de Russie, France et Royaume-Uni). Les dix autres membres sont élus pour un mandat de deux ans. À la différence des résolutions de l'Assemblée générale, les résolutions du Conseil de sécurité adoptées en vertu du Chapitre VII de la Charte sont juridiquement, plutôt que politiquement, contraignantes pour tous les États membres. En vertu de l'article 39 du Chapitre VII, le Conseil

« constate l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression et fait des recommandations ou décide quelles mesures seront prises [...] pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales ».

Il peut être décidé d'engager une action militaire pour mettre fin à un conflit, puis d'établir une autorité civile et/ou militaire des Nations Unies chargée d'administrer le territoire concerné jusqu'à ce qu'un gouvernement librement élu puisse prendre la relève. Pendant la guerre froide, les compétences du Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII ont rarement été utilisées, les résolutions exigeant l'accord des cinq membres permanents, dont deux étaient des superpuissances qui s'opposaient. Depuis le début des années 1990, toutefois, le Conseil de sécurité est plus actif – il a notamment reconnu que la violence contre les civils peut constituer une menace pour la paix et la sécurité internationales. Par exemple, à la suite des opérations militaires lancées par les membres de l'OTAN contre ce qui était alors la République fédérale de Yougoslavie pour mettre fin à la répression dont étaient l'objet les Albanais du Kosovo, il a adopté la résolution 1244 (1999) établissant la Mission des Nations Unies au Kosovo (MINUK). La MINUK avait pour tâche d'administrer la province jusqu'à ce que des institutions d'auto-administration démocratiques soient mises en place. Le HCR était le pilier humanitaire de cette mission. Il apparaît donc que les résolutions adoptées en vertu du Chapitre VII peuvent créer le cadre juridique et l'environnement dans lesquels une protection internationale est assurée et le HCR peut mener son action.

2.7 Mise en œuvre de la Convention de 1951/du Protocole de 1967 l'échelon national

La Convention de 1951 et son Protocole de 1967 ne précisent pas comment les États parties doivent honorer leurs obligations. Ces États jouissent donc d'une certaine liberté de choix quant aux procédures et institutions qu'ils utiliseront à cette fin. La méthode la plus efficace consiste à adopter une législation nationale sur l'asile incorporant les dispositions de ces traités. La forme exacte de cette législation varie suivant les pays, en fonction des traditions juridiques et des dispositions relatives aux réfugiés en vigueur. Le HCR joue un rôle important en conseillant les États au sujet des normes internationales en matière de protection des réfugiés à prendre en compte dans l'élaboration de la législation. Le fait de ne pas adopter une législation sur l'asile n'exonère pas un pays des obligations qui lui incombent en vertu des traités auxquels il est partie ou, assurément, du droit international coutumier.

Les États sont libres d'adopter une définition du réfugié plus large que celle qui est donnée dans les instruments internationaux auxquels ils sont parties, notamment la Convention de 1951/le Protocole de 1967. Néanmoins, ils ne peuvent pas se servir de la législation nationale pour réduire leurs obligations au regard de celles qui sont contenues dans les traités auxquels ils ont adhéré ou par lesquels ils sont liés en vertu du droit international coutumier. S'ils le faisaient, ils violeraient leurs obligations internationales.

Toutefois, les instruments relatifs à la protection internationale des réfugiés ne précisent pas comment les États devraient satisfaire à ces normes ou déterminer le statut de réfugié. Dans la pratique, les États ont adopté des approches différentes, tant dans l'élaboration de leur législation que dans les décisions de leurs autorités judiciaires. En fait, celles-ci peuvent varier de façon considérable en raison, en partie, de l'absence de tout mécanisme contraignant d'application de la Convention de 1951/du Protocole de 1967, auquel pourraient recourir des réfugiés ou des demandeurs d'asile isolés. C'est pourquoi le rôle de surveillance du HCR, que l'organisation assume en collaboration avec les États parties pour veiller à ce que les traités soient mis en œuvre, revêt une telle importance.

Les avis du HCR sur l'interprétation et l'application des dispositions des traités ont un poids considérable. La position du HCR peut être exprimée clairement grâce à divers moyens: les commentaires écrits sur les projets de législation sur l'asile, les opinions contestant des procédures dans des cas isolés et, plus généralement, la publication de principes directeurs sur l'interprétation de différents aspects de la Convention de 1951. Le *Manuel des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut des réfugiés* du HCR, en particulier, est souvent invoqué comme un outil faisant autorité par les tribunaux nationaux appelés à interpréter la législation sur l'asile au regard de la Convention de 1951. Dans les États dotés de systèmes évolués en matière d'asile, les décisions des tribunaux suprêmes contribuent aussi à l'interprétation du droit international relatif aux réfugiés.

Sur le plan national, le HCR aide les pays à améliorer leur capacité d'assurer une protection internationale sur leur territoire. Le **développement des capacités** peut comprendre le renforcement des mécanismes d'accueil des personnes qui arrivent en quête d'asile, l'établissement et l'amélioration du traitement des demandes d'asile, l'amélioration du traitement des personnes reconnues comme réfugiés, et la promotion de solutions durables. Ces activités permettent de développer les politiques et les pratiques nationales à l'égard des réfugiés, conformément au cadre juridique international. En outre, elles renforcent les compétences et les connaissances des services d'immigration et contribuent à favoriser une prise de conscience accrue et des attitudes plus positives envers les réfugiés dans les communautés qui les accueillent ou qui vivent à leurs côtés à la suite d'un rapatriement.

Le renforcement des capacités revêt différentes formes suivant les ressources financières de l'État concerné et ses expériences en matière de réfugiés. Dans les États dotés de procédures évoluées en matière d'asile, les initiatives peuvent inclure des programmes d'éducation dans les écoles et des campagnes d'information du public sur les réfugiés et les demandeurs d'asile, destinés à faire mieux connaître les difficultés auxquelles ils sont confrontés. Dans

les pays qui commencent à mettre en place une politique pour faire face aux arrivées de réfugiés, l'adhésion à la Convention de 1951 et au Protocole de 1967 ainsi que l'adoption d'une législation nationale sur l'asile sont généralement encouragées. Le renforcement des capacités est une entreprise de longue haleine, à laquelle doivent participer les autorités de l'État hôte, le HCR, les ONG et les réfugiés eux-mêmes.

2.8 Développer des politiques et des pratiques

Comme cela a été indiqué au Chapitre 1, les Consultations mondiales sur la protection internationale – une série de réunions auxquelles ont participé les États, le HCR, des ONG et des universitaires en 2001 et 2002 – ont constitué l'initiative la plus importante que le HCR ait prise ces dernières années pour promouvoir la protection internationale des réfugiés. Les Consultations ont été organisées, en partie, en réponse aux questions que beaucoup posaient quant à la pertinence de la Convention de 1951. A la suite des Consultations, les États ont réaffirmé, dans leur Déclaration ministérielle de 2001, que la Convention de 1951 restait au cœur du régime de protection internationale des réfugiés.

Les Consultations ont aussi conduit à l'élaboration de l'**Agenda pour la protection**, qui a été adopté par les États participants et entériné par le Comité exécutif. L'Agenda constitue le premier cadre global de politique générale sur les réfugiés depuis la création du HCR. Il définit les objectifs clairs pour le renforcement de la protection internationale et suggère des moyens pratiques pour les réaliser. Il offre donc un cadre utile pour la coopération entre les États, les ONG et le HCR concernant des questions de réfugiés et aide le HCR à établir ses propres priorités à la fois dans le monde et au cas par cas. Les objectifs de l'Agenda sont les suivants:

- § renforcer la mise en œuvre de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967;
- § protéger les réfugiés dans le cadre des mouvements migratoires plus larges;
- § partager le fardeau et les responsabilités de façon plus équitable et créer des capacités pour accueillir et protéger les réfugiés;
- § répondre, de manière plus efficace, aux préoccupations en matière de sécurité;
- § intensifier la recherche de solutions durables;
- § satisfaire les besoins de protection des femmes et des enfants réfugiés.

L'Agenda encourage la mise au point de nouveaux outils pour veiller à ce qu'une protection efficace soit assurée aux réfugiés et autres personnes relevant de la compétence du HCR. Le Haut

Commissariat a donc proposé de recourir à des « accords spéciaux » multilatéraux entre les États pour compléter la *Convention de 1951*. De tels accords – connus sous le nom de **Convention Plus** – pourraient être conclus sur un thème général ou lorsque plusieurs États souhaitent coopérer au sujet d'une situation ou d'une question spécifiques de réfugiés. Des initiatives connexes sont poursuivies dans le cadre d'un processus de consultations appelé « Forum », qui a été lancé en 2003. L'un des premiers résultats concrets de ce processus a été le Cadre multilatéral de points d'accord sur la réinstallation, adopté en 2004.

Conformément à son mandat, le HCR publie des **principes directeurs** sur des sujets liés à la protection internationale. Ceux-ci peuvent toucher à des questions juridiques liées à l'interprétation des dispositions de la Convention, telles que la définition du réfugié, ou à des préoccupations opérationnelles ou de politique, comme les réponses appropriées aux besoins en protection particuliers des enfants réfugiés. Les principes directeurs du HCR ont souvent été invoqués par les tribunaux et d'autres organes nationaux chargés de statuer sur les questions relatives à l'asile.

Résumé

Droit international relatif aux réfugiés

Il définit les **grands principes de la protection internationale** des réfugiés.

Ses principaux instruments sont la Convention de 1951 et son **Protocole de 1967**, dont les dispositions prévoient:

- § l'interdiction de renvoyer les réfugiés et les demandeurs d'asile vers un territoire où ils pourraient faire l'objet de persécutions (le principe de non-refoulement);
- § l'obligation de traiter tous les réfugiés de manière non discriminatoire;
- § des normes pour le traitement des réfugiés;
- § les obligations des réfugiés à l'égard du pays d'asile;
- § le devoir des États de coopérer avec le HCR dans l'exercice de ses fonctions.

Le principe de non-refoulement:

- § interdit de renvoyer un réfugié, de quelque manière que ce soit, vers un pays ou un territoire où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques;
- § une exception peut être faite uniquement si un réfugié représente une menace pour la sécurité nationale ou, ayant été l'objet d'une condamnation définitive pour un crime particulièrement grave, constitue une menace pour la communauté. Toutefois, cette disposition ne s'applique pas si l'individu concerné risque d'être soumis à la torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants;
- § en application du droit coutumier et du droit conventionnel, ce principe fondamental lie **tous** les États.

Domaines complémentaires du droit

Le droit international des droits de l'homme:

- § s'applique généralement à tous les habitants d'un État, qu'ils en soient ou non des citoyens;
- § est au cœur du concept de protection internationale et d'asile, les réfugiés ayant fui des violations des droits de l'homme pour trouver la sécurité;
- § aide à définir la façon dont il convient de traiter les réfugiés dans les pays où ils cherchent l'asile;
- § est supervisé par divers organismes internationaux qui peuvent être saisis pour aider des réfugiés isolés et, par exemple, prévenir le renvoi vers un territoire où ils pourraient être soumis à la torture;
- § s'il est correctement mis en œuvre, peut prévenir les situations génératrices de mouvements de réfugiés et contribuer au retour des réfugiés dans des conditions de sécurité.

Le droit international humanitaire:

- § s'applique dans les situations de conflits armés, qu'ils soient internationaux ou internes;
- § impose que les réfugiés, de même que les autres civils, soient traités humainement et, en particulier, protégés contre les actes de violence.

Les autres domaines pertinents du droit sont:

- § le droit pénal international;
- § les résolutions à caractère obligatoire du Conseil de sécurité des Nations Unies.

Lecture complémentaire

Recueil de traités et autres textes de droit international concernant les réfugiés et les personnes déplacées (Volumes I et II), HCR, 1997.

Note sur la protection internationale (A/AC.96/930), HCR, juillet 2000.

Note sur la protection internationale (A/AC.96/951), HCR, septembre 2001.

Droit international relatif aux réfugiés

Commentary on the Refugee Convention 1951, Atle Grahl-Madsen, HCR, 1963.

The Refugee in International Law, Guy S. Goodwin-Gill, Clarendon Press, 1996.

Note sur la protection internationale (A/AC.96/951), HCR, septembre 2001.

Droit international des droits de l'homme

Human Rights Protection for Refugees, Asylum-Seekers, and Internally Displaced Persons. A Guide to International Mechanisms and Procedures, Joan M. Fitzpatrick, Transnational Publishers Inc., 2002.

Les droits de l'homme et la protection des réfugiés, Module de formation RLD5, HCR, 1996 (Partie I et Partie II).

Note sur la protection internationale (A/AC.96/898), HCR, juillet 1998.

Droit international humanitaire

Droit international humanitaire: réponses à vos questions, CICR, 2002.

Développement des politiques et des pratiques

An Overview of the Global Consultations on International Protection, Refugee Survey Quarterly, vol. 22, no. 2/3, 2003, (pp. 3–13), Volker Türk, José Riera, Walpurga Englbrecht.

Agenda pour la protection, HCR, octobre 2003 (3^e édition).

Renforcement des capacités de protection dans les pays hôtes (EC/GC/01/19), HCR, avril 2002.

Exercices

- 1 Parmi les affirmations suivantes, laquelle est vraie? Le cadre juridique de la protection internationale:
 - a Est entièrement fondé sur la législation nationale de chaque État.
 - b Découle de divers domaines du droit international.
 - c Est fondé exclusivement sur les traités des droits de l'homme.
 - d Repose sur le droit international relatif aux réfugiés.
- 2 L'un des éléments suivants n'est pas une source du droit international, lequel?
 - a Les traités régionaux.
 - b Le droit international coutumier.
 - c La législation nationale.
 - d Les principes généraux du droit.
- 3 Laquelle des affirmations suivantes sur la Convention de 1951, telle qu'amendée par son Protocole de 1967, est vraie?
 - a Elle ne s'applique qu'aux réfugiés qui ont fui leur pays par suite d'événements survenus avant 1951.
 - b Elle s'applique aux réfugiés, quel que soit le moment où ils ont fui.
 - c Elle ne peut s'appliquer qu'aux réfugiés d'Europe.
 - d Elle s'applique automatiquement aux réfugiés, quel que soit leur pays d'origine.
- 4 L'interdiction de refouler les réfugiés ne lie que les pays qui sont parties à la Convention de 1951. *Vrai ou faux?*
- 5 Lequel des aspects suivants n'est pas une caractéristique de la Convention de 1951?
 - a Elle donne une définition générale du réfugié.
 - b Elle interdit aux États parties de faire de la discrimination entre les réfugiés.
 - c Elle ne s'applique pas aux personnes couvertes par les instruments régionaux.
 - d Elle définit les devoirs des réfugiés à l'égard du pays d'asile.
- 6 Parmi ces instruments, lequel a caractère obligatoire?
 - a La Déclaration des États parties à la Convention de 1951.
 - b Une résolution du Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII de la Charte.
 - c La Déclaration de Carthagène.
 - d Une conclusion du Comité exécutif sur la protection internationale.
- 7 Lequel de ces organes de l'ONU a un mandat qui couvre tous les États?
 - a Comité pour l'élimination de la discrimination raciale.
 - b Comité des droits de l'homme.

- c Comité contre la torture.
 - d Commission des droits de l'homme
- 8** Même si un État n'est partie à aucun des traités relatifs aux réfugiés ou aux droits de l'homme, son gouvernement est lié par l'obligation de ne pas renvoyer une personne vers un territoire où elle pourrait être soumise à la torture. *Vrai ou faux?*
- 9** Laquelle des déclarations suivantes est vraie?
- a Le droit international humanitaire ne s'applique qu'en cas de guerre entre deux pays.
 - b Quelques dispositions du droit international des droits de l'homme peuvent être suspendues en période de conflit armé.
 - c Le principe du non-refoulement des réfugiés ne s'applique pas en temps de guerre.
 - d Le droit international relatif aux réfugiés fait partie du droit international humanitaire.
- 10** Laquelle de ces affirmations est vraie? Les réfugiés étant des étrangers dans le pays d'asile,
- a Ils ont été en grande partie déchés de leurs droits fondamentaux.
 - b Ils bénéficient des droits consacrés par le droit international des droits de l'homme et le droit international relatif aux réfugiés.
 - c Leurs seuls droits sont garantis par le droit international relatif aux réfugiés.
 - d Le droit international des droits de l'homme ne s'applique plus à eux.
- 11** Parmi les instruments suivants relatifs aux droits de l'homme, lequel s'applique à tous les États?
- a Pacte international relatif aux droits civils et politiques.
 - b Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.
 - c Déclaration universelle des droits de l'homme.
 - d Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.
- 12** Le droit international des droits de l'homme complète le droit international relatif aux réfugiés. A quel égard cela n'est-il pas le cas?
- a En tant que guide pour relever les cas de persécution.
 - b En renforçant le principe de non-refoulement.
 - c En donnant une définition supplémentaire du réfugié.
 - d En tant qu'indicateur du moment où la situation dans le pays d'origine est propice au retour des réfugiés.
- 13** Un réfugié qui a fui un conflit armé est toujours protégé par le droit international humanitaire dans le pays d'asile. *Vrai ou faux?*
- 14** Lequel de ces instruments ne s'applique pas dans les situations de conflit armé interne?
- a La Convention de 1951 relative au statut des réfugiés.
 - b Le Protocole II additionnel aux quatre Conventions de Genève.

- c Les quatre Conventions de Genève.
- d Le Protocole I additionnel aux quatre Conventions de Genève.

15 Complétez cette phrase par l'une des affirmations suivantes. La Cour pénale internationale joue un rôle important en matière de protection internationale, car:

- a Elle détermine quelles personnes devraient être exclues du statut de réfugié.
- b Son Statut contient une définition du réfugié qui complète celle qui est donnée dans la Convention de 1951.
- c Son Statut et, le moment venu, ses jugements donneront des orientations sur certaines des concepts relevés dans les clauses d'exclusion de la Convention de 1951.
- d Les personnes dont la demande de statut de réfugié a été injustement rejetée pourront rechercher une protection contre le refoulement auprès de la Cour.

16 La Cour européenne des droits de l'homme et la Cour interaméricaine des droits de l'homme sont toutes deux compétentes pour demander aux États relevant de leur juridiction de s'abstenir d'expulser une personne à laquelle le statut de réfugié a été refusé, lorsque l'expulsion expose la personne concernée au risque de torture ou à d'autres violations du traité régional des droits de l'homme considéré. *Vrai ou faux?*

17 Laquelle des affirmations suivantes sur la façon dont un État honore ses obligations internationales à l'égard des réfugiés est fausse?

- a La définition du réfugié que donne le droit national ne doit pas être plus restrictive que celle(s) que consacrent le ou les instruments internationaux auxquels l'État est partie.
- b Si l'État décide de ne pas adopter une législation sur l'asile, il est libéré des obligations que lui impose le droit international.
- c L'État jouit d'un certain degré de liberté dans la manière dont il met en œuvre ses obligations internationales, même s'il doit respecter la teneur de ses engagements.
- d L'État doit dûment prendre en compte les points soulevés par le HCR au sujet de la compatibilité de ses politiques et pratiques de l'asile avec ses obligations internationales à l'égard des réfugiés.

18 Lequel des éléments suivants établit-il un cadre complet et actuel de la protection internationale des réfugiés?

- a Agenda pour la protection.
- b Conclusions du Comité exécutif.
- c Convention Plus.
- d Consultations mondiales sur la protection internationale.

Cas A

Roger était membre de l'Alliance démocratique (AD), un groupe politique qui s'attachait à promouvoir la démocratie, la liberté d'expression et la liberté de presse dans son pays, le Novoland. A ce titre, il participa à des manifestations non violentes contre les politiques répressives du régime autoritaire à parti unique en place au Novoland depuis plus de 20 ans. De ce fait, il fut arrêté et emprisonné sans jugement.

Roger fut détenu avec trois autres prisonniers dans une cellule de 2 m x 2,5 m, sans toilettes, ni chaise, ni table, ni lit. Il n'y avait ni fenêtre ni éclairage. Roger ne pouvait pas faire le moindre bruit et n'était jamais autorisé à quitter sa cellule, ni pour faire de l'exercice, ni même pour se laver. Les gardiens ne lui apportaient de la nourriture et de l'eau qu'une fois par jour, la nourriture se limitant souvent à une boîte de sardines. La cellule était infestée de rats et de cafards. Roger était battu quotidiennement par les gardiens et les autres prisonniers. Au bout de six semaines, un cousin qui travaillait pour le gouvernement l'aida à s'évader et à atteindre le Beauland, le pays voisin, où Roger demanda l'asile.

Peu après avoir demandé l'asile, Roger apprit que son père avait été assassiné sur ordre du Président du Novoland. Avant son assassinat, le père de Roger avait vécu sous surveillance pendant plusieurs années, car il était l'un des chefs de file du mouvement pour la démocratie et critiquait ouvertement le régime en place. En fait, il avait été membre du gouvernement au début de sa carrière, mais avait rejoint l'opposition après avoir pris conscience de la corruption du régime.

- a** Lisez les articles 1 à 27 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* (disponible dans *Refworld* sur le site Internet du HCR). Plusieurs violations des obligations des autorités du Novoland en vertu de ce traité sont décrites dans le témoignage de Roger. Indiquez dans le tableau ci-dessous trois articles qui, en plus de l'article 19 relatif à la liberté d'expression, ont été violés dans son cas, ainsi que la nature de la violation.

Article du Pacte	Violation
Article 19 – liberté d'expression	Arrestation et incarcération de Roger au seul motif qu'il a exprimé ses opinions politiques non violentes.

- b** Heureusement, la demande d'asile de Roger fut acceptée par les autorités du Beauland. Dans le cas contraire, il aurait pu se révéler nécessaire de recourir aux mécanismes internationaux de surveillance des droits de l'homme pour prévenir son refoulement vers le Novoland. Compte tenu des violations relevées ci-dessus, il est aisé d'imaginer

le traitement que Roger aurait probablement subi s'il avait été renvoyé dans son pays. Dans cette optique, déterminez, à l'aide de la liste ci-dessous, quels organes auraient pu être saisis pour éviter qu'il ne soit refoulé. Aux fins de cet exercice, on considérera que le Novoland est partie à tous les instruments établissant les organes conventionnels mentionnés ci-dessous et qu'il a reconnu le droit des individus de recourir à ces organes.

Organisme des droits de l'homme	Moyen possible de prévenir le refoulement
Rapporteur spécial sur la torture (Commission des droits de l'homme)	ü
Comité pour l'élimination de la discrimination raciale	
Comité contre la torture	
Comité des droits de l'homme	

Réponses – Chapitre 2

- 1 b** Bien que le droit international relatif aux réfugiés soit la principale composante du cadre juridique de la protection internationale, d'autres branches du droit international, tel le droit des droits de l'homme, s'appliquent également. La législation nationale devrait être utilisée pour honorer les obligations en matière de protection internationale découlant du droit international; elle ne définit pas les normes de la protection internationale.
- 2 c** Les sources du droit international sont les traités, tant universels que régionaux, le droit international coutumier et les principes généraux du droit.
- 3 b** Le Protocole de 1967 a levé la limitation temporelle contenue dans la Convention de 1951, qui est ainsi devenue applicable aux réfugiés quel que soit le moment de leur fuite, mais il n'a pas automatiquement levé les limitations géographiques restreignant l'application de la Convention à l'Europe, qu'un État pourrait avoir imposées lorsqu'il est devenue partie. Les parties à la Convention de 1951, telle qu'amendée par le Protocole de 1967, peuvent donc avoir des obligations à l'égard des réfugiés du monde entier ou seulement des réfugiés d'Europe.
- 4 Faux** L'interdiction du refoulement est consacrée par le droit international coutumier et lie donc tous les États, qu'ils soient ou non partie à la Convention de 1951, à tout autre instrument relatif aux réfugiés ou encore à tel ou tel instrument des droits de l'homme.
- 5 c** Les instruments régionaux relatifs aux réfugiés complètent la Convention de 1951. Rien dans la Convention n'exclut l'application de ses dispositions aux réfugiés qui sont aussi couverts par des instruments régionaux.
- 6 b** Bien que la Déclaration des États parties, la Déclaration de Carthagène et les conclusions du Comité exécutif soient des instruments importants, elles relèvent du « droit n'ayant pas caractère obligatoire » et sont des engagements politiques plutôt que juridiques. En revanche, la Charte des Nations Unies prévoit que toutes les résolutions adoptées par le Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII lient tous les États membres de l'ONU.
- 7 d** Les comités mentionnés aux points A, B et C ne sont compétents qu'à l'égard des États qui sont parties au traité des droits de l'homme qui les a établis. Par exemple le Comité contre la torture n'est compétent qu'à l'égard des États parties à la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. En revanche, la Commission des droits de l'homme est habilitée à examiner toutes les questions relatives aux droits de l'homme, où qu'elles se posent dans le monde.
- 8 Vrai** En application du droit international des droits de l'homme, il est interdit aux États de renvoyer une personne vers un territoire où elle pourrait être soumise à la torture. C'est un complément important du principe de non-refoulement, consacré par le droit international relatif aux réfugiés.

- 9 b** En cas de conflit armé, quelques dispositions du droit international des droits de l'homme peuvent être suspendues; d'où l'importance des garanties accordées par le droit international humanitaire. Les droits de l'homme qui ne peuvent pas être suspendus sont dits indérogeables.
- Le droit international humanitaire s'applique dans les conflits armés internes (à l'intérieur d'un État) et internationaux (entre des États), mais ses dispositions exactes diffèrent suivant la nature du conflit.
- Le principe de non-refoulement des réfugiés ne peut pas être suspendu en période de conflit armé; les rares exceptions à ce principe n'englobent pas les situations de conflit armé.
- Bien que le droit international relatif aux réfugiés soit de nature humanitaire, il ne fait pas partie du droit international humanitaire qui a été élaboré pour régir la conduite des conflits armés. Le droit des réfugiés se préoccupe plutôt du statut et du traitement d'un groupe particulier de personnes – les réfugiés – qu'elles aient fui un conflit armé ou soient aux prises avec une situation de conflit armé.
- 10 b** Le droit international des droits de l'homme s'applique généralement à toutes les personnes vivant sur le territoire d'un État, qu'elles en soient ressortissantes ou pas. A l'exception de quelques normes des droits de l'homme limitées aux citoyens, il impose aux États de respecter et de garantir les droits fondamentaux de toute personne se trouvant sur leur territoire et de toute personne sur laquelle ils exercent leur pouvoir ou leur contrôle. La jouissance de ces droits doit donc être assurée à toutes les personnes, qu'elles aient une nationalité ou qu'elles soient apatrides, telles que les demandeurs asile, les réfugiés, les travailleurs migrants et toute autre personne, qui se trouvent sur le territoire d'un État ou relèvent de sa juridiction. Ce droit s'applique donc aux réfugiés et complète les droits dont ils jouissent en vertu du droit international relatif aux réfugiés.
- 11 c** La Déclaration universelle est le seul instrument des droits de l'homme qui ait été adopté par tous les États. Elle revêt donc une importance énorme, même si elle est une déclaration d'intention politique. Nombre de ses dispositions font aujourd'hui partie du droit international des droits de l'homme, par le biais des traités ou du droit international coutumier. En revanche, les traités mentionnés ne s'appliquent qu'aux États qui y sont parties.
- 12 c** Le droit international des droits de l'homme ne contient pas de définition du réfugié, bien que ses concepts soient importants pour déterminer si une personne est exposée au risque de persécution – un élément essentiel de la définition du réfugié de la Convention de 1951. Cependant, il renforce le principe de non-refoulement puisqu'il interdit de renvoyer une personne vers un territoire où elle pourrait subir la torture. Il permet aussi de déterminer si les conditions sont propices à un retour. La mesure dans laquelle ses dispositions sont respectées par les pays d'origine est révélatrice du type de traitement auquel les rapatriés feront face.
- 13 Faux** Le droit international humanitaire ne s'applique que dans les situations de conflit armé. Par conséquent, un réfugié qui a fui une zone de conflit et trouvé asile dans un pays où règne la paix n'est pas couvert par cette branche du droit international.

- 14 d** Le Protocole additionnel I ne s'applique qu'aux conflits armés internationaux; le Protocole additionnel II ne s'applique qu'aux conflits armés internes (guerres civiles). L'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève (contrairement aux autres dispositions de ces Conventions) s'applique dans le cadre de conflits armés internes, alors que la Convention de 1951 s'applique en situations de paix ou de conflit armé, quelle qu'en soit la nature.
- 15 c** Compte tenu de la nature des délits relevant de la compétence de la Cour pénale internationale, le Statut et les jugements de la CPI faciliteront l'interprétation des clauses d'exclusion de la Convention de 1951. Toutefois, la Cour n'examinera pas les demandes individuelles de statut de réfugié. Par conséquent, ses jugements ne détermineront pas directement si une personne peut être exclue du statut de réfugié ou doit être protégée contre le refoulement. Aucune définition du réfugié n'est donnée dans le Statut de la Cour.
- 16 Vrai** Le refus du statut de réfugié n'empêche pas ces tribunaux de déterminer si les droits de la personne en vertu du traité régional considéré risquent d'être violés en cas de renvoi dans le pays d'origine. Ces deux tribunaux, de même que la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, sont compétents pour demander aux États de s'abstenir de renvoyer une personne vers un territoire où elle pourrait être victime de torture ou d'autres violations du traité des droits de l'homme considéré.
- 17 b** Un État ne peut pas prendre prétexte de la législation nationale, ou de son absence, pour ne pas honorer les obligations qui lui incombent en vertu du droit international. Ces obligations prennent le pas sur la législation et la pratique nationales. La définition du réfugié que donne la législation nationale ne doit pas exposer l'État au risque de violer les obligations qui sont les siennes en vertu des instruments internationaux relatifs aux réfugiés auxquels il est partie. Les définitions nationales ne doivent donc pas être plus étroites que la définition consacrée par l'instrument international applicable.
- Toutefois, chaque État jouit d'un certain degré de liberté dans la mise en œuvre de ses obligations en vertu du droit international relatif aux réfugiés, dans la mesure où il respecte la teneur de ses obligations. Le rôle de surveillance du HCR en ce qui concerne la Convention de 1951 implique que les États doivent prendre en considération les opinions de l'organisation quant à la façon dont ils mettent en œuvre leurs obligations au regard du droit international relatif aux réfugiés, notamment de la Convention de 1951.
- 18 a** L'Agenda pour la protection est le premier cadre juridique complet concernant la protection internationale depuis l'adoption de la Convention de 1951. Il résulte des discussions tenues dans le cadre des Consultations mondiales. Bien que les Conclusions du Comité exécutif définissent des orientations et des normes importantes, elles ne constituent pas un cadre complet pour la protection des réfugiés. Convention Plus a trait aux accords spéciaux susceptibles d'être adoptés dans l'avenir pour faire face à des problèmes ou des questions spécifiques de réfugiés. Elle ne constitue donc pas un cadre complet pour la protection internationale.

Case A

a

Article du Pacte	Violation
Article 7 – interdiction de la torture	Séances infligés régulièrement par les gardiens de la prison
Article 9 – droit à la liberté et à la sécurité de la personne	Emprisonnement sans avoir le droit de recourir à un tribunal chargé de statuer sur la légalité de la détention.
Article 10 – respect de la dignité des personnes privées de liberté	Conditions inhumaines d’incarcération, par exemple, interdiction de quitter la cellule, interdiction de parler, nourriture insuffisante, mauvaises conditions d’hygiène, absence d’éclairage.
Article 14 – droit à un jugement équitable	Emprisonnement sans jugement
Article 19 – liberté d’expression	Arrestation et incarcération de Roger au seul motif qu’il a exprimé ses opinions politiques non violentes.
Article 25 – droit de participer à des élections libres	Régime autoritaire à parti unique

b

Organisme des droits de l’homme	Moyen possible de prévenir le refoulement
Rapporteur spécial sur la torture (Commission des droits de l’homme)	ü
Comité pour l’élimination de la discrimination raciale	x
Comité contre la torture	ü
Comité des droits de l’homme	ü

Chapitre 3

La définition du réfugié



Principaux objectifs

Comprendre les éléments fondamentaux de la définition du réfugié de la Convention de 1951.

Connaître les définitions complémentaires du réfugié données dans d'autres instruments internationaux.

Savoir qui a pour responsabilité de décider si une personne est un réfugié.

Ce chapitre examine la définition du réfugié consacrée par la Convention de 1951, ainsi que les critères qui s'appliquent, notamment le concept de persécution. Les définitions complémentaires données dans les instruments régionaux relatifs aux réfugiés et dans le Statut du HCR sont également étudiées, tout comme les relations entre les définitions du réfugié trouvées dans le droit international et la législation nationale. En outre, le chapitre explique qui a pour responsabilité de déterminer si une personne est un réfugié, sur la base de la définition applicable.

3.1 Définitions du réfugié dans les instruments internationaux et la législation nationale

La principale définition du réfugié est celle qui est contenue dans la Convention de 1951.

3.1.1 Convention de 1951

La définition du réfugié donnée dans la Convention de 1951 comprend des:

- § *clauses d'inclusion*, qui établissent les critères utilisés pour déterminer si une personne est considérée comme réfugiée. Ces clauses constituent le fondement positif sur lequel l'éligibilité d'une personne au statut de réfugié est déterminée;
- § *clauses d'exclusion*, qui refusent le statut de réfugié à une personne qui satisfait aux critères définis dans les clauses d'inclusion, au motif qu'elle n'a pas besoin d'une protection internationale ou ne la mérite pas;
- § *clauses de cessation*, qui décrivent les conditions dans lesquelles le statut de réfugié expire, parce qu'il n'est plus nécessaire ou justifié.

3.1.1.1 Clauses d'inclusion

L'article 1A(2) de la Convention de 1951 stipule qu'un réfugié est une personne qui:

«...craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner.»

Cette disposition recense les cinq critères qui doivent être remplis pour qu'une personne puisse être reconnue comme réfugié:

- § crainte fondée;
- § persécution;
- § raisons liées à la race, la religion, la nationalité, aux opinions politiques ou à l'appartenance à un certain groupe social;
- § le fait de se trouver hors du pays dont elle a la nationalité/du lieu de résidence habituelle;
- § le fait de ne pas pouvoir ou ne pas vouloir, par crainte d'être persécuté, se réclamer de la protection de ce pays ou y retourner.

Crainte fondée

La personne concernée doit avoir de bonnes raisons de craindre de retourner dans son pays d'origine. La crainte fondée comporte, à la fois, un **élément subjectif** (la crainte que ressent la personne) et un **élément objectif** (preuve extérieure « justifiant » cette crainte). Généralement, le premier est déduit en examinant les déclarations et le comportement d'une personne. Le second repose, entre autres facteurs, sur une évaluation de la situation dans le pays d'origine. Dans certains cas, quand une personne a quitté un pays où les violations des droits de l'homme sont généralisées et massives, la preuve objective peut être suffisante en soi pour établir une crainte fondée.

Certains pays refusent le statut de réfugié aux demandeurs d'asile, au motif que ceux-ci auraient pu trouver la sécurité dans une autre région de leur pays d'origine. La « **possibilité de trouver un refuge dans son pays** » ne peut s'appliquer que dans certaines circonstances, où le risque de persécution est attribuable à des acteurs « non étatiques », tels que des guérillas, qui ne contrôlent qu'une partie du territoire. Dans ce cas, il peut y avoir une région du pays où la crainte de la persécution n'est pas fondée et où, compte tenu des circonstances particulières, la personne pourrait raisonnablement s'établir et mener une existence normale, sans connaître de difficultés excessives.

Persécution

Le concept fondamental de **persécution** n'est pas défini dans la Convention de 1951, ce qui laisse penser que les rédacteurs voulaient que les interprétations qui en seraient faites soient suffisamment flexibles pour couvrir des formes diverses et changeantes de persécution. On entend par persécution, notamment, les violations graves des droits de l'homme ou autres dommages graves, souvent mais pas toujours, perpétrés de façon systématique ou répétitive. Le meurtre, la torture, les brutalités physiques, l'emprisonnement injustifié, et les restrictions illégitimes aux activités politiques ou religieuses sont autant

d'exemples de persécution. La discrimination n'équivaut pas en soi à de la persécution, mais une discrimination particulièrement marquée est généralement considérée comme de la persécution lorsque ses manifestations en sont nombreuses. En revanche, ni les catastrophes naturelles ni une situation économique difficile ne sont considérées comme de la persécution.

L'acte de persécution sera souvent le fait d'agents de l'État ou d'autres personnes relevant du gouvernement. En vertu de la Convention de 1951, la persécution peut aussi être exercée par d'autres personnes, que l'on appelle généralement des « **agents non étatiques** ». Quand un gouvernement facilite, encourage ou tolère les actes de persécution d'un agent non étatique, par exemple une organisation paramilitaire, cette persécution est couverte par la définition contenue dans la Convention. De même, quand un gouvernement ne peut pas ou ne veut pas offrir une protection contre une persécution dont un agent non étatique fait peser la menace pour l'un ou plusieurs des motifs énoncés dans la Convention, cette persécution est, elle aussi, couverte par la Convention.

Raisons liées à la race, la religion, la nationalité, aux opinions politiques ou à l'appartenance à un certain groupe social

Pour être un réfugié au sens de la Convention, une personne doit craindre avec raison d'être persécutée pour l'une des raisons précitées. En réalité, il est fréquent que ces « raisons au sens de la Convention » se chevauchent. Elles peuvent aussi être attribuées à la personne par l'auteur des persécutions.

La **race** s'entend de tous les groupements ethniques, souvent désignés sous l'appellation de races.

La **religion** s'entend de tout système de croyances. Le droit à la liberté de religion, en vertu des instruments des droits de l'homme, implique la liberté de changer de religion et de manifester sa religion, tant en public qu'en privé, par l'enseignement, les pratiques, le culte et l'accomplissement des rites, ainsi que le droit de ne pas avoir de religion.

La **nationalité** n'est pas confinée à la citoyenneté et englobe l'appartenance à une communauté ethnique, religieuse, culturelle ou linguistique.

Un **certain groupe social** est constitué de personnes qui présentent des caractéristiques communes, autres que le risque de persécution, ou qui sont considérées comme un groupe par la société. Souvent, ces caractéristiques sont innées, inchangeables, ou de nature telle qu'elles sont essentielles à l'identité, la conscience ou l'exercice des droits fondamentaux. Dans certaines circonstances, il a été considéré que les femmes et les homosexuels formaient de tels groupes.

Les **opinions politiques** couvrent le fait d'avoir ou d'exprimer des avis sur toute question concernant l'État, le gouvernement ou l'action des pouvoirs publics.

Le fait de se trouver hors du pays dont elle a la nationalité/du lieu de résidence habituelle

Une personne ne peut pas être un réfugié si elle se trouve sur le territoire de son pays d'origine. Cela ne signifie pas, toutefois, que la crainte de la persécution doit découler d'événements survenus alors que la personne se trouvait toujours dans ce pays. Même si, généralement, un réfugié a fui la persécution ou la menace de persécution, la définition de la Convention est centrée sur le refus ou l'incapacité de la personne de regagner son pays parce qu'elle craint avec raison d'être persécutée. Une personne peut donc devenir un réfugié après avoir quitté son pays pour des raisons autres que celles qui sont mentionnées dans la Convention, si des changements ultérieurs dans la situation politique du pays d'origine ou sa propre situation créent un risque de persécution en cas de retour. Ces personnes sont souvent appelées réfugiés « sur place ».

La Convention de 1951 prévoit que les personnes qui n'ont pas de nationalité, ou apatrides, doivent être considérées comme des réfugiés, en faisant référence au pays où elles avaient leur « résidence habituelle », plutôt qu'au pays de nationalité.

Le fait de ne pas pouvoir ou ne pas vouloir, par crainte d'être persécuté, se réclamer de la protection de ce pays ou y retourner

Les persécutions exercées par les autorités du pays d'origine sont souvent la raison pour laquelle un réfugié ne peut pas se réclamer de la protection nationale. Des circonstances échappant à son contrôle, par exemple une guerre civile, peuvent aussi l'empêcher de rechercher la protection de ce pays. Une personne qui refuse de se réclamer de la protection du pays dont elle a la nationalité ou du pays où elle a sa résidence habituelle n'est un réfugié que si ce refus est lié à une crainte fondée de la persécution.

3.1.1.2 Clauses d'exclusion

Personne qui n'ont pas besoin d'une protection internationale

Les articles 1D et 1E de la Convention de 1951 définissent les circonstances dans lesquelles des personnes qui satisfont aux critères requis pour bénéficier du statut de réfugié en vertu des clauses d'inclusion se voient refuser ce statut parce qu'elles **n'ont pas besoin d'une protection internationale**. Ces dispositions s'appliquent aux:

- § personnes qui bénéficient d'une protection ou d'une assistance de la part d'une institution des Nations Unies autre que le HCR. A l'heure actuelle, cette disposition s'applique aux réfugiés

palestiniens. Ceux qui se trouvent à l'intérieur de la zone d'activité de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) et qui jouissent d'une protection ou d'une assistance de cette institution sont exclus de la Convention de 1951. Les réfugiés palestiniens qui ne relèvent pas de l'UNRWA et de ce fait ne bénéficient pas de sa protection ou de son assistance sont donc couverts par la Convention de 1951;

§ personnes dont on ne considère pas qu'elles ont besoin d'une protection internationale parce que les autorités du pays où elles résident leur ont reconnu les droits et obligations attachés à la possession de la nationalité de ce pays.

Personnes ne méritant une protection internationale

L'article 1F de la Convention vise à exclure du statut de réfugié les personnes qui **ne méritent pas** ce statut parce qu'elles sont responsables de certains actes graves. Cette disposition s'applique lorsque l'on a des raisons sérieuses de penser qu'une personne a:

- § commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité;
- § commis un crime grave de droit commun en dehors du pays d'accueil avant d'y être admise comme réfugié;
- § s'est rendue coupable d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies.

La logique des clauses exclusion est que certains actes sont d'une gravité telle que ceux qui les ont commis ne devraient pas être protégés par la Convention. Les motifs justifiant l'exclusion d'une personne du statut de réfugié sont définis de façon exhaustive à l'article 1F; aucun autre critère ne peut être appliqué. De par leur nature, les cas relevant de l'article 1F soulèvent des questions complexes et appellent une attention et un examen minutieux. Compte tenu des conséquences graves de l'exclusion pour l'individu concerné, l'article 1F doit être appliqué de manière restrictive. Les personnes à charge ne devraient pas être exclues automatiquement du statut simplement parce que le chef de famille relève des dispositions de l'article 1F. Chacun des membres de la famille a droit à un examen individuel de son éligibilité au statut de réfugié.

L'intégrité des systèmes de protection internationale dépend de la bonne application de l'article 1F. L'une des difficultés rencontrées dans la fourniture d'une protection aux Rwandais fuyant le génocide des années 1990, par exemple, a été que certains d'entre eux étaient soupçonnés d'avoir perpétré des actes de violence susceptibles de justifier une exclusion du statut de réfugié.

3.1.1.3 Clauses de cessation

En vertu de l'article 1C de la Convention de 1951, le statut de réfugié expire quand la personne concernée:

- § se réclame volontairement à nouveau de la protection du pays dont elle a la nationalité;
- § recouvre volontairement sa nationalité après l'avoir perdue;
- § acquiert une nouvelle nationalité et jouit de la protection du pays dont elle a acquis la nationalité;
- § est retournée volontairement s'établir dans le pays qu'elle avait quitté de crainte d'être persécutée;
- § ne peut plus continuer à refuser de se réclamer de la protection de ce pays, les circonstances à la suite desquelles elle avait été reconnue comme réfugié ayant cessé d'exister;
- § n'a pas de nationalité mais ne peut plus refuser d'accepter la protection du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle, parce que les circonstances à la suite desquelles elle avait été reconnue comme réfugié ont cessé d'exister.

Du fait de sa nature même, la cessation n'a lieu qu'après qu'une personne ait été reconnue comme réfugié. Les clauses de cessation s'appliquent si une protection internationale n'est plus nécessaire ou justifiée. Elles diffèrent des clauses d'exclusion, en application desquelles une personne se voit refuser le statut de réfugié en raison d'actes qui la rendent indigne d'une protection internationale.

Les raisons énumérées à l'article 1C sont exhaustives. Les quatre premières ont trait à un comportement volontaire de la part du réfugié; les deux dernières concernent la situation dans le pays d'origine. Celles-ci sont souvent appelées « clauses de cessation pour cause de disparition des circonstances », ou clauses « sur les circonstances ayant cessé d'exister ». La fin du statut de réfugié pour ces raisons découle d'un changement de situation dans le pays d'origine, qui est fondamental, durable et réel. Un changement n'est considéré comme réel que s'il fait disparaître les raisons de la crainte de la persécution.

Il y a des exceptions à l'application générale des clauses sur « les circonstances ayant cessé d'exister ». Des réfugiés doivent donc pouvoir demander sur une base individuelle que leur cas soit reconsidéré pour des raisons impérieuses découlant d'une persécution antérieure. Par exemple, on ne peut s'attendre à ce que des survivants de la torture retournent dans leur pays d'origine, même s'ils ne sont plus menacés de persécution, car les blessures psychologiques persistent.

Les clauses sur « les circonstances ayant cessé d'exister » peuvent s'appliquer à l'ensemble d'un groupe de réfugiés, car il est probable que certaines personnes subiront les conséquences d'un

changement fondamental dans leur pays d'origine. Tel a été le cas quand le conflit au Mozambique a pris fin, ainsi qu'après le changement de régime et le début de la démocratisation au Malawi, en Bulgarie et en Roumanie, à la fin des années 1990.

3.1.2 Convention de l'OUA relative aux réfugiés

En plus de reprendre la définition du réfugié contenue dans la Convention de 1951, la Convention de l'OUA déclare qu'un réfugié est aussi une personne qui a été obligée de quitter son pays

« du fait d'une agression, d'une occupation extérieure, d'une domination étrangère ou d'événements troublant gravement l'ordre public dans une partie ou la totalité de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité ».

Cette définition découle de l'expérience des guerres d'indépendance en Afrique. Elle élargit considérablement le concept de réfugié, car elle signifie que les personnes fuyant les effets aveugles d'une guerre civile, par exemple, peuvent être reconnues comme réfugiés même si le critère de la persécution, énoncé dans la Convention de 1951, n'est pas satisfait.

3.1.3 Déclaration de Carthagène

Comme la Convention de l'OUA relative aux réfugiés, la Déclaration de Carthagène reprend la définition du réfugié contenue dans la Convention de 1951 et en élargit ensuite le champ aux personnes qui ont fui leur pays

« parce que leur vie, leur sécurité ou leur liberté étaient menacées par une violence généralisée, une agression étrangère, des conflits internes, une violation massive des droits de l'homme ou d'autres circonstances ayant perturbé gravement l'ordre public ».

Cette partie de la définition a clairement été influencée par la Convention de l'OUA relative aux réfugiés et reflète l'histoire des mouvements massifs de populations liés aux guerres civiles dans les nations des Amériques. Bien que la Déclaration ne soit pas juridiquement contraignante, ses principes, notamment sa définition du réfugié, ont été incorporés dans la législation et les pratiques nationales de nombreux États d'Amérique centrale et latine.

3.1.4 Mandat du HCR en matière de protection internationale

En vertu du mandat du HCR, tel qu'il est défini par son Statut de 1950 et les résolutions subséquentes de l'Assemblée générale et de l'ECOSOC, et conformément à la Convention de 1951, un réfugié est une personne qui relève de la définition contenue à l'article

1A(2) de ladite Convention, ou qui se trouve hors de son pays d'origine ou du pays où elle a sa résidence habituelle, et ne peut y retourner parce que sa vie, son intégrité physique ou sa liberté sont menacées par une violence généralisée ou des événements perturbant gravement l'ordre public.

3.1.5 Législation nationale

De nombreux États adoptent simplement la définition du réfugié contenue dans le ou les instruments internationaux pertinents auxquels ils sont parties. Toutefois, rien n'interdit à un pays d'adopter une définition du réfugié plus large que celle que lui imposent ses obligations internationales. Dans de nombreux États, la législation garantit une protection à des catégories de personnes autres que les réfugiés. (Voir le Chapitre 5 au sujet de la protection complémentaire.)

3.2 Qui détermine si une personne relève de la définition du réfugié?

Pour honorer ses obligations à l'égard des réfugiés, un État doit d'abord déterminer qui est un réfugié. C'est au gouvernement du pays qu'incombe au premier chef la responsabilité de déterminer si une personne relevant de sa juridiction satisfait aux critères de la définition applicable du réfugié. Les **réfugiés au sens de la Convention** sont des personnes reconnues comme réfugiés par les autorités des États qui ont adhéré à la Convention de 1951 et/ou au Protocole de 1967. En tant que tels, ils peuvent prétendre aux droits et avantages que ces États ont acceptés d'accorder aux réfugiés.

Le HCR a lui aussi pour mandat de déterminer le statut de réfugié. Dans certains cas, les États peuvent demander au HCR de le faire s'ils n'ont pas encore établi les procédures adéquates. Dans d'autres, le HCR procède à la détermination du statut dans les pays qui ne sont parties à aucun des instruments internationaux relatifs aux réfugiés. Le HCR peut aussi décider, le cas échéant, de déterminer le statut de personnes dans d'autres circonstances. Les **réfugiés relevant du mandat** – c'est-à-dire, de la compétence du Haut Commissariat – sont des personnes que le HCR considère comme des réfugiés au sens de la définition contenue dans son Statut ou dans la Convention de 1951, ou en vertu du mandat plus large que lui ont conféré ultérieurement les résolutions de l'Assemblée générale et de l'ECOSOC. C'est au pays d'asile qu'incombe la responsabilité de traiter les réfugiés relevant du mandat conformément aux obligations internationales, même si la détermination du statut a été faite par le HCR et non par l'État. L'organisation a pour rôle de recommander que ces personnes soient traitées de façon appropriée et conformément aux normes internationales.

Une personne peut être reconnue comme réfugié au sens de la Convention ou comme réfugié relevant du mandat à la suite d'une évaluation individualisée de sa demande par un État ou par le HCR, respectivement. Lorsque des demandeurs d'asile arrivent en grand nombre – une situation communément qualifiée d'« afflux massif » – les autorités ou le HCR, suivant le cas, peuvent décider d'accorder collectivement le statut de réfugié. Ces réfugiés au sens de la Convention ou relevant du mandat sont appelés **réfugiés *prima facie*** (de plus amples détails sont donnés au Chapitre 5). Suivant les circonstances, la détermination du statut de réfugié peut aussi être reportée en cas d'afflux massif, les arrivants se voyant alors accorder une **protection temporaire**. L'octroi d'une protection temporaire, dans un tel cas, n'exclut pas une détermination individuelle du statut.

3.3 Questions communément posées au sujet de la définition du réfugié contenue dans la Convention de 1951

Un soldat ou un rebelle armé peut-il devenir un réfugié?

Non, s'il continue à participer activement aux hostilités. Une personne qui continue de mener une action armée ne peut pas être considérée comme un réfugié, compte tenu du caractère humanitaire et civil de ce statut. Une personne qui, dans le passé, a pris part aux hostilités peut néanmoins obtenir le statut de réfugié s'il peut être établi qu'elle est véritablement revenue à la vie civile, remplit les critères d'inclusion, et ne relève pas d'une clause d'exclusion. Lors de l'évaluation de sa demande d'asile, il faudra dûment déterminer si sa participation aux hostilités était conforme aux règles de comportement reconnues par le droit international humanitaire et si les clauses d'exclusion de la Convention de 1951 sont susceptibles de s'appliquer.

Une femme qui craint d'être persécutée parce qu'elle refuse de respecter les contraintes sociales imposées aux femmes de sa communauté peut-elle prétendre au statut de réfugié?

Comme les hommes, les femmes peuvent être persécutées pour des motifs politiques, ethniques ou religieux. Dans certaines circonstances, on peut considérer qu'elles appartiennent à un certain groupe social. Par exemple, dans les sociétés qui imposent aux femmes des normes strictes de comportement social, les femmes qui ne respectent pas les codes sociaux en vigueur, en choisissant leur époux ou refusant de porter des vêtements traditionnels contraignants, peuvent être considérées comme des membres d'un certain groupe social. Une femme qui fuit une discrimination grave ou des traitements inhumains assimilables à de la persécution en raison de son appartenance à ce groupe peut prétendre au statut de réfugié. La persécution liée au sexe peut donc, suivant les circonstances, répondre aux critères énoncés dans

la définition du réfugié bien que le sexe ne soit pas l'un des cinq motifs de persécution établis dans la Convention de 1951.

Un délinquant peut-il devenir un réfugié?

Une personne qui tente simplement d'échapper à l'enquête judiciaire, aux poursuites ou à la sanction pénale prévues par la législation nationale et les normes internationales relatives à l'administration de la justice, n'est pas victime de persécution et ne peut donc devenir un réfugié. En revanche, si les procédures pénales engagées visent à harceler ou punir la personne du fait de sa religion, sa race, sa nationalité, son appartenance à un certain groupe social ou ses opinions politiques, alors il peut s'agir de persécution et une demande de statut de réfugié peut donc être justifiée. Si, toutefois, des informations claires et crédibles laissent penser qu'une personne qui satisfait les critères définis dans les clauses d'inclusion a commis un crime relevant de l'article 1F de la Convention de 1951, ladite personne peut être exclue du statut de réfugié.

Un déserteur peut-il devenir un réfugié?

Tout pays a le droit d'appeler ses citoyens sous les drapeaux en cas d'urgence nationale. Cependant, les citoyens ont également un droit à l'objection de conscience. Si ce droit n'est pas respecté, ou si le service militaire implique une action armée que la communauté internationale condamne parce qu'elle est contraire aux règles élémentaires de la conduite humaine, les déserteurs qui craignent d'être persécutés – en raison, par exemple, d'opinions politiques que les autorités risquent de leur prêter – peuvent bénéficier du statut de réfugié.

Un terroriste peut-il devenir un réfugié?

La Convention de 1951 n'aborde pas spécifiquement la question du terrorisme en tant que tel, mais contient néanmoins des mécanismes adéquats, qui peuvent être utilisés pour traiter du cas des personnes qui se sont livrées à des activités généralement qualifiées de terroristes. Nombre de terroristes ne seront pas en mesure d'établir qu'ils fuient la persécution, car ils cherchent simplement à échapper à des poursuites légitimes au regard des normes internationales. Même quand la persécution est évidente, les actes de la personne peuvent relever de l'une des clauses d'exclusion de l'article 1F. L'article 1F(b), relatif aux crimes graves de droit commun, est particulièrement pertinent.

Résumé

Article 1 de la Convention de 1951

Cet article contient la **principale définition du réfugié**.

Inclusion

Pour bénéficier du statut de réfugié, une personne doit:

- § craindre avec raison d'être persécutée du fait de sa race, sa religion, sa nationalité, son appartenance à un certain groupe social ou ses opinions politiques;
- § se trouver hors du pays dont elle a la nationalité ou dans lequel elle a sa résidence habituelle;
- § ne pas pouvoir ou ne pas vouloir se réclamer de la protection de ce pays ou y retourner parce qu'elle craint d'être persécutée.

Exclusion

Même si ces critères sont remplis, le statut sera refusé si la personne concernée:

- § bénéficie d'une protection ou d'une assistance de la part d'une institution des Nations Unies autre que le HCR;
- § est traitée comme un citoyen par le pays où elle réside;
- § a commis un acte grave qui la rend indigne du statut de réfugié.

Cessation

La Convention définit en outre les conditions dans lesquelles le statut de réfugié expire, parce qu'il n'est plus nécessaire ou justifié, en raison:

- § de certains actes volontaires de la part d'une personne;
- § d'un changement fondamental de la situation dans le pays d'origine.

Autres définitions

Les définitions du réfugié données dans les **instruments régionaux**, la *Convention de l'OUA relative aux réfugiés* et la *Déclaration de Carthage*, sont **complémentaires** de la définition contenue dans la *Convention de 1951*.

Ces deux instruments englobent dans le concept de réfugié:

- § toute personne qui a été obligée de quitter son pays « du fait d'une agression, d'une occupation extérieure, d'une domination étrangère ou d'événements troublant gravement l'ordre public dans une partie ou la totalité de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité ». (Convention de l'OUA);
- § les personnes qui ont fui leur pays « parce que leur vie, leur sécurité ou leur liberté étaient menacées par une violence généralisée, une agression étrangère, des conflits internes, une violation massive des droits de l'homme ou d'autres circonstances ayant perturbé gravement l'ordre public ». (Déclaration de Carthage).

En vertu du mandat du HCR, un réfugié est une personne:

- § qui relève de la définition du réfugié contenue dans la Convention de 1951;
- § qui se trouve hors de son pays d'origine ou du pays où elle sa résidence habituelle, et ne peut y retourner parce que sa vie, son intégrité physique ou sa liberté sont menacées par une violence généralisée ou des événements perturbant gravement l'ordre public.

Déterminer qui est un réfugié

Les États:

- § ont la **responsabilité** primordiale de déterminer quelles sont les personnes relevant de leur juridiction qui sont des réfugiés;
- § doivent veiller à ce que les définitions du réfugié contenues dans la législation nationale tiennent compte des obligations qui leur incombent en vertu des instruments internationaux relatifs aux réfugiés.

Le HCR peut déterminer le statut de réfugié en application de son mandat quand un État ne peut pas ou ne veut pas le faire. Tel est souvent le cas dans les pays qui ne sont parties à aucun des principaux instruments relatifs aux réfugiés.

Lecture complémentaire

Le Manuel et les Principes directeurs supplémentaires sur la protection internationale.

Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié, HCR, 1979, réédité en 1992.

Principes directeurs sur la protection internationale n° 1: Persécution fondée sur l'appartenance sexuelle dans le contexte de l'article 1A(2) de la Convention de 1951 et/ou de son Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés, HCR, 2002.

Principes directeurs sur la protection internationale n° 2: « Appartenance à un certain groupe social » dans le cadre de l'article 1 A(2) de la Convention de 1951 et/ou de son Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés, HCR, 2002.

Principes directeurs sur la protection internationale n° 3: Cessation du statut de réfugié dans le contexte de l'article 1C(5) et (6) de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés (clauses sur « les circonstances ayant cessé d'exister »), HCR, 2003.

Principes directeurs sur la protection internationale n° 4: «La possibilité de fuite ou de réinstallation interne» dans le cadre de l'application de l'Article 1A(2) de la Convention de 1951 et/ou du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés, HCR, 2003.

Principes directeurs sur la protection internationale n° 5: Application des clauses d'exclusion: article 1F de la Convention de 1951 relative au Statut des réfugiés, et Note d'information sur l'application des clauses d'exclusion : article 1F de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, HCR, 2003.

Principes directeurs sur la protection internationale n° 6: Demandes d'asile fondées sur la religion au sens de l'article 1A(2) de la Convention de 1951 et/ou du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés, HCR, 2004.

Autres documents sur la définition du réfugié

Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection, eds Erika Feller, Volker Türk, Frances Nicholson, Cambridge University Press, 2003.

Détermination du statut de réfugié (Module de formation RLD 2), HCR.

Interprétation de l'article 1 de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, HCR, 2001.

The Cessation Clauses: Guidelines on their Application, HCR, 1999.

Note on the Applicability of Article 1D of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees, HCR, 2002.

Eligibility Criteria for Draft Evaders and Military Deserters, HCR, 1991

Exercices

- 1 La principale définition du réfugié est donnée dans l'un des instruments suivants. Lequel?
 - a Statut du HCR.
 - b Convention de 1951.
 - c Convention de l'OUA relative aux réfugiés (1969).
 - d Déclaration de Carthagène de 1984.
- 2 Laquelle des affirmations suivantes est vraie?
 - a Une personne qui satisfait les clauses d'inclusion de la Convention de 1951 est toujours un réfugié.
 - b Du fait des clauses d'exclusion, tous les réfugiés palestiniens sont exclus du statut de réfugié au regard de la Convention de 1951.
 - c Les clauses d'exclusion ne traitent pas uniquement des personnes qui ne méritent pas le statut de réfugié.
 - d Les motifs de persécution définis dans la Convention de 1951 s'excluent mutuellement.
- 3 Laquelle des affirmations suivantes sur le concept de persécution, tel que mentionné dans la Convention de 1951, est vraie?
 - a La persécution est définie dans les instruments internationaux des droits de l'homme.
 - b La persécution ne peut être le fait que de personnes agissant sur ordre du gouvernement.
 - c Être l'objet d'une discrimination en matière de possibilités d'emploi ne peut jamais être assimilé à de la persécution.
 - d Vivre dans des conditions économiques difficiles n'est pas en soi de la persécution.
- 4 Pour bénéficier du statut de réfugié, une personne doit avoir quitté son pays d'origine parce qu'elle craignait d'être persécutée. *Vrai ou faux?*
- 5 Compléter la phrase par l'une des affirmations suivantes: la cessation du statut de réfugié au regard de la Convention de 1951:
 - a N'est pas liée au fait qu'une personne a été reconnue comme réfugiée.
 - b Est toujours le résultat du comportement du réfugié.
 - c Ne peut pas s'appliquer collectivement.
 - d Est inopportune lorsque le besoin d'une protection internationale persiste.
- 6 Parmi les caractéristiques suivantes, laquelle n'est pas commune à la Convention de l'OUA et à la Déclaration de Carthagène?
 - a Elles contiennent toutes deux des définitions du réfugié qui complètent celle de la Convention de 1951.
 - b Elles sont toutes deux des instruments juridiquement contraignants.

Vous êtes administrateur chargé de la protection et les autorités du Betastan vous ont demandé votre avis au sujet de la demande d'asile de Louis. Utilisez le tableau ci-dessous pour élaborer la recommandation que vous allez faire.

Quel instrument international contient la définition du réfugié applicable dans ce cas?	
Énumérez ci-dessus les critères d'inclusion requis et déterminez si chacun d'eux est rempli.	
a	
b	
c	
d	
e	

Les clauses d'inclusion sont-elles satisfaites?	Oui/Non
Si oui, y a-t-il des raisons de refuser le statut de réfugié ou de conclure que ce statut a expiré?	
Louis est-il un réfugié?	Oui/Non

Cas C

Maya, qui est membre d'un groupe politique interdit d'opposition au gouvernement non élu de son pays, la Lusitanie, a secrètement distribué des tracts dans l'usine où elle travaillait. Les tracts invitaient à un soulèvement pacifique de la population pour exiger la démocratie et d'autres droits fondamentaux, et relayaient les appels de la communauté internationale à une amélioration de la situation des droits de l'homme, particulièrement désastreuse. Maya a été arrêtée par la police alors qu'elle distribuait ces tracts, et condamnée à cinq ans d'emprisonnement sans jugement. Après deux ans de prison, elle réussit à s'évader, mais dans sa fuite, elle blesse l'un des gardiens, qui tentait de l'appréhender. Ce gardien est maintenant gravement handicapé pour le restant de ses jours. Maya parvient à se rendre en Suritanie, où elle demande l'asile.

La Suritanie n'est pas partie aux instruments internationaux relatifs aux réfugiés, et n'a pas de législation en matière d'asile. En revanche, elle accorde une protection internationale aux personnes que le HCR reconnaît comme réfugiés sur la base de son mandat. En tant qu'administrateur chargé de la protection, il vous a été demandé d'examiner le cas de Maya.

Quel instrument international contient la définition du réfugié applicable dans ce cas?	
Énumérez ci-dessus les critères d'inclusion requis et déterminez si chacun d'eux est rempli.	
a	
b	

c	
d	
e	
Les clauses d'inclusion sont-elles satisfaites?	Oui/Non
Si oui, y a-t-il des raisons de refuser le statut de réfugié ou de conclure que ce statut a expiré?	

Case D

Youssouf vient d'avoir 18 ans. Pour échapper au service militaire, d'une durée de deux ans, il a fui son pays, la Kamibie. Il n'a rien contre le service militaire et ne refuse pas de se battre, mais la Kamabie est en guerre avec la Marnie, le pays voisin. Youssouf s'oppose à ce conflit, car le gouvernement de Marnie a des relations politiques avec le parti que lui-même soutient. Youssouf considère donc les Marniens comme des « frères ».

- a** Au regard de la définition du réfugié contenue dans la Convention de 1951, quelle est la question relative à l'éligibilité de ce cas qui se pose ici?

- b** A cet égard, quels facteurs devriez-vous examiner avant de déterminer l'éligibilité dans ce cas?

Cas E

Paul a été membre pendant plusieurs années d'un parti politique interdit. Son parti considère que le pays est gouverné par des dirigeants corrompus, qui ne respectent pas les lois religieuses et les coutumes des citoyens. Paul a été arrêté à de nombreuses reprises en raison de son appartenance à ce parti, bien qu'il n'en soit pas un membre particulièrement actif. A la suite de sa dernière arrestation, il a été condamné à un an d'emprisonnement à l'issue d'un procès sommaire. En prison, on l'a torturé plusieurs fois pour tenter de lui soutirer les noms d'autres membres du parti. Il a ensuite été relâché.

Les amis de Paul, qui avaient tenté en vain de faire reconnaître leur parti, ont décidé de recourir à la violence pour faire connaître leur cause et affaiblir le gouvernement. Paul accepte de participer à cette campagne et place une bombe dans l'aéroport de la capitale. La bombe explose, tuant 20 passagers qui attendaient dans la salle des départs. Avec l'aide de ses amis, Paul traverse la frontière clandestinement et demande l'asile. Il craint que les autorités de son pays lui refusent un procès équitable et redoute d'être à nouveau soumis à la torture.

Quelle est la principale question relative à l'éligibilité de ce cas au regard de la définition du réfugié contenue dans la Convention de 1951?

Cas F

Le mariage de Lia a été arrangé par sa famille, comme le veut la coutume dans son pays. Immédiatement après le mariage, Lia commence à subir les violences verbales et physiques de son mari. Lorsqu'elle exprime le souhait de trouver un emploi, il lui dit que son devoir est de rester à la maison, et qu'il ne lui donnera pas la possibilité de flirter avec d'autres hommes et d'avoir des aventures. De plus en plus, il lui reproche de ne pas être une épouse obéissante. Puis il commence à la battre. Alors qu'elle est enceinte de leur fils, Lia continue à subir les violences physiques et verbales de son mari, qui l'a violée également à plusieurs reprises.

Lia se confie à ses parents, mais ils lui disent qu'elle ne doit pas contrarier son époux pour ne pas jeter l'opprobre sur sa famille. Un jour, après avoir été rouée de coups, Lia va à la police, mais les policiers la réprimandent pour avoir manqué de respect à son mari et refusent de l'aider. Peu de temps après, son mari est appelé à occuper de hautes fonctions au sein du gouvernement, et Lia perd pratiquement tout espoir d'obtenir un soutien des autorités.

Dans le cadre de ses fonctions, le mari de Lia doit se rendre dans le pays voisin. Pensant que Lia profiterait de son absence pour le tromper, il lui ordonne de l'accompagner avec leur fils. Pendant la visite, et après avoir été sévèrement battue par son mari, qui a aussi menacé de s'en prendre à leur petit garçon, Lia va dans un poste de police local où elle demande l'asile.

En tant qu'administrateur chargé de la protection, il vous est demandé de conseiller le groupe appelé à statuer sur la demande de Lia au regard des deux points suivants:

- a** Lia craint, si elle est renvoyée dans son pays, de subir à nouveau les violences et les agressions sexuelles de son mari. De tels actes constituent-ils des persécutions selon la définition du réfugié contenue dans la Convention de 1951? Veuillez expliquer votre réponse.

b Le fait que les violences infligées à Lia soient le fait d'une personne n'agissant pas sur les ordres du gouvernement a-t-il une incidence? Veuillez expliquer votre réponse.

c S'il s'agit de persécutions, sont-elles liées à l'un des motifs spécifiés dans la Convention de 1951?

Réponses – Chapitre 3

1 b La définition du réfugié contenue dans la Convention de 1951 a été la première définition générique qui puisse être adoptée par les États à travers le monde. En tant que telle, elle reste la principale définition du réfugié. Les définitions données dans les instruments régionaux (la Convention de l’OUA relative aux réfugiés et la Déclaration de Carthagène) complètent la définition contenue dans la Convention de 1951, dont elles reprennent le libellé, mais elles ne sont applicables que dans les États d’une région donnée. La définition contenue dans le Statut du HCR définit le mandat de l’organisation mais, contrairement à la définition de la Convention de 1951, elle ne lie pas directement les États.

2 c Les clauses d’exclusion s’appliquent aussi à des personnes qui n’ont pas besoin d’une protection internationale, par exemple celles qui reçoivent une assistance d’une autre institution des Nations Unies. Par conséquent, nombre de réfugiés palestiniens relèveront des clauses d’exclusion parce qu’ils sont couverts par l’UNRWA. Toutefois, les réfugiés palestiniens qui ne se trouvent pas dans la zone géographique des activités de l’UNRWA ne sont pas exclus du statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 (B est donc une mauvaise réponse).

A est une mauvaise réponse parce que les clauses d’exclusion et de cessation peuvent rendre inéligible au statut de réfugié une personne qui satisfait les clauses d’inclusion.

D est une mauvaise réponse parce que les motifs de persécution (race, religion, etc.) ne s’excluent pas mutuellement. Au contraire, il est fréquent qu’ils se chevauchent. Un motif au moins doit être établi pour qu’une personne satisfasse les critères des clauses d’inclusion.

3 d La persécution couvre tout acte qui constitue une violation grave d’un droit de l’homme. La discrimination flagrante dans les possibilités d’emploi peut, dans certaines circonstances, équivaloir à de la persécution, mais pas le simple fait de vivre dans un climat économique précaire. La persécution n’est pas définie dans la Convention de 1951, mais les dispositions contenues dans les traités relatifs aux droits de l’homme sont utiles pour déterminer si un acte donné constitue de la persécution. La persécution ne doit pas nécessairement être le fait de personnes agissant sur les ordres d’un gouvernement. Quand un gouvernement ne peut pas ou ne veut pas prévenir la persécution exercée par des individus, ou quand il tolère ou légitime un tel comportement, ce comportement peut être considéré comme de la persécution; on parle alors de persécution exercée par des agents non étatiques.

4 **Faux** Même si, dans de nombreux cas, les réfugiés ont fui leur pays d’origine parce qu’ils craignaient d’être persécutés, la crainte de la persécution peut aussi survenir après qu’une personne a quitté son pays d’origine pour une autre raison. Par exemple, une personne peut partir faire des études à l’étranger puis constater que les changements politiques dans son pays d’origine l’exposent au risque d’être persécutée à son retour. Cette personne est ce que l’on appelle un réfugié *sur place*.

- 5 d La cessation ne peut se produire que lorsqu'une personne n'a plus besoin d'une protection internationale. Pour qu'elle s'applique, la personne doit d'abord avoir été reconnue comme réfugié. Sinon, le statut de réfugié ne peut pas cesser. La cessation peut découler du comportement d'un réfugié et d'un changement de situation dans le pays d'origine. Dans ce dernier cas, elle peut donc s'appliquer à un groupe de réfugiés, c'est-à-dire sur une base collective. Toutefois, la cessation est inopportune si le besoin de protection persiste.
- 6 b Seule la Convention de l'OUA est juridiquement contraignante. Les deux instruments contiennent une définition du réfugié qui est complémentaire de celle qui est donnée dans la Convention de 1951 et qui couvre les personnes fuyant les situations de violence généralisée. La Convention de l'OUA et la Déclaration de Carthagène sont aussi des instruments régionaux.
- 7 c Le mandat du HCR à l'égard des réfugiés découle du Statut de l'organisation et des résolutions ultérieures de l'Assemblée générale et de l'ECOSOC. Alors que le Statut contient une définition du réfugié similaire à celle qui est donnée dans la Convention de 1951, les résolutions ultérieures ont étendu la définition aux personnes fuyant la violence aveugle, par exemple celles qui relèveraient des définitions plus larges contenues dans les instruments régionaux relatifs aux réfugiés. Le Statut ne contient donc pas une définition du réfugié exhaustive aux fins du mandat du HCR. Par ailleurs, le mandat du HCR ne dépend pas des définitions du réfugié applicables dans un pays, quel qu'il soit.
- 8 **Vrai** Dans le cadre de la responsabilité primordiale qui est la leur en matière de protection internationale, c'est aux États qu'il incombe au premier chef d'identifier les personnes ayant besoin d'une telle protection sur leur territoire.
- 9 **Faux** Même quand le HCR doit, par nécessité, déterminer le statut de réfugié, la responsabilité du traitement des réfugiés reconnus comme tels en vertu des normes de la protection internationale incombe à l'État sur le territoire duquel ils se trouvent. Le HCR a pour rôle d'inviter instamment l'État concerné à honorer ses obligations à l'égard des réfugiés et de l'aider dans les efforts qu'il déploie pour leur assurer protection et assistance.
- 10 b Un soldat qui n'est pas temporairement en service actif n'est pas un civil et donc ne peut pas être un réfugié. En revanche, le fait d'avoir un casier judiciaire n'exclut pas nécessairement une personne du statut de réfugié, dans la mesure où cette personne fuit la persécution et non une sanction pénale, et si elle n'a pas commis un acte qui serait de nature à entraîner son exclusion.

Cas B

<p>Quel instrument international contient la définition du réfugié applicable dans ce cas?</p>	<p>La Convention de 1951 Convention, car le Betastan y est partie. Les obligations éventuelles de l'Alphastan au regard des instruments relatifs aux réfugiés n'entrent pas en ligne de compte.</p>
--	---

Énumérez ci-dessus les critères d'inclusion requis et déterminez si chacun d'eux est rempli.	
a Une crainte fondée	<p>Pour déterminer si l'élément subjectif – la crainte – est présent, il faudrait interviewer Louis; cependant, les faits semblent montrer qu'il a peur.</p> <p>La crainte est fondée, car des proches de Louis ont été assassinés dans un contexte de troubles ethniques/politiques et il a reçu des menaces. Ce sont les raisons objectives pour lesquelles il craint pour sa sécurité.</p>
b La persécution	<p>Étant donné les circonstances, la crainte d'être tué ou agressé physiquement. Bien qu'il n'y ait pas de définition formelle de la persécution, celle-ci consiste en des violations flagrantes des droits de l'homme ou d'autres dommages graves. Les actes redoutés ici relèveraient de ces concepts.</p> <p>La persécution redoutée n'est pas nécessairement le fait de personnes obéissant aux ordres du gouvernement. Elle peut être exercée par des voisins partisans du gouvernement ou des rebelles. Quoi qu'il en soit, les autorités ne semblant pas être en mesure de protéger Louis contre les actes des agents non étatiques, il s'agit bien de persécution.</p>
c L'un des cinq motifs prévus dans la Convention (par ex. race, religion, etc.)	<p>La persécution peut découler d'un ou de plusieurs motifs énoncés dans la Convention.</p> <p>L'appartenance de Louis à la minorité ethnique en est un.</p> <p>Bien qu'il n'ait pas d'opinions politiques, des opinions pro ou anti-gouvernementales pourraient lui être attribuées à tort. En outre, le fait de ne pas avoir d'opinions politiques peut être considéré comme une position politique.</p>
d Hors du pays dont la personne a la nationalité/où elle a sa résidence habituelle	Louis se trouve hors du pays dont il a la nationalité.

e Ne peut pas ou ne veut pas se réclamer de la protection de ce pays ou retourner dans ce pays	Louis n'a pas pu obtenir une protection des autorités et il ne veut pas retourner dans son pays parce qu'il craint d'y être persécuté.
Les clauses d'inclusion sont-elles satisfaites?	Oui.
Si oui, y a-t-il des raisons de refuser le statut de réfugié ou de conclure que ce statut a expiré?	Aucune des clauses d'exclusion n'est pertinente et la clause de cessation ne s'applique pas.
Louis est-il un réfugié?	Oui.

Cas C

Quel instrument international contient la définition du réfugié applicable dans ce cas?	La Suritanie n'étant partie à aucun instrument international et n'ayant pas de définition nationale du réfugié, la définition dans le cadre du mandat du HCR s'applique. Cette définition est contenue dans le Statut et dans des résolutions ultérieures de l'Assemblée générale et de l'ECOSOC. Ici, la définition donnée dans le Statut, qui est similaire à celle de la Convention de 1951, semble s'appliquer davantage que les définitions élargies contenues dans les résolutions ultérieures, qui couvrent les situations de guerre civile, etc.
Énumérez ci-dessus les critères d'inclusion requis et déterminez si chacun d'eux est rempli.	
a Une crainte fondée	Maya craint manifestement ce qui pourrait lui arriver si elle retournait dans son pays. Cette crainte paraît fondée, compte tenu des circonstances de la fuite, de la façon dont Maya a été traitée du fait de ses activités politiques, et de la situation générale en matière de droits de l'homme en Lusitanie.
b La persécution	La peine d'emprisonnement constitue de la persécution plutôt qu'une sanction légitime, car elle ne résulte pas d'une procédure pénale équitable et la condamnation est probablement une violation des droits fondamentaux de Maya.

c L'un des cinq motifs prévus dans la Convention (par ex. race, religion, etc.)	Les opinions politiques.
d Hors du pays dont la personne a la nationalité/où elle a sa résidence habituelle	Ce critère est satisfait.
e Ne peut pas ou ne veut pas se réclamer de la protection de ce pays ou retourner dans ce pays	Ce critère est satisfait.
Les clauses d'inclusion sont-elles satisfaites?	Oui.
Si oui, y a-t-il des raisons de refuser le statut de réfugié ou de conclure que ce statut a expiré?	<p>La violence qui a marqué la fuite de Maya pose la question de savoir si les clauses d'exclusion de l'article 1F s'appliquent. L'article 1F(b) – la personne a commis un crime grave de droit commun – est le plus pertinent ici. Cette disposition, comme toutes les clauses d'exclusion, doit être interprétée de façon restrictive.</p> <p>D'autres orientations peuvent être trouvées dans les <i>Lignes directrices sur la protection internationale N° 5</i>. Les facteurs à prendre en considération sont notamment les suivants:</p> <ul style="list-style-type: none"> § s'agit-il d'un crime politique ou de droit commun? § s'agit-il d'un crime grave? § les conséquences de l'exclusion l'emportent-elles sur la gravité du délit? <p>Dans ce cas, le crime est grave, car la violence exercée à l'encontre d'une personne a entraîné une invalidité permanente. S'agissant du caractère politique du crime, il faut examiner les raisons et le contexte dans lequel s'inscrivent les actes de Maya, ainsi que leur proportionnalité au regard d'un objectif politique. Blesser un gardien pour s'évader d'une prison, même quand la sanction est injustifiée, ne semble pas constituer un crime politique.</p> <p>Pour que les clauses d'exclusion soient interprétées en accord avec les objectifs</p>

	<p>humanitaire du <i>Statut</i>, elles doivent être appliquées de façon proportionnée à leurs objectifs. Il faudra donc déterminer si les conséquences de l'exclusion l'emportent sur la gravité du crime de droit commun commis.</p> <p>Par conséquent, il faudra considérer la nature de la persécution à laquelle Maya pourrait être confrontée à son retour, ainsi que le fait que la violence qu'elle a exercée n'était pas gratuite. C'était plutôt un acte destiné à faciliter son évasion, à la suite d'un emprisonnement injuste.</p>
--	--

Cas D

- a** Question de savoir si Youssouf craint la persécution. Autrement dit, est-ce que Youssouf sera l'objet, à son retour, de poursuites légitimes pour insoumission ou de persécution du fait de ses opinions politiques?
- b** Premièrement, la pratique des autorités de Kamibie à l'égard des objecteurs de conscience. Youssouf a-t-il/a-t-il eu la possibilité d'effectuer un service non militaire, ce qui protègerait ses droits et répondrait aux attentes légitimes de l'État qu'il assure certains services d'intérêt général? Ou bien sera-t-il automatiquement l'objet d'une sanction pénale?

Deuxièmement, le conflit auquel Youssouf était supposé prendre part est-il conduit conformément au droit international humanitaire, c'est-à-dire, est-ce que les civils sont protégés contre la violence?

Cas E

L'exclusion est la principale question que soulève ce cas. Si les clauses d'inclusion sont satisfaites, la question restera posée de savoir si l'article 1F de la Convention de 1951 s'applique dans ces circonstances. L'attentat dont Paul est responsable serait considéré par beaucoup comme un acte « terroriste », bien qu'il n'y ait pas de définition internationalement acceptée du terrorisme, et que le terrorisme ne soit pas explicitement mentionné dans la Convention de 1951. Cependant, cet attentat pourrait fort bien être qualifié de « crime grave de droit commun » en vertu de l'article 1F(b) de la Convention de 1951.

Cas F

- a** Oui, des agressions physiques et sexuelles peuvent être assimilées à de la persécution. Les raisons et la forme de la violence qui est redoutée dans ce cas font de cette violence une persécution liée au sexe.
- b** Les actes perpétrés par des personnes qui n'obéissent pas aux ordres des autorités peuvent être considérés comme de la persécution s'il peut être démontré que l'État légitime ou tolère un tel comportement, ou ne veut pas ou ne peut pas l'empêcher. Dans ce cas, il est clair que, dans le pays de Lia, la police ne considère pas la violence domestique comme un crime, et que les autorités légitiment ou tolèrent un tel comportement. Cette opinion est étayée par l'attitude des parents de Lia, une attitude qui implique que la société en général

pense qu'une femme doit être soumise à son époux, au point d'accepter la violence physique et sexuelle. Il s'ensuit que les actes du mari de Lia peuvent être assimilés à de la persécution au regard des critères contenus dans la définition du réfugié contenu dans la Convention de 1951.

- c** Lia appartient à un groupe social composé de femmes qui rejettent les normes restrictives de leur société quant au rôle des femmes. Le motif des opinions politiques peut aussi être relevé de manière pertinente, car on pourrait considérer que Lia a, au sujet des droits des femmes, des opinions qui sont contraires à celles de son mari et de la société dans laquelle elle vit.

Chapitre 4

Autres personnes relevant de la compétence du HCR



Principaux objectifs

Comprendre qui sont les rapatriés et le rôle du HCR à l'égard des rapatriés.

Savoir ce qu'est l'apatridie, et en connaître, notamment, les causes et les liens avec le déplacement.

Comprendre comment la *Convention relative au statut des apatrides de 1954* et la *Convention sur la réduction des cas d'apatridie de 1961* visent à aider les personnes concernées.

Comprendre le mandat spécifique du HCR en matière d'apatridie.

Comprendre qui sont les personnes déplacées dans leur propre pays et ce qui les distingue des réfugiés.

Connaître l'éventail des acteurs internationaux qui s'occupent des déplacements internes et les conditions dans lesquelles le HCR agit.

Être sensibilisé aux *Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays*.

Ce chapitre est consacré aux autres groupes à l'égard desquels le HCR a des responsabilités en vertu de son mandat: les rapatriés, les apatrides, et les personnes déplacées dans leur propre pays. Les principes qui régissent le traitement de ces personnes, collectivement appelées « personnes relevant de la compétence », et le mandat du HCR à l'égard de chacun de ces groupes sont également examinés.

4.1 Rapatriés

Les rapatriés sont d'**anciens réfugiés qui regagnent de leur plein gré leur pays d'origine**, que ce soit spontanément ou de façon organisée. La plupart des réfugiés préféreraient retourner dans leur pays d'origine, mais il y a souvent d'immenses obstacles à la réalisation de cette solution durable, notamment des conditions d'insécurité dans le pays d'origine. Il relève de la responsabilité du gouvernement du pays d'origine d'améliorer les conditions sur son territoire. Il peut pour cela faire appel au soutien de la communauté internationale.

Les pays d'asile, soucieux d'alléger les pressions qui s'exercent sur leurs ressources et leur société, sont généralement désireux de faciliter le rapatriement librement consenti dès que possible. Toutefois, de telles considérations ne doivent pas conduire à des retours prématurés (voir Chapitre 7). Des informations dignes de foi sur la situation dans le pays d'origine doivent être communiquées à tous les réfugiés de façon qu'ils puissent décider librement et en pleine connaissance de cause de revenir ou pas.

4.1.1 Cadre juridique

La Convention de 1951 ne mentionne pas expressément la question du rapatriement librement consenti ou des rapatriés. Toutefois, la Convention de l'OUA relative aux réfugiés et la Déclaration de Carthagène contiennent quelques considérations sur le rapatriement volontaire. Une considération juridique fondamentale est le droit qu'à toute personne en vertu du droit international des droits de l'homme de retourner dans son pays d'origine. Cette garantie est inscrite dans l'article 12 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*. Le droit international des droits de l'homme définit les normes de traitement dont devraient bénéficier les rapatriés une fois qu'ils ont regagné leur pays. (De plus amples informations sur le cadre juridique du rapatriement librement consenti sont données au Chapitre 7.)

4.1.2 Rôle du HCR

Bien que le Statut donne pour responsabilité au HCR de promouvoir et de faciliter le rapatriement librement consenti, il considérait traditionnellement que le mandat de l'organisation à l'égard des réfugiés prenait fin une fois que ceux-ci étaient retournés dans leur pays d'origine. Toutefois, les *conclusions n° 18 (XXXI) 1980, n° 40 (XXXVI) 1985, n° 74 (XLV) 1994, et n° 85 (XLIX) 1998 du Comité exécutif* confirment que, dans la recherche de solutions durables pour les réfugiés, le HCR a le droit légitime de se soucier des conséquences du retour et que des activités comme le suivi des rapatriés sont, de ce fait, justifiées. Le rôle du HCR à l'égard des rapatriés est exposé explicitement dans des accords relatifs à des situations spécifiques de réfugiés. Par exemple, l'Annexe 7 de l'*Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine (1995)* fait du HCR l'institution chef de file en matière de rapatriement librement consenti et lui donne pour responsabilité de surveiller les conditions du retour. (De plus amples informations sur la participation du HCR aux activités d'assistance en faveur des rapatriés sont données au Chapitre 7.)

4.2 Apatrides

Un apatride est une personne qu'aucun État ne considère comme son ressortissant. La nationalité ou citoyenneté est le lien juridique qui unit une personne et un État, et par lequel les droits fondamentaux de cette personne sont protégés par l'État concerné. Une personne qui n'a pas de nationalité peut se voir refuser l'exercice de droits politiques ou l'accès au logement ou à l'éducation, même si elle est née et a été élevée dans le pays en question.

L'apatridie peut avoir différentes causes, dont:

- § la dislocation d'un État en plusieurs pays plus petits;
- § le fait qu'un gouvernement prive arbitrairement des personnes de leur nationalité;
- § le fait qu'une personne ait volontairement renoncé à sa nationalité sans en avoir acquis une autre auparavant;
- § le mariage, ou sa dissolution, dans les situations où cet état a automatiquement une incidence sur la nationalité de l'une des parties;
- § le fait de ne pas avoir enregistré, ou de ne pas avoir pu enregistrer, un enfant à la naissance, de sorte que l'enfant n'a aucun moyen de prouver son droit à la nationalité;
- § le fait d'être l'enfant d'un(e) apatride;

§ des pratiques discriminatoires fondées sur l'appartenance ethnique, la religion ou la race dans la détermination du statut en matière de nationalité.

L'apatridie n'est pas toujours la conséquence recherchée de la politique d'un gouvernement. Elle peut résulter des lois en vigueur (*de jure*) ou de la non-reconnaissance, dans la pratique, des droits à la citoyenneté (*de facto*).

Les enfants sont tout particulièrement exposés au risque d'apatridie, surtout ceux dont les parents sont d'origine mixte et ceux qui sont nés dans un pays où leurs parents sont des étrangers.

Les femmes sont, elles aussi, particulièrement exposées au risque d'apatridie parce que certains systèmes juridiques subordonnent leur statut à celui de leur mari. Par exemple, certains États retirent automatiquement la nationalité aux femmes qui épousent un étranger. Dans de nombreux pays, une femme ne peut pas transmettre sa nationalité à son mari apatride, même si le couple vit dans le pays d'origine de l'épouse. Malgré l'absence de statistiques précises, les experts pensent qu'il pourrait y avoir pas moins de 9 millions d'apatrides dans le monde.

Un(e) apatride peut-être un réfugié s'il/elle est contraint(e) de fuir le pays où il/elle réside habituellement parce qu'il/elle craint avec raison d'être persécuté(e). Cette situation est explicitement prévue dans la définition du réfugié de la Convention de 1951. En effet, l'apatridie peut être cause de déplacement, car les personnes privées de leurs droits par leur propre État peuvent ressentir l'obligation de partir en raison de la discrimination qu'elles subissent.

4.2.1 Cadre juridique

La *Convention relative au statut des apatrides* (1954) et la *Convention sur la réduction des cas d'apatridie* (1961) visent à réduire l'incidence de l'apatridie et à faire en sorte que tous les apatrides aient une identité juridique et soient traités humainement. Bien que relativement peu d'États soient parties à ces traités, les principes que contiennent ces deux instruments offrent des orientations utiles à tous les pays et sont au cœur de l'action du HCR en faveur des apatrides. Ces deux traités s'inspirent de l'article 15 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, qui prévoit que: « Tout individu a droit à une nationalité. Nul ne peut être arbitrairement privé de sa nationalité, ni du droit de changer de nationalité ».

La Convention de 1954 sur l'apatridie **définit un apatride** comme « ...une personne qu'aucun État ne considère comme son ressortissant par application de sa législation » mais n'inclut pas les personnes bénéficiant d'une protection ou d'une assistance du HCR. La Convention de 1954 établit les droits dont les apatrides

doivent jouir dans le pays où ils résident de façon très similaire à celle dont la Convention de 1951 fixe les droits et les obligations des réfugiés. La Convention sur l'apatridie couvre des questions telles que les droits de propriété, l'accès aux tribunaux, l'aide publique, l'emploi et l'éducation. Dans certains cas, la norme de traitement est équivalente à celle dont jouissent les ressortissants du pays; pour d'autres dispositions, elle est similaire à celle qui s'applique aux étrangers dans les mêmes circonstances. La Convention vise à améliorer les conditions d'existence des apatrides en leur assurant un degré de stabilité très supérieur à celui qu'ils auraient autrement.

La Convention de 1961 vise les cas futurs d'apatridie. En vertu de cette Convention, un État partie accepte d'accorder la nationalité à des personnes qui, autrement, seraient apatrides, si elles ont un lien tangible avec le pays concerné – par exemple si elles y sont nées ou ont un parent qui en possède la nationalité. La Convention de 1961 fait fond sur le concept du « lien authentique et effectif » que de nombreux États utilisent dans leur législation et leur pratique pour définir les critères régissant la nationalité.

4.2.2 Rôle du HCR

Le HCR a toujours eu des responsabilités à l'égard des réfugiés apatrides. En revanche, son action en faveur des autres apatrides découle de résolutions que l'Assemblée générale des Nations Unies a adoptées dans les années 1970, et qui attribuent à l'organisation des fonctions particulières au regard de la Convention de 1961. Aux termes de la *Conclusion n° 78 (XLVI) du Comité exécutif* et de la *Résolution 50/152 de l'Assemblée générale des Nations Unies* en 1995, le HCR a maintenant un large mandat global en ce qui concerne l'apatridie. De fait, elle est la seule institution internationale qui soit investie de fonctions spécifiques à l'égard des apatrides. Ces tâches sont notamment les suivantes:

- § promouvoir l'adhésion aux Conventions de 1954 et de 1961;
- § donner à tous les États intéressés des conseils juridiques sur l'élaboration et la mise en œuvre des lois relatives à la nationalité;
- § coopérer avec les États et d'autres partenaires en vue de favoriser l'identification et le règlement rapides des problèmes d'apatridie;
- § former les agents de l'État et le personnel du HCR aux questions d'apatridie;
- § collecter et diffuser des informations sur le problème de l'apatridie partout dans le monde;
- § faire régulièrement rapport au Comité exécutif des activités entreprises en faveur des apatrides.

4.3 Personnes déplacées à l'intérieur de leur pays

Comme les réfugiés, les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays ont été contraintes de fuir leur foyer, mais au lieu d'entrer dans un autre pays, elles cherchent une protection à l'intérieur de leur pays d'origine ou de résidence. Les mouvements de réfugiés et de personnes déplacées ont souvent pour cause une situation des droits de l'homme précaire ou un conflit dans une région donnée du pays. Des personnes peuvent aussi être déplacées en raison d'une catastrophe écologique ou naturelle, par exemple, une sécheresse ou un ouragan. Le nombre des personnes déplacées dans le monde a considérablement augmenté au cours de la dernière décennie. On pense qu'elles seraient aujourd'hui plus de 25 millions.

En fait, aucun traité international ne définit ce qu'est une personne déplacée ou ne régit le traitement à accorder aux déplacés internes, en grande partie parce que ces personnes sont des ressortissants ou des résidents qui restent sur le territoire de leur pays. Par le passé, l'Assemblée générale a occasionnellement autorisé le HCR à fournir une assistance à un groupe spécifique de personnes déplacées sur une base exceptionnelle. Le HCR a aussi été autorisé à fournir une assistance aux personnes déplacées dans des régions accueillant des rapatriés. Cependant, contrairement à ce qui est le cas pour les apatrides, le HCR n'a pas de mandat à l'égard des personnes déplacées.

Traditionnellement, on a considéré que les personnes déplacées relevaient de la responsabilité du gouvernement du pays concerné, l'action des autres États ou des organisations apparaissant comme une ingérence injustifiée dans les affaires de ce pays. Les déplacements internes résultant souvent de politiques gouvernementales répressives, les droits fondamentaux de millions de personnes déplacées ne sont pas protégés. Ces dernières années, une prise de conscience grandissante de ce problème humanitaire et une attitude nouvelle quant au concept de souveraineté de l'État ont conduit à reconnaître la nécessité de mener une action internationale plus résolue en faveur des personnes déplacées.

A la demande de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, un Représentant spécial du Secrétaire général, chargé de la question des personnes déplacées dans leur propre pays, le docteur Francis Deng, a été nommé en 1992. Les efforts du Représentant spécial ont porté sur quatre grands axes: la mise au point d'un cadre normatif; la création de cadres institutionnels bien conçus aux niveaux international, régional et national; l'envoi de missions dans les pays; et la réalisation de travaux de recherche suivis sur des questions spécifiques. Les fonctions de M. Deng ayant pris fin en 2004, Walter Kälin a été nommé Représentant du Secrétaire général pour les droits fondamentaux des personnes déplacées.

4.3.1 Cadre juridique

S'appuyant sur les principes pertinents du droit international des droits de l'homme, du droit humanitaire et du droit relatif aux réfugiés, le Représentant spécial a dirigé le processus qui a conduit à la formulation des *Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays* (1998). En application de ces Principes, les **personnes déplacées sont**

« ...des personnes ou des groupes de personnes qui ont été forcés ou contraints à fuir ou à quitter leur foyer ou leur lieu de résidence habituel, notamment en raison d'un conflit armé, de situations de violence généralisée, de violations des droits de l'homme ou de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme ou pour en éviter les effets, et qui n'ont pas franchi les frontières internationalement reconnues d'un État ».

Bien que les *Principes directeurs* ne soient pas juridiquement contraignants, nombre d'entre eux reflètent les obligations qui incombent aux États en vertu des traités internationaux et du droit coutumier. Ils constituent donc la déclaration la plus autorisée des normes que doivent respecter les gouvernements et d'autres acteurs concernés, comme le HCR, face aux difficultés que connaissent les personnes déplacées.

4.3.2 Coopération interinstitutions

Bien que le Représentant spécial ait pour responsabilité de recenser les besoins et les principes régissant le traitement des personnes déplacées, il n'a pas de mandat opérationnel. C'est le gouvernement du pays concerné qui est, au premier chef, responsable de la protection de ces personnes. Plutôt que de créer une nouvelle organisation onusienne spécialisée ou d'élargir le mandat d'un organisme existant, il a été décidé de confier à un large éventail d'acteurs humanitaires, des droits de l'homme et du développement le soin de répondre, selon leur mandat et leurs compétences, aux besoins des personnes déplacées. Cette démarche concertée a été mise en place au siège des Nations Unies et sur le terrain:

§ le Secrétaire général des Nations Unies a prié le Coordonnateur des secours d'urgence, qui est aussi à la tête du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH), de fournir un soutien sur le terrain dans les situations concernant les personnes déplacées (notamment, de négocier l'accès à ces populations, de plaider pour une protection et une assistance en leur faveur, de mobiliser des ressources, et de gérer un système mondial d'information sur les personnes déplacées);

- § le Groupe de travail du Comité permanent interorganisations des Nations Unies, présidé par le Coordonnateur des secours d'urgence, a tenu des consultations sur la répartition des responsabilités entre les divers acteurs concernés et a convenu des politiques communes à adopter dans le cadre des efforts humanitaires en faveur des personnes déplacées;
- § le Coordonnateur des secours d'urgence a établi, au sein du BCAH un Groupe interinstitutions concernant les personnes déplacées. Il s'agissait de promouvoir, à l'échelle du système des Nations Unies, des améliorations dans l'action internationale en faveur des déplacés internes et d'apporter un soutien ciblé pays par pays;
- § des consultations régulières ont lieu entre les centres de coordination sur les déplacements de populations dans le cadre du Réseau interinstitutions de haut niveau concernant les personnes déplacées, qui est un organe consultatif spécialisé;
- § la responsabilité de la coordination des activités de protection et d'assistance a été confiée au Coordonnateur résident et/ou Coordonnateur de l'action humanitaire des Nations Unies, qui agit en consultation étroite avec les équipes de pays interinstitutions.

4.3.3 Rôle du HCR

Bien que l'action du HCR en faveur des personnes déplacées ait varié au fil des années, l'organisation participe aux efforts interinstitutions décrits ci-dessus. Sa politique, fondée sur la démarche concertée interinstitutions et les conditions définies par l'Assemblée générale des Nations Unies dans diverses résolutions, est de protéger et d'assister les personnes déplacées seulement quand:

- § le Secrétaire général des Nations Unies a demandé qu'une assistance soit fournie/l'a autorisée;
- § les autorités nationales du pays où se trouvent les personnes déplacées ont donné leur consentement/accord;
- § des ressources adéquates sont disponibles;
- § les considérations de politique générale, telles que les effets sur les opérations de protection en faveur des réfugiés, la mesure dans laquelle d'autres institutions peuvent assumer les fonctions nécessaires, et l'importance de la situation pour la communauté internationale, ont été dûment prises en compte;
- § les considérations opérationnelles, telles que la sécurité du personnel et l'accès aux personnes déplacées, ont été prises en compte.

4.4 Autres personnes

Le HCR a parfois, pour des raisons humanitaires et sur la base de son mandat, mené une action en faveur d'individus autres que les réfugiés ou les personnes relevant de sa compétence, notamment lorsqu'il était matériellement difficile d'établir une distinction entre ces individus et les personnes relevant du mandat de l'organisation. Par exemple, le HCR a porté assistance à des populations locales qui n'avaient jamais été déplacées, mais qui vivaient aux côtés de rapatriés et de personnes revenant dans des régions où elles étaient membres d'une minorité et à nouveau exposées au risque de déplacement.

Résumé

Rapatriés

Les rapatriés sont **d'anciens réfugiés qui ont regagné de leur plein gré leur pays d'origine.**

Le droit des droits de l'homme:

- § garantit le droit au retour dans le pays d'origine;
- § définit les normes de traitement lors de ce retour.

La préoccupation légitime du HCR pour les conséquences du retour, et partant son rôle dans le suivi des rapatriés et l'assistance aux rapatriés, est confirmée par le Comité exécutif et dans les Conclusions du Comité.

Apatridie

Un apatride est une personne:

- § **qu'aucun État ne considère comme son ressortissant;**
- § qui ne jouit donc pas des droits normalement associés à la nationalité/la citoyenneté;
- § qui peut aussi être un réfugié, suivant sa situation.

Les principaux instruments internationaux relatifs aux apatrides sont :

- § la *Convention relative au statut des apatrides* (1954);
- § la *Convention sur la réduction des cas d'apatridie* (1961).

Le HCR est la seule organisation internationale qui ait un mandat général, découlant principalement des résolutions de l'Assemblée générale, en matière d'assistance aux apatrides. Guidé par les traités ci-dessus, il s'emploie à:

- § veiller à ce que les droits des apatrides soient respectés;
- § prévenir l'apatridie, par exemple, en encourageant les États à octroyer la nationalité aux personnes qui ont un lien tangible avec le territoire sur lequel elles résident et qui, autrement, seraient apatrides.

Personnes déplacées à l'intérieur de leur pays

Les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays sont **des personnes qui ont fui leur foyer pour une autre région du pays dans lequel elles résident habituellement**, en raison d'un conflit armé, d'une situation de violence généralisée, ou d'une catastrophe naturelle ou provoquée par l'homme.

Souvent, la même situation produit à la fois des personnes déplacées et des réfugiés. La différence entre les deux groupes réside dans le fait que les réfugiés fuient pour un autre pays.

Les *Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays* (1998) des Nations Unies définissent les normes de l'action internationale en faveur des personnes déplacées.

Le HCR participe à la collaboration interinstitutions sur les questions concernant les personnes déplacées et, dans certaines conditions, aux efforts interinstitutions déployés, notamment, pour porter, sous la conduite du Coordonnateur des secours d'urgence des Nations Unies, une protection et une assistance aux personnes déplacées.

Lecture complémentaire

Rapatriés

Conclusions du Comité exécutif n° 18 (XXXI) 1980 et N° 40 (XXXVI) 1985 sur le rapatriement volontaire.

Conclusions du Comité exécutif n° 74 (XLV) 1994 et N° 85 (XLIX) 1998 sur la protection internationale des réfugiés.

Apatridie

Recueil de traités et autres textes de droit international concernant les réfugiés et les personnes déplacées, (Volume I), HCR, 1995.

Conclusion du Comité exécutif n° 78 (XLVI) 1995 sur la prévention et la réduction des cas d'apatridie.

Activités du HCR dans le domaine de l'apatridie: rapport intérimaire (EC/53/SC/CRP.11), HCR, juin 2003.

Que serait votre vie sans nationalité?, HCR, 1998.

Personnes déplacées à l'intérieur de leur pays

Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays (E/CN.4/1998/53/Add.2), ONU, 1998.

Conclusion du Comité exécutif n°75 (XLV) 1994 sur les personnes déplacées à l'intérieur du territoire.

No Refuge: The Challenge of Internal Displacement, ONU, 2003.

Operational Guidelines for UNHCR's Involvement with IDPs, HCR, 2001.

Exercices

- 1 L'une des affirmations suivantes sur les rapatriés est fausse. Laquelle?
 - a Leur rapatriement n'a pas toujours lieu dans le cadre d'un programme organisé.
 - b La possibilité d'un retour dépend de la situation dans le pays d'origine.
 - c C'est au HCR qu'incombe au premier chef la responsabilité de garantir des conditions propices à leur retour.
 - d Leur retour a lieu sur une base volontaire.
- 2 Le cadre juridique relatif aux réfugiés comporte divers éléments, qu'étaye le droit qu'a chaque citoyen en vertu du droit international des droits de l'homme de retourner dans son pays d'origine. *Vrai ou faux?*
- 3 Compléter la phrase par l'une des phrases suivantes: un apatride est:
 - a Une personne qui vit actuellement hors du pays dont elle a la nationalité.
 - b Une personne qu'aucun État ne reconnaît comme son ressortissant même si elle a une nationalité.
 - c Une personne qu'aucun État ne reconnaît comme son ressortissant.
 - d Une personne qui est confrontée à une discrimination grave dans le pays dont elle a la nationalité ou la citoyenneté.
- 4 Laquelle des affirmations suivantes est vraie?
 - a L'apatridie est définie par la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés.
 - b L'apatridie est toujours le résultat de la discrimination ou de la persécution exercées par un État.
 - c Ni la Convention relative au statut des apatrides ni la Convention sur la réduction des cas d'apatridie ne donnent une définition de l'apatride.
 - d La Convention de 1951 reconnaît que des apatrides peuvent, dans certaines circonstances, être aussi des réfugiés.
- 5 L'un des éléments suivants n'est pas régi par l'une ou l'autre des deux Conventions relatives à l'apatridie. Lequel?
 - a Les droits des hommes et des femmes apatrides dans leur pays de résidence.
 - b Le traitement des apatrides qui sont aussi des réfugiés.
 - c La définition de l'apatride.
 - d Le pays qui devrait octroyer la nationalité à une personne qui, autrement, serait apatride.
- 6 Parmi les affirmations suivantes, laquelle décrit correctement les responsabilités du HCR à l'égard des apatrides:
 - a Le HCR est la seule organisation internationale qui soit investie de fonctions spécifiques à l'égard de ce groupe de personnes.
 - b Son mandat ne couvre que les apatrides qui se trouvent dans un pays partie à l'une des Conventions relatives à l'apatridie ou aux deux.

- c** Son mandat à l'égard des apatrides découle exclusivement de son Statut. **D.** Le HCR n'a un mandat qu'à l'égard des réfugiés apatrides.
- 7** L'une des fonctions suivantes ne fait pas partie de celles que le HCR assume en faveur des apatrides. Laquelle?
- a** Promouvoir l'adhésion aux deux Conventions relatives à l'apatridie.
 - b** Octroyer officiellement une nationalité aux apatrides quand aucun État ne veut le faire.
 - c** Fournir aux États intéressés des conseils juridiques sur l'élaboration d'une législation relative à la nationalité.
 - d** Coopérer avec les États à l'identification et au règlement des problèmes d'apatridie.
- 8** Parmi les circonstances énumérées ci-dessous, laquelle n'est pas une cause d'apatridie?
- a** La dislocation d'un État en plusieurs pays plus petits.
 - b** La législation qui prive automatiquement une femme de sa nationalité si elle épouse un étranger.
 - c** La discrimination liée à la nationalité.
 - d** Le fait d'être né d'un apatride.
- 9** Parmi les affirmations suivantes, laquelle ne concerne pas les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays?
- a** Elles échappent à un danger en fuyant pour une autre région du pays dans lequel elles vivent ou pour l'étranger.
 - b** La cause de leur déplacement peut être aussi celle d'un mouvement de réfugiés.
 - c** Elles doivent avoir été forcées de quitter leur foyer.
 - d** Contrairement aux réfugiés, la cause de leur déplacement peut être une catastrophe naturelle.
- 10** Compléter avec l'une des phrases suivantes: *Les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays:*
- a** Ont une incidence sur les activités des États, mais pas sur celles des organisations comme le HCR, en faveur des personnes déplacées.
 - b** Ne sont pas juridiquement contraignants, mais nombre d'entre eux existent indépendamment, en tant qu'obligations découlant des traités internationaux.
 - c** Sont contenus dans un traité adopté à l'issue d'un processus conduit par les Nations Unies.
 - d** S'inspirent uniquement des principes pertinents du droit international humanitaire.
- 11** Parmi les affirmations suivantes, laquelle reflète correctement la démarche de la communauté internationale dans les situations concernant des personnes déplacées?
- a** Seul le pays dans lequel le déplacement a eu lieu a un intérêt et un rôle légitimes dans les activités d'assistance en faveur des personnes déplacées.
 - b** Le HCR est l'institution chef de file dans de telles situations.

- c La responsabilité première incombe au pays dans lequel a eu lieu le déplacement, et un soutien international est assuré par divers acteurs humanitaires et du développement œuvrant en coopération.
- d Le Représentant spécial du Secrétaire général, chargé de la question des personnes déplacées dans leur propre pays, assure la direction opérationnelle des activités d'assistance en faveur de ces personnes.

12 Le HCR ne joue un rôle en faveur des personnes déplacées que dans certaines circonstances. *Vrai ou faux?*

Cas G

L'État de Bantana est, depuis deux ans, aux prises avec une guerre civile qui a poussé 25 % environ de la population à fuir pour d'autres régions du pays. Bien que le gouvernement ait adopté, il y a un an, une loi établissant les droits des personnes déplacées et désigné un médiateur indépendant chargé de défendre leurs intérêts, nombre de ces droits ne sont pas respectés dans la pratique. Le dernier rapport des collaborateurs du HCR sur le terrain indique:

« L'intensification des combats entre l'armée et les forces rebelles dans le nord a provoqué, le mois dernier, le déplacement de 10 000 habitants des villages de la région de la Rivière rouge. Il semble que les rebelles concentrent leur action sur cette région, car les terres y sont fertiles et ont été moissonnées récemment. Les rebelles ont pris pour cible les villages qui seraient favorables au gouvernement. Ils en ont expulsé les habitants, dont ils ont pris les récoltes pour disposer de réserves alimentaires.

Les villageois sont arrivés dans les zones d'installation pour personnes déplacées dans l'est du pays, où la nourriture manque déjà. L'aide humanitaire destinée à ces zones d'installation a été détournée à plusieurs reprises par des soldats de l'armée régulière, pour leur propre usage et pour récompenser les villages fidèles au gouvernement. La population des zones d'installation a été soumise aux « inspections » des soldats gouvernementaux, qui recherchaient soi-disant des déserteurs mais qui en fait voulaient extorquer de l'argent et des biens aux civils. En outre, les forces rebelles ont lancé des attaques armées contre les zones d'installation pour tuer des membres de la population déplacée. Lors de la dernière attaque, 50 personnes déplacées ont été tuées.

Côté plus positif, L'UNICEF a été récemment autorisé à réaliser une mission dans les camps pour évaluer les besoins des enfants en matière d'éducation. L'UNICEF indique que, même si les écoles publiques situées à proximité des camps sont tenues, en vertu de la loi, d'accueillir les enfants déplacés, elles refusent régulièrement de le faire au prétexte qu'elles disposent de ressources limitées. Certaines exigent une redevance mensuelle, à laquelle ne sont pas soumis les enfants locaux. L'UNICEF joue un rôle limité dans la gestion des programmes d'alimentation du nourrisson menés dans certaines zones d'installation, mais rencontre des difficultés pour obtenir l'accès à d'autres camps. Face à la détérioration de la situation des personnes déplacées, le BCAH a récemment ouvert un bureau dans la capitale. »

Le gouvernement a récemment demandé au bureau du HCR au Bantana d'apporter son soutien aux activités d'assistance en faveur des personnes déplacées. Ce bureau est relativement petit, car il y a très peu de demandeurs d'asile et de réfugiés au Bantana. En tant qu'administrateur principal de secteur géographique au siège, vous devez donner avis sur la réponse à donner au gouvernement du Bantana.

- a** Le rapport fait état de plusieurs violations des *Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays*. Après avoir lu cet instrument (http://www.reliefweb.int/ocha_ol/pub/idp_gp/idp_fr.html), identifiez quatre principes, autres que le Principe 6, qui selon vous ont été violés au Bantana et la nature de chaque violation.

Principe	Violation
N° 6. Droit d'être protégé contre un déplacement arbitraire	Les combats engagés par les rebelles dans le nord du pays visent en partie à contraindre certains membres de la population civile à partir.

- b** Quels sont, selon vous, les facteurs à prendre en considération avant de décider si le HCR devrait accéder à la demande du gouvernement, qui souhaite le voir soutenir activement ses efforts d'assistance en faveur des personnes déplacées?

Cas H

Yasmine, ressortissante de Nordland, a épousé Christophe, ressortissant d'Estland. Elle est venue vivre avec Christophe en Estland, et le couple a eu un fils, André. Celui-ci est né au Nordland, alors que Yasmine était venue voir ses parents. Yasmine et Christophe avaient l'intention de déclarer la naissance d'André à leur retour en Estland, mais ils ont omis de le faire. Ils ont divorcé et Yasmine envisage de rentrer au Nordland avec son fils de 18 mois, pour vivre avec sa famille.

Yasmine est venue vous voir, en votre qualité d'administrateur du HCR chargé de la protection en Estland. Elle souhaite que vous la conseilliez sur les aspects juridiques d'un retour au Nordland. Vous savez qu'en vertu des lois sur la nationalité du Nordland, les femmes qui épousent un étranger perdent leur nationalité. En outre, seuls les enfants nés de ressortissants du Nordland ont automatiquement droit à la citoyenneté. En application de la législation de l'Estland, un étranger marié à un ressortissant acquiert automatiquement la nationalité, qui lui est retirée en cas de divorce. Les enfants acquièrent automatiquement la nationalité de l'Estland de deux façons: s'ils naissent sur le territoire du pays ou s'ils sont enregistrés avant leur premier anniversaire, lorsqu'ils naissent à l'étranger de ressortissants de l'Estland.

- a** Quelle est la nationalité actuelle de Yasmine?

- b** Quelle est la nationalité d'André?

- c** La situation de Yasmine et d'André est-elle du ressort du HCR?

Réponses – Chapitre 4

- 1 c** C'est au gouvernement du pays d'origine, et non au HCR, qu'incombe au premier chef la responsabilité de garantir des conditions propices à un retour, car il peut exercer une plus grande influence en vue d'une amélioration de la situation politique, économique et de sécurité sur son territoire. Le rapatriement peut avoir lieu aussi bien spontanément que dans le cadre d'un mouvement organisé (A), la possibilité d'un retour dépend des conditions dans le pays d'origine (B), et les rapatriés rentrent de leur plein gré (D).
- 2 Vrai** Le cadre juridique concernant les rapatriés est fondé sur le droit au retour et complété par les dispositions des droits de l'homme régissant le traitement dont ils devraient bénéficier à leur retour.
- 3 c** Une personne qui est apatride n'a ni citoyenneté ni nationalité, où que ce soit dans le monde. La citoyenneté et la nationalité sont des notions interchangeables. L'option B est fausse, car une personne qui a une nationalité ne peut pas être apatride. L'option A est fausse, étant donné que, par définition, un apatride n'a pas d'État de nationalité. De même, l'option D est fausse, car, bien qu'un apatride puisse subir une discrimination grave, celle-ci ne peut avoir lieu dans un État dont il a la nationalité/la citoyenneté, un apatride n'ayant ni l'une ni l'autre.
- 4 d** La définition du réfugié contenue dans la Convention de 1951 reconnaît explicitement qu'une personne n'ayant pas de pays de nationalité peut être un réfugié. (Voir la référence au « pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle » par rapport au pays « dont elle a la nationalité » à l'article 1A de la Convention de 1951.) S'agissant des options A et C, l'apatridie n'est pas définie par la Convention de 1951, mais par la Convention relative au statut des apatrides (1954). Les causes de l'apatridie sont diverses et ne résultent pas toujours d'un comportement hostile de la part d'un État (B).
- 5 b** La définition de l'apatridie donnée dans la Convention relative au statut des apatrides (1954) exclut les personnes qui relèvent du champ d'application de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés. Cette définition déterminant la portée de la Convention de 1954 et de la Convention sur la réduction des cas d'apatridie (1961), aucun des deux instruments internationaux sur l'apatridie ne s'applique aux réfugiés qui sont aussi apatrides. La Convention de 1954 définit ces droits et la Convention de 1961 établit les principes de la détermination du pays le plus approprié pour accorder la nationalité à un apatride (A).
- 6 a** Le HCR a reçu un mandat général à l'égard des apatrides en application de résolutions de l'Assemblée générale, et non de son Statut. Il est la seule organisation internationale à remplir cette fonction. Ses responsabilités ne sont pas limitées aux personnes se trouvant sur le territoire d'États parties à un des traités sur l'apatridie ou aux deux, ou aux apatrides qui sont aussi des réfugiés.

- 7 **b** L'octroi de la nationalité se fait à la discrétion des États; le HCR n'a pas le pouvoir d'accorder une nationalité à un apatride. Le HCR a pour fonction d'aider les États de diverses manières, afin de prévenir les cas d'apatridie et d'améliorer la situation des personnes qui sont déjà apatrides.
- 8 **c** Une personne qui est confrontée à la discrimination du fait de sa nationalité ne peut pas, par définition, être apatride, car elle possède une nationalité. En revanche, toutes les autres options peuvent être des causes d'apatridie.
- 9 **a** Les personnes déplacées ont quitté une région de leur pays pour une autre; elles ne fuient pas pour un autre pays. (Voir la définition donnée dans les *Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays*). Toutefois, les événements à l'origine de leur fuite peuvent aussi conduire certains de leurs compatriotes à rechercher la sécurité de l'autre côté de la frontière et, ce faisant, à devenir des réfugiés. A l'instar des réfugiés, les personnes déplacées sont contraintes de quitter leur foyer; contrairement aux réfugiés, leur fuite peut avoir pour cause une catastrophe naturelle.
- 10 **b** Bien que les *Principes directeurs* ne soient pas juridiquement contraignants, beaucoup existent indépendamment, en tant qu'obligations découlant des traités du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire. Toutefois, étant donné qu'ils n'ont pas de statut juridique, ils ne sont pas contenus dans un traité. Les *Principes directeurs* découlent des domaines pertinents du droit international, notamment le droit des droits de l'homme et le droit humanitaire. Ils sont pertinents dans les actions que les parties, y compris les États et les organisations internationales, mènent en faveur des personnes déplacées.
- 11 **c** Comme dans toute situation humanitaire, la responsabilité première incombe au gouvernement de l'État sur le territoire duquel le déplacement interne a eu lieu. Cependant, cela ne signifie pas que d'autres acteurs, par exemple, d'autres États et le HCR, ne sont pas fondés à porter assistance aux personnes déplacées; ils peuvent jouer un rôle de soutien. Le HCR n'aidera les personnes déplacées que dans certaines circonstances. Il n'est pas l'institution chef de file des efforts déployés en faveur de ces personnes. Bien que le Représentant du Secrétaire général pour les droits fondamentaux des personnes déplacées assume des fonctions importantes à l'égard des personnes déplacées, il n'est pas chargé des questions opérationnelles. Celles-ci sont gérées par le biais d'un mécanisme interinstitutions, administré au siège par le Coordonnateur résident de l'action humanitaire des Nations Unies.
- 12 **Vrai** Comme cela est indiqué dans la réponse précédente, le HCR ne porte assistance aux personnes déplacées que si certains critères, définis dans diverses résolutions de l'Assemblée générale, sont remplis. Par exemple, le Secrétaire général des Nations Unies doit en avoir fait la demande ou avoir donné son autorisation.

Cas G

a

Principe	Violation
N° 6. Droit d'être protégé contre un déplacement arbitraire	Les combats engagés par les rebelles dans le nord du pays visent en partie à contraindre certains membres de la population civile à partir.
N° 10. Droit à la vie et à une protection contre les attaques	Les attaques violentes des forces rebelles contre les personnes déplacées dans l'est du pays.
N° 18. Droit à un niveau de vie suffisant (par ex., nourriture et logement)	Approvisionnements alimentaires insuffisants pour les personnes déplacées.
N° 21. Protection contre la privation arbitraire de sa propriété et de ses biens	Les forces rebelles ont volé les récoltes dans les villages abandonnés. Confiscation injustifiée d'argent et d'autres biens personnels par des soldats de l'armée régulière « inspectant » les zones d'installation de personnes déplacées.
N° 23. Droit à une éducation primaire gratuite	Refus des écoles locales d'accueillir tous les enfants déplacés, si une redevance n'est pas versée.
N° 24. L'assistance humanitaire doit être fournie de manière impartiale; en particulier, elle ne doit pas être détournée pour des raisons militaires ou politiques	Les soldats de l'armée régulière détournent les secours alimentaires destinés aux personnes déplacées, pour leur propre usage et pour les villages fidèles au gouvernement.

b Les critères régissant l'action du HCR en faveur des personnes déplacées sont définis à la page 95. Dans cette situation particulière, il faudra prendre en considération les éléments suivants:

- § pas de demande du Secrétaire général;
- § mais une démarche du gouvernement;
- § cependant, d'autres institutions des Nations Unies, dont le BCAH, assurent une présence;
- § l'UNICEF mène déjà une action en faveur de certaines personnes déplacées;
- § quelle institution des Nations Unies assume les fonctions de Coordonnateur résident/humanitaire pour le Bantana.

Cas H

- a** Yasmine est apatride. Elle a perdu la nationalité du Nordland par son mariage, et celle de l'Estland à cause de son divorce.
- b** André est lui aussi apatride. Bien qu'il soit né au Nordland, il n'a pas la nationalité de ce pays, car aucun de ses parents ne l'avait à ce moment là. Il ne remplit pas les conditions requises pour jouir automatiquement de la citoyenneté de l'Estland: il n'est pas né dans ce pays, et ses parents ont omis de déclarer sa naissance.
- c** Le HCR ayant un mandat général en ce qui concerne l'identification et le règlement des problèmes d'apatridie, il s'intéressera à la situation de Yasmine et André.

Chapitre 5

Le cycle du déplacement

Première partie: La fuite et l'accès à l'asile



Principaux objectifs

Comprendre ce qui contraint une personne à fuir son pays et à rechercher l'asile.

Examiner les conditions dans lesquelles ont lieu ces déplacements et les obstacles auxquels sont confrontés les demandeurs d'asile pour obtenir l'accès à la sécurité dans un autre pays.

Comprendre les obligations qu'ont les pays d'admettre des demandeurs d'asile, d'assurer leur sécurité et de satisfaire leurs besoins matériels et psychosociaux.

Bien comprendre la fonction des procédures de détermination du statut, les différentes approches et le rôle du HCR en la matière, et les normes minimales à respecter.

Ce chapitre examine les raisons pour lesquelles les réfugiés fuient leur foyer, la façon dont peut se dérouler leur voyage, et comment ils cherchent asile dans un autre pays. Rechercher l'asile exige souvent de surmonter des barrières physiques à l'entrée dans un pays, d'obtenir l'accès à une procédure de détermination du statut de réfugié, et de pouvoir subvenir aux besoins quotidiens en attendant qu'une décision soit prise quant à la demande d'asile. Les normes que les États doivent respecter à l'égard de chacun de ces éléments sont aussi examinées. En outre, le chapitre se concentre sur l'objet des procédures de détermination du statut et les différentes approches utilisées, notamment dans les situations d'urgence.

5.1 Pourquoi et comment les réfugiés fuient-ils?

Qu'est-ce qui pousse une personne à quitter son foyer, et souvent sa famille, pour chercher la sécurité à l'étranger? La **persécution**, qui peut comprendre la torture, le harcèlement, la violence sexuelle, la détention arbitraire ou prolongée, d'autres violations graves des droits de l'homme, ou des menaces, est la principale cause d'un acte aussi désespéré. La persécution peut être exercée en temps de paix ou résulter d'une situation de conflit, qu'il soit interne ou international. Le persécuteur est généralement une personne qui a des liens avec les autorités en place, mais il arrive, dans certaines situations, qu'il soit un agent non étatique, par exemple, un groupe rebelle. Un déplacement massif est susceptible de se produire en cas de persécution à grande échelle, par exemple lorsque les civils d'une origine ethnique donnée sont pris pour cible dans le cadre de la répression exercée contre un mouvement sécessionniste ou un groupe d'opposition politique, ou d'une situation de violence aveugle et généralisée.

Il ne faut jamais sous-estimer le **traumatisme de la fuite**. Une personne qui envisage de quitter son foyer doit mettre en balance les risques de la fuite, les dangers physiques qui lui sont inhérents et l'éventualité d'une sanction sévère en cas d'arrestation, avec la crainte de ce qu'elle pourrait subir si elle ne tente pas de fuir. Les personnes qui sont contraintes de laisser derrière elles des membres de leur famille et des amis proches sont souvent tenaillées par la culpabilité et la peur. Le voyage lui-même est souvent rempli de dangers. La personne qui fuit peut ne pas être en mesure de quitter le pays en franchissant normalement une frontière, car elle craint d'être découverte par les autorités. Elle devra peut-être emprunter des itinéraires difficiles ou périlleux et/ou utiliser des moyens de transport clandestins. Dans ce cas, elle sera vulnérable à l'exploitation, qui sera le fait d'individus suffisamment dénués de scrupules pour profiter de son malheur et de son désespoir.

Il est donc essentiel de traiter tous les demandeurs d'asile et les réfugiés avec compréhension et sensibilité. Outre les souffrances qu'ils ont déjà endurées, ils vivent en permanence dans l'incertitude quant à leur avenir et à celui des proches qu'ils ont laissés derrière eux. Les effets de la fuite sur les enfants, en particulier ceux qui ont voyagé seuls, sans la compagnie d'un tuteur adulte, ne doivent jamais être sous-estimés. Les enfants non accompagnés en quête d'asile ne sont pas seulement confrontés à des dangers physiques. Ils doivent aussi trouver de la nourriture, de l'eau et un abri et risquent de subir de mauvais traitements de la part d'étrangers, notamment de groupes armés qui tentent de les enrôler par la force. Les femmes sont, elles aussi, exposées à des risques particuliers durant la fuite, surtout si elles ont perdu la protection traditionnelle que leur apporte la présence d'hommes de leur famille. Les femmes fuyant une guerre civile peuvent subir les violences sexuelles, notamment le viol, de soldats ou de rebelles. Les demandeurs d'asile âgés sont vulnérables eux aussi, surtout s'ils sont contraints de fuir seuls.

Alors que les réfugiés sont contraints de quitter leur pays d'origine parce qu'ils craignent d'être persécutés, d'autres migrants partent pour des raisons différentes, telles que l'espoir d'échapper à la pauvreté. De plus en plus, des réfugiés sont pris dans de plus vastes **mouvements de populations mixtes**. Il arrive que les personnes en quête d'asile recourent aux mêmes méthodes que les autres migrants et utilisent, par exemple, de faux papiers ou les services de passeurs et de trafiquants.

5.2 Admission dans un pays d'asile

En général, les pays ne sont pas tenus d'admettre des étrangers sur leur territoire. Les réfugiés constituent l'exception à cette règle. Les efforts du HCR se fondent sur l'obligation qu'ont les États d'admettre sur leur territoire des personnes qui demandent l'asile, du moins sur une base temporaire. Comme cela a déjà été expliqué, le **principe de non-refoulement**, énoncé dans tous les traités relatifs aux réfugiés et dans le droit international coutumier, interdit aux États d'expulser, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières de territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques. Ce concept signifie implicitement que les personnes en quête d'asile ne doivent pas être refoulées à la frontière. En fait, ce principe est énoncé de façon catégorique dans la *Déclaration des Nations Unies relative à l'asile territorial*. Le **droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile** est consacré par la *Déclaration universelle des droits de l'homme* qui, si elle n'est pas juridiquement contraignante, a néanmoins un poids moral considérable. L'asile implique une protection sur le territoire d'un État autre que le pays d'origine et

englobe le non-refoulement, l'autorisation de rester et des normes humaines de traitement.

Les États ont le droit, sous réserve de leurs obligations au regard du droit international relatif aux réfugiés, du droit des droits de l'homme et du droit international coutumier, de contrôler l'entrée, le séjour et l'expulsion des non-nationaux (étrangers). Au fil des années, face au nombre croissant de demandeurs d'asile et de migrants économiques, ils ont intensifié leurs efforts pour gérer l'immigration sur leur territoire, en partie en restreignant l'accès physique. Pour lutter contre l'immigration clandestine, les gouvernements imposent une obligation de visa, prescrivent des sanctions à l'égard des compagnies aériennes et de navigation transportant des étrangers sans papiers ou non munis de tous les documents nécessaires, et/ou interceptent des individus pour les empêcher d'atteindre les frontières de leur pays. Malheureusement, ces efforts peuvent aussi empêcher ceux qui ont besoin d'une protection internationale de trouver la sécurité. Bien que le HCR n'ait pas de mandat en matière de migrations, il collabore avec les gouvernements et d'autres institutions, comme l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), pour veiller à ce que la protection des réfugiés ne soit pas menacée par des tentatives, par ailleurs légitimes, de contrôler la circulation des personnes à travers les frontières.

Des mesures restrictives de contrôle des migrations ne doivent pas, cependant, conduire à un refoulement. La *conclusion n° 97 (LIV) du Comité exécutif (2003)* l'indique clairement. Quand un État intercepte ou arraisonne un navire en route vers son territoire, il doit veiller à ce que ses agents prennent soin d'identifier toute personne qui, à bord, pourrait avoir besoin d'une protection internationale. Le fait qu'une personne arrive dans un aéroport ou un port maritime sans les papiers d'immigration nécessaires, tel qu'un visa en cours de validité, n'est pas une raison suffisante pour lui refuser l'entrée sur le territoire si elle demande l'asile. Généralement, seuls les États plus développés ont les moyens financiers de mettre en œuvre des mesures perfectionnées d'interception. En fait, la plupart des réfugiés, notamment ceux qui arrivent en masse, se trouvent dans des pays en développement qui n'ont pas la capacité d'imposer de telles mesures.

La question de l'accès physique à un pays d'asile est posée aussi quand des demandeurs d'asile sont secourus en mer par des navires appartenant au gouvernement ou des bateaux privés, et quand des passagers clandestins ont secrètement embarqué. Bien que le droit international impose de porter secours aux naufragés, aucun cadre juridique clairement défini ne couvre les besoins en protection de ces personnes. Pour le HCR, ces personnes devraient être autorisées à débarquer au port d'escale suivant. Si le débarquement est refusé et que les demandeurs d'asile arrivent ensuite dans un pays où ils risquent d'être persécutés, cela équivaut à un

refoulement de la part du pays de première escale. Si le pays ne coopère pas, des collaborateurs du HCR tenteront d'interroger les personnes à bord du navire et, s'ils estiment qu'elles ont besoin d'une protection internationale, l'organisation tentera de trouver une solution adéquate, normalement la réinstallation dans un pays tiers.

5.3 Accueil des demandeurs d'asile

Une fois qu'ils ont été admis sur un territoire, les demandeurs d'asile doivent être traités conformément au droit international relatif aux réfugiés et au droit international des droits de l'homme. Les droits de l'homme, notamment le droit à un logement adéquat, s'appliquent à toute personne. La Convention de 1951 ne mentionne pas explicitement les demandeurs d'asile, mais le fait que certains seront des réfugiés signifie que ses dispositions relatives aux normes de traitement s'appliquent aussi aux demandeurs d'asile.

Le traitement réservé aux demandeurs d'asile varie d'un pays à l'autre, suivant les ressources financières disponibles, le système juridique en vigueur, et les attitudes sociales. La *conclusion n° 93 (LIII) du Comité exécutif (2002)* sur l'accueil des demandeurs d'asile dans le cadre des différents systèmes d'asile confirme que les normes élémentaires de traitement doivent être respectées pour tous les demandeurs d'asile, et que les besoins particuliers des femmes et des enfants doivent être pris en considération. Bien que des difficultés surgissent quand des demandeurs d'asile arrivent en masse, les normes minimales de traitement doivent néanmoins être respectées (voir *conclusion n° 22 (XXXII) 1981* sur la protection des personnes en quête d'asile en cas d'arrivées massives et la *conclusion n° 100 (LV) 2004* sur la coopération internationale et le partage des charges et des responsabilités dans les afflux massifs). Ces situations exigent généralement une plus grande coopération de la part des États concernés. De fait, un partage amélioré de la charge et des responsabilités, notamment la mise au point de réponses plus fiables aux afflux massifs, est l'un des objectifs de l'*Agenda pour la protection*.

Après leur arrivée dans un nouveau pays, le plus souvent avec très peu de biens, les demandeurs d'asile auront besoin d'une aide pour subsister. La plupart n'auront pas été en mesure d'emporter de quoi payer un logement. Avec le soutien de la communauté internationale et du HCR, le cas échéant, le pays d'asile devra donc leur fournir un **logement adéquat, de quoi se nourrir et des vêtements**. Le logement peut être assuré sous différentes formes, notamment des centres d'accueil, des habitations sociales et des camps de tentes. Dans certains cas, les demandeurs d'asile seront hébergés par des amis, des proches ou des membres du même groupe ethnique qu'eux, résidant dans le pays d'asile. L'**accès aux**

services médicaux est un autre besoin essentiel, d'autant plus que les demandeurs d'asile ont parfois subi un traumatisme physique et mental pendant leur voyage, sinon avant le départ.

La dépendance à l'égard des services sociaux du pays d'asile peut être considérablement réduite si les demandeurs d'asile sont autorisés à rechercher un emploi ou à entreprendre des activités génératrices de revenu. Encourager l'**autosuffisance** des demandeurs d'asile contribue à rendre dignité et espoir à des personnes qui ont été arrachées à leur existence normale. En outre, cela augmente considérablement leurs perspectives de trouver une solution durable à leur situation. Dans de nombreux pays, les demandeurs d'asile se voient remettre des permis temporaires de travail ou sont autorisés, dans les zones rurales, à cultiver des parcelles inexploitées.

Dans un nombre croissant de pays, la **liberté de circulation** des demandeurs d'asile est limitée. Ces personnes sont placées en détention ou soumises à d'autres mesures restrictives en attendant que leur demande fasse l'objet d'une décision. Elles sont parfois détenues simplement parce qu'elles sont arrivées clandestinement. La détention n'est pas seulement l'incarcération dans une prison. On parle de détention chaque fois que les déplacements d'une personne sont restreints à un environnement étroit et clôt, par exemple, un camp, une chambre d'hôtel ou une zone de transit dans un aéroport, et que le seul moyen de retrouver la liberté est de quitter le pays.

Le HCR considère que la détention des demandeurs d'asile est, en soi, non souhaitable. Les États ne devraient pas y recourir automatiquement ou comme un moyen de dissuader d'autres demandeurs d'asile. On ne peut avoir recours à la détention que si elle est prescrite par la loi et si elle est jugée nécessaire, pour les raisons qui sont définies dans la *conclusion n° 44 (XXXVII) 1986*:

- § procéder à des vérifications d'identité lorsque celle-ci est contestée ou inconnue;
- § conduire un entretien préliminaire pour déterminer les éléments constitutifs de la demande d'asile;
- § quand l'individu a agi de mauvaise foi en détruisant les titres de voyage ou les papiers d'identité, ou en se servant de faux documents afin d'induire en erreur les autorités;
- § quand la personne en question constitue un risque pour la sécurité nationale ou l'ordre public.

Même si la détention est jugée nécessaire pour les raisons ci-dessus, on ne doit y avoir recours que pour un temps le plus court possible. La Convention de 1951 indique clairement qu'aucune sanction pénale ne peut être prise à l'encontre des demandeurs d'asile qui entrent illégalement dans un pays parce qu'ils ont de

bonnes raisons de le faire pour obtenir l'accès au territoire et qui se sont présentés sans délai aux autorités.

En attendant que leur demande fasse l'objet d'une décision, les demandeurs d'asile doivent bénéficier d'un statut juridique pour la durée prévisible de leur séjour. Il faut leur remettre des **documents d'identité**, même temporaires ou rudimentaires. L'**enregistrement** – un processus par lequel des renseignements personnels essentiels sont recueillis auprès de chaque demandeur d'asile – est aussi un moyen efficace de garantir une protection juridique. Il facilite la distribution de secours matériels et permet d'identifier les demandeurs d'asile qui ont des besoins particuliers en matière de protection. Les principaux éléments à prendre en compte dans tout processus d'enregistrement, par exemple, le respect de la confidentialité, sont exposés dans la *conclusion n° 91 (LII) du Comité exécutif (2001)*. L'importance de l'enregistrement en tant qu'instrument de protection est reconnue aussi dans *l'Agenda pour la protection*.

Les politiques d'accueil doivent prendre en considération les besoins spéciaux des femmes, des filles et des garçons. En règle générale, les femmes doivent avoir le même accès que les hommes à l'assistance de base, y compris la nourriture, l'eau et l'hébergement. Les femmes ne doivent pas dépendre des hommes de leur famille pour avoir accès aux services et aux produits de première nécessité; sinon, elles peuvent être vulnérables à l'exploitation. Parmi les femmes en quête d'asile, beaucoup se trouvent pour la première fois hors de leurs structures sociales normales et certaines ne sont pas accompagnées par un proche. L'hébergement qui leur est fourni doit donc être sûr. Tout traitement médical requis sera assuré en tenant compte des origines sociales et culturelles, et il est important que des collaborateurs spécialisés s'occupent des femmes qui ont été victimes de violences sexuelles.

L'« intérêt supérieur » des enfants demandeurs d'asile, qu'il soit déterminé individuellement ou collectivement, doit être la préoccupation majeure. Ce principe est énoncé dans la *Convention relative aux droits de l'enfant (1989)*, qui définit un enfant comme tout être humain âgé de moins de 18 ans. Au moment de prendre une décision au sujet d'un enfant, la détermination de son intérêt supérieur passe par la prise en compte de normes objectives et subjectives, dont l'avis de l'enfant. Pour établir l'intérêt supérieur d'un enfant, il faut examiner des éléments précis, dont l'âge, le sexe, l'origine culturelle, les expériences passées et l'environnement général.

Il faut à tout prix éviter de placer en détention des enfants demandeurs d'asile, car la détention peut avoir des effets extrêmement préjudiciables sur les jeunes. Des efforts doivent être faits pour créer un sentiment de normalité et répondre aux besoins

liés au développement de l'enfant. Les droits à l'**éducation**, au repos, aux loisirs et au jeu revêtent une importance particulière. Au moment d'élaborer des politiques d'accueil des filles et des garçons, il est impératif de garder à l'esprit les risques auxquels ils sont exposés: exploitation, sévices physiques et sexuels, trafic et recrutement forcé dans l'armée ou des groupes armés.

Il est essentiel d'identifier le plus rapidement possible les enfants qui ne sont pas accompagnés par un adulte (enfants non accompagnés) ou dont s'occupent des adultes autres que leurs parents ou tuteurs habituels (enfants séparés), afin que des mesures adéquates de prise en charge puissent être mises en place. Il faut encourager les arrangements à base communautaire, tels que le placement dans une famille réfugiée de la même origine, plutôt que de recourir au placement dans des institutions comme des orphelinats. Chaque fois que possible, et dans les plus brefs délais, des efforts seront entrepris pour retrouver les proches de ces enfants et procéder à un regroupement familial.

Souvent, les demandeurs d'asile âgés ont été séparés des personnes qui s'occupaient d'eux habituellement. Ils ont parfois des problèmes de santé et/ou des difficultés à s'adapter à leur nouvel environnement, et ne savent pas à qui demander une assistance. Les politiques d'accueil doivent prendre en compte leurs besoins particuliers.

5.4 Accès aux procédures de détermination du statut de réfugié

Une personne est un réfugié dès lors qu'elle remplit les critères définis dans la Convention de 1951/le Protocole de 1967 (ou l'instrument régional ou national pertinent). Quand les autorités reconnaissent qu'une personne est un réfugié, elles n'en *font* pas un réfugié mais *déclarent* qu'elle en est un. Pour protéger efficacement les réfugiés, un gouvernement doit les identifier et pouvoir les distinguer des autres étrangers qui cherchent à rester sur son territoire. La manière de procéder dépend en grande partie des traditions juridiques du pays et de l'opportunité d'examiner les demandes d'asile individuellement ou, quand des réfugiés arrivent en grand nombre, collectivement. Ni la Convention de 1951 ni son Protocole ne traitent de ces questions procédurales.

Comme cela est indiqué au Chapitre 3, c'est aux États qu'incombe la responsabilité de conduire les procédures de détermination du statut. Néanmoins, si l'État ne peut pas ou ne veut pas identifier les réfugiés sur son territoire, le HCR peut, en vertu de son mandat, assumer cette tâche. A l'instar des États, le HCR déterminera s'il est réalisable ou pas d'examiner chaque demande d'asile individuellement.

5.4.1 Procédures individualisées de détermination

Les méthodes utilisées pour reconnaître une personne comme réfugiée varient d'un pays à l'autre, en fonction des traditions juridiques, des ressources nationales et de la situation locale. Dans nombre de pays, la décision initiale est prise par un comité spécialisé ou des agents de l'État, à la suite d'entretiens avec les demandeurs d'asile. Celle-ci peut ensuite être réexaminée en appel par un organisme de révision ou un tribunal administratif. Parfois, le HCR a accès aux dossiers et donne aux autorités de l'État son avis sur des cas individuels. Dans certains pays, le HCR fait partie de l'organisme de révision chargé d'examiner les cas des personnes dont la demande de statut a été rejetée.

Quelles que soient les particularités d'un système national, la *conclusion n° 8 (XXVII) du Comité exécutif (1977)*, sur la détermination du statut de réfugié, confirme que certaines exigences minimales doivent toujours être respectées pour garantir une **procédure juste et efficace**, notamment:

- § tous les agents chargés d'examiner les demandes d'asile doivent être dûment formés et bien comprendre le principe de non-refoulement;
- § les demandeurs d'asile doivent être clairement informés de la procédure à suivre et bénéficier de toute l'assistance nécessaire, y compris les services d'un interprète, pour présenter leur cas;
- § les demandeurs d'asile doivent, s'ils en font la demande, avoir accès au HCR;
- § les demandeurs d'asile ont le droit de saisir un organisme indépendant de recours ou de révision en cas de rejet de leur demande;
- § ils devraient être autorisés à rester dans le pays jusqu'à ce que leur cas soit réglé, y compris pendant le processus de recours/de révision, à moins que la demande ne soit manifestement abusive.

Le *Manuel du HCR sur les procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié*, qui a été cité par les tribunaux du monde entier, donne des orientations sur certaines questions et sur les aspects de fond de l'examen des demandes.

Face au nombre croissant de demandes d'asile, de nombreux gouvernements ont tenté de rationaliser leurs procédures d'asile. Celles-ci comprennent:

- § les procédures de recevabilité, par lesquelles les autorités de l'État dans lequel la personne demande l'asile déterminent d'abord (i) s'il leur incombe d'évaluer une demande donnée ou si cette responsabilité revient à un autre État. (ii) Parfois, les États vont chercher à déterminer si un demandeur d'asile a déjà trouvé une protection dans un autre État, en supposant que la

protection requise par la personne est disponible et accessible (ce que l'on appelle le « pays de premier asile »), ou (iii) si la personne peut être renvoyée dans un pays tiers qui est disposé à examiner sa demande sur le fond dans le cadre d'une procédure équitable, qui respecte le principe de non-refoulement et qui garantit une protection efficace si la demande aboutit (ce que l'on appelle le concept de « pays tiers sûr »);

- § l'établissement de dates limites pour le dépôt d'une demande d'asile;
- § des procédures accélérées pour les demandes manifestement infondées ou abusives (telles qu'elles sont définies dans la *conclusion n° 30 (XXXIV) 1983*), ou pour les demandes émanant de ressortissants de pays considérés comme sûrs, c'est-à-dire de pays où le demandeur n'est pas menacé de persécution.

Toutefois, aucune initiative visant à accroître l'efficacité du système ne doit porter atteinte au principe de non-refoulement. De plus, certaines de ces mesures procédurales ont soulevé des préoccupations en matière de protection, notamment d'accès.

Lors de la détermination du statut, une attention particulière doit être portée aux **demandeurs d'asile vulnérables**, comme les enfants, les victimes de la torture ou de la violence sexuelle, les femmes dans certaines circonstances, les personnes âgées, et les personnes souffrant de troubles psychologiques. Le HCR a salué les procédures et/ou principes directeurs que certains États ont spécialement élaborés à l'intention de ces groupes. Les femmes en quête d'asile qui sont accompagnées par un homme doivent être informées en privé de leur droit de déposer une demande d'asile indépendante à tout moment, et de demander un conseil juridique avant de déposer cette demande. Elles doivent de préférence être interviewées par des femmes et des interprètes qualifiées, sensibilisées à des problèmes tels que la violence sexuelle. L'épouse d'un demandeur d'asile débouté doit avoir la possibilité de démontrer qu'elle peut prétendre au statut de réfugié.

Les enfants non accompagnés ou séparés ne doivent pas faire l'objet d'interviews détaillées dès leur arrivée dans le pays. Dès qu'un enfant non accompagné ou séparé est identifié, un gardien ou un conseiller qualifié doit être nommé pour l'aider à tous les stades de la procédure de détermination du statut. Les interviews doivent être conduites par une personne ayant reçu une formation spécifique.

Personnes dont on estime qu'elles n'ont pas besoin d'une protection internationale

Si la demande de statut est finalement rejetée à l'issue d'un processus équitable, le gouvernement a le droit d'expulser la personne de son territoire, sous réserve de ses autres obligations en vertu du droit international des droits de l'homme (voir

« Protection complémentaire » ci-dessous), par exemple, l'interdiction de renvoyer un individu vers un territoire où il pourrait être soumis à la torture. Comme le note la *conclusion n° 96 (LIV) du Comité exécutif (2003)*, le retour doit s'effectuer de façon humaine et dans le strict respect des droits de l'homme, et l'intérêt supérieur de l'enfant reste primordial dans ces circonstances.

Le HCR ne s'occupe pas, en principe, du retour des demandeurs d'asile déboutés, ces personnes ne relevant plus de sa compétence. Toutefois, les méthodes utilisées pour les expulser d'un territoire peuvent peser sur l'intégrité du régime de protection internationale. Le HCR a, occasionnellement, aidé des États qui lui en avaient fait la demande à expulser des demandeurs d'asile déboutés, mais uniquement quand cette démarche était en accord avec le mandat humanitaire de l'organisation à l'égard des réfugiés.

Protection complémentaire

Les personnes qui fuient une situation de violence généralisée ou des événements perturbant gravement l'ordre public ne remplissent pas toujours des critères définis dans la Convention de 1951. De ce fait, elles ne peuvent pas prétendre au statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 ou de son Protocole de 1967, mais elles pourraient être couvertes par la définition plus large du réfugié contenue dans la Convention de l'OUA relative aux réfugiés ou dans la Déclaration de Carthage. Les États qui n'appliquent pas une définition plus large du réfugié reconnaissent généralement qu'il serait inhumain de renvoyer ces personnes vers une situation de grave insécurité, où leur vie serait menacée. Par conséquent, **les États qui ne sont pas liés par une définition plus large du réfugié** autorisent généralement les personnes fuyant une situation de violence généralisée à séjourner sur leur territoire jusqu'à ce que les conditions se soient améliorées dans le pays d'origine.

Dans ce cas, l'interdiction faite par le droit international des droits de l'homme d'expulser des personnes vers un territoire où elles risquent d'être soumises à la torture ou à des peines ou des traitements inhumains ou dégradants peut aussi s'appliquer. Certains pays accordent un statut humanitaire spécifique ou subsidiaire en application de la législation nationale, d'autres octroient le statut en vertu du pouvoir discrétionnaire de l'administration. Quel que soit son nom, ce statut est connu sous le nom de **protection complémentaire**, car il complète la protection des réfugiés que garantit la Convention de 1951.

La protection complémentaire est le plus souvent accordée dans le contexte des procédures de détermination individuelle du statut de réfugié, après examen de la situation particulière d'un demandeur d'asile. Elle doit donc être distinguée de la protection dont pourrait bénéficier une personne dans le cadre d'une réponse collective à un afflux massif, telle que la protection temporaire (voir ci-après).

5.4.2 Procédures de détermination collective

Quand des demandeurs d'asile arrivent en nombre, il n'est souvent pas possible d'examiner individuellement chaque cas. Dans de telles situations, la cause de l'afflux massif, par exemple l'escalade de la violence dans une guerre civile interethnique, est généralement évidente. Si des preuves dignes de foi sur les événements récents dans le pays d'origine, obtenues auprès de différentes sources, y compris les médias et les milieux diplomatiques, laissent penser que la majorité des arrivants pourront prétendre au statut de réfugié, le pays d'asile doit reconnaître les personnes arrivant en masse comme des réfugiés. Chacun des membres du groupe est alors considéré comme un réfugié *prima facie* (c'est-à-dire, en l'absence de preuve du contraire) et reconnu comme tel par le gouvernement. (Dans certaines circonstances, le HCR peut lui aussi procéder à une détermination collective *prima facie*). Cette reconnaissance doit se fonder sur l'instrument relatif aux réfugiés applicable. Si, une fois que le statut de réfugié *prima facie* a été accordé, un élément nouveau suscite le doute quant à l'éligibilité d'un membre du groupe au statut de réfugié, le cas de la personne est examiné pour déterminer si son statut *prima facie* doit être annulé.

5.4.3 Protection temporaire

Certains gouvernements, surtout dans les pays industrialisés, offrent une **protection temporaire** dans les situations d'afflux massif. La protection temporaire est une réponse d'urgence et à court terme, qui reporte la détermination de l'éligibilité au statut de réfugié. Le groupe est accueilli temporairement selon les normes minimales de protection fondées sur les principes de la Convention de 1951. La protection temporaire est levée une fois que la situation dans le pays d'origine s'est améliorée au point que la majorité des personnes en quête d'asile peuvent repartir dans des conditions de sécurité. Si la situation dans le pays d'origine ne s'améliore pas suffisamment au bout de quelques années, une autre forme de protection internationale doit être trouvée. Sinon, des personnes qui pourraient bien avoir droit à un traitement plus généreux et à une stabilité accrue en tant que réfugiés reconnus, pourraient injustement ne recevoir qu'une forme limitée de protection internationale.

Résumé

Accès physique à un pays d'asile

Le principe de non-refoulement:

- § place les États dans l'**obligation d'admettre les demandeurs d'asile** sur leur territoire;
- § doit être pris en compte dans l'élaboration et la mise en place des mesures de contrôle des migrations, telles que les obligations de visa et l'interception des migrants clandestins.

Accueil des demandeurs d'asile

Les **demandeurs d'asile jouissent de droits fondamentaux** comme:

- § un logement et une nourriture adéquats;
- § une assistance médicale;
- § la liberté de circulation;
- § l'éducation des enfants.

Les besoins particuliers des demandeurs d'asile âgés, des femmes vulnérables, des survivants de la torture et des enfants doivent être pris en compte.

Procédures de détermination du statut de réfugié

Ces procédures:

- § permettent aux États d'identifier les demandeurs d'asiles qui sont des réfugiés et qui, de ce fait, ont besoin d'une protection internationale;
- § peuvent varier considérablement d'un pays à l'autre, aucune méthode n'étant prescrite dans la *Convention de 1951* ou le *Protocole de 1967*;
- § sont conduites individuellement ou collectivement.

Les procédures de détermination **individuelle**:

- § reposent sur une évaluation au cas par cas des demandes d'asile;
- § doivent respecter certaines **normes procédurales**, telles que le droit de présenter un recours;
- § doivent donner aux personnes qui ne sont pas reconnues comme réfugiés au sens de la Convention la possibilité d'obtenir une **protection complémentaire** si le renvoi dans leur pays d'origine serait inhumain en raison d'un risque de mauvais traitements non assimilables à de la persécution.

Les mesures **collectives** de protection:

- § peuvent être appropriées dans les situations d'afflux massif, quand il n'est pas possible de déterminer individuellement le statut de réfugié mais que des éléments objectifs laissent penser que la majorité des membres du groupe sont des réfugiés;
- § peuvent prendre la forme d'une **reconnaissance *prima facie*** ou d'une **protection temporaire**.

Le rôle du HCR:

- § peut prendre différentes formes, à l'appui des procédures mises en place par les États;
- § peut comprendre, si le gouvernement ne prend pas de mesures, des activités de détermination du statut de réfugié, en vertu du mandat de l'organisation.

Lecture complémentaire

Accès physique

Conclusion n° 97 (LIV) du Comité exécutif (2003) sur les garanties de protection dans les mesures d'interception.

Accueil

Conclusion n° 93 (LIII) du Comité exécutif (2002) sur l'accueil des demandeurs d'asile dans le cadre des différents systèmes d'asile.

Conclusion n° 22 (XXXII) du Comité exécutif (1981) sur la protection des personnes en quête d'asile en cas d'arrivées massives.

Conclusion n° 44 (XXXVII) du Comité exécutif (1986) sur la détention des réfugiés et des personnes en quête d'asile.

Conclusion n° 91 (LII) du Comité exécutif (2001) sur l'enregistrement des réfugiés et des demandeurs d'asile.

Conclusion n° 100 (LV) du Comité exécutif (2004) sur la coopération internationale et le partage des charges et des responsabilités dans les afflux massifs.

Manuel des situations d'urgence, HCR, 2000 (deuxième édition).

Principes directeurs sur les critères et les normes applicables à la détention des demandeurs d'asile, HCR, 1999

Procédures de détermination du statut

Conclusion n° 8 (XXVIII) du Comité exécutif (1977) sur la détermination du statut de réfugié.

Conclusion n° 96 (LIV) du Comité exécutif (2003) sur le retour de personnes dont on estime qu'elles n'ont pas besoin de protection internationale.

Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié, HCR, 1979, réédité en 1992.

Processus d'asile (procédures justes et efficaces) (EC/GC/01/12), HCR, 2001.

Formes complémentaires de protection (EC/GC/01/18), UNHCR, 2001.

Exercices

Cas I

Cette étude de cas examine l'évolution d'une situation particulière de réfugiés, de ses origines à la recherche de solutions permanentes au déplacement. En tant que telle, la narration est poursuivie dans les exercices qui sont présentés à la fin des Chapitres 6 et 7 (Cas K et L).

Depuis son indépendance, dans les années 1960, le Xanadu est gouverné par le groupe ethnique majoritaire, les Xaniens. Depuis la fin des années 1980, cependant, la minorité ethnique, les Arcadiens, milite pour obtenir un pouvoir politique accru et jouir d'un meilleur respect de ses droits fondamentaux. Des tentatives ont été faites de donner une certaine autonomie à la province méridionale d'Arcadie, où vivent la plupart des Arcadiens, mais elles ont été sans lendemain. Les problèmes ont été exacerbés par la découverte, en 1994, d'importants gisements pétroliers en Arcadie. Les Arcadiens ont fait valoir qu'ils devraient recevoir une part substantielle des revenus de ces gisements, ceux-ci ayant été découverts dans ce qui avait toujours été leur terre. Toutefois, le gouvernement a fait la sourde oreille et seule une infime partie des bénéfices issus de la vente du pétrole a été investie en Arcadie.

Pour réprimer l'agitation politique croissante liée à la question pétrolière, le gouvernement a dissous le parlement provincial d'Arcadie en 2003 et imposé à la province un contrôle de la capitale. La langue d'enseignement utilisée dans les écoles d'Arcadie n'est plus l'arcadien mais celle des Xaniens. En outre, tous les partis politiques réclamant une autonomie accrue ou la sécession de l'Arcadie ont été interdits. Des centaines de jeunes Arcadiens, soupçonnés de tendances séparatistes, ont été arrêtés. Ils ont été emprisonnés sans jugement. Les manifestations contre le gouvernement sont devenues quotidiennes pendant l'automne 2003. Lors d'une manifestation organisée en novembre, l'armée est intervenue, ce qui a entraîné des affrontements violents entre militaires et manifestants non armés.

A la suite de cet événement, de plus en plus d'Arcadiens ont été détenus arbitrairement et torturés. Des centaines d'autres, en particulier des hommes jeunes, ont fui pour l'État voisin, l'Élysée. Parallèlement, une organisation appelée Front de libération de l'Arcadie (FLA) s'est fait connaître en commettant des attentats à la bombe contre des cibles gouvernementales dans la province, notamment des postes de police et des casernes. En réaction, le gouvernement a ordonné à ses forces armées de mater ce qu'il a appelé un mouvement terroriste. Fin 2003, des soldats ont été envoyés en nombre en Arcadie. Le FLA s'est engagé dans une confrontation de type guérilla avec les forces armées, qui ont lancé de violentes attaques contre des Arcadiens innocents. Les deux premières semaines de janvier 2004 ont été marquées par l'assassinat, le viol et la torture de centaines d'Arcadiens et Arcadiennes. Des villages entiers d'Arcadie ont été incendiés par les militaires, dans le but manifeste de pousser leurs habitants à quitter le pays.

Face à cette campagne de terreur, des milliers d'Arcadiens ont fui en Élysée voisin. Selon les estimations, 200 000 réfugiés ont franchi la frontière pendant le seul mois de janvier. Du fait de la soudaineté de la crise, très peu d'organisations humanitaires étaient présentes sur le terrain et le gouvernement d'Élysée n'était pas préparé. L'Élysée est un pays en

développement doté de services publics rudimentaires (notamment, dans les domaines du judiciaire, de la santé et de l'éducation), où les fonctionnaires sont sous-payés et souvent corrompus.

Il s'ensuit que des camps de réfugiés ont été établis de manière chaotique le long de la frontière. Bien que le HCR et d'autres organisations humanitaires assurent maintenant une présence, le matériel pour les abris et l'approvisionnement alimentaire sont inadéquats, et le processus de distribution n'est pas efficace. En outre, l'accès à l'eau potable est très limité. De ce fait, de nombreux réfugiés sont sans abri, et les maladies liées à l'eau contaminée semblent se propager, ce qui est particulièrement inquiétant, car il y a très peu d'installations médicales dans le camp. De plus, il semble que de nombreux enfants ont été séparés de leurs parents pendant la fuite et vivent seuls (enfants non accompagnés) ou avec des familles qui les ont accueillis (enfants séparés).

Ces dernières semaines, des milliers d'Arcadiens ont encore afflué en Élysée en raison de l'intensification des hostilités dans leur pays. Toutefois, des rapports indiquent que des militaires d'Élysée patrouillent le long de la frontière et empêchent des centaines de personnes en quête d'asile d'entrer dans le pays. Selon les estimations, quelque 250 000 réfugiés de Xanadu sont arrivés en Élysée, qui reçoit d'ordinaire environ 20 000 demandeurs d'asile par an. Les autorités d'Élysée sont submergées et se plaignent de ne pas avoir les ressources nécessaires pour répondre aux besoins de cette immense population réfugiée. Des hauts fonctionnaires ont conclu que les procédures de détermination du statut de réfugié en vigueur dans le pays ne permettraient pas de gérer les innombrables demandes d'asile. Le gouvernement refuse de reconnaître officiellement les Arcadiens comme réfugiés, malgré la violence ethnique et politique qui sévit dans leur pays d'origine. L'Élysée est toutefois disposé à tolérer une présence à court terme des réfugiés, pour autant que la communauté internationale fournisse une assistance, y compris par le biais du HCR.

Vous êtes un administrateur chargé de la protection qui vient d'arriver en Élysée, un pays partie à la Convention de 1951 relatives au statut des réfugiés et au Protocole de 1967. Aux fins de cet exercice, vous pouvez supposer que l'organisation a conclu, au niveau interne, que les personnes fuyant l'Arcadie seraient reconnues comme réfugiés au regard de la définition contenue dans la Convention de 1951.

- a Quel conseil donneriez-vous au gouvernement au sujet de la détermination du statut de réfugié dans cette situation?

b Le refoulement est-il un sujet d'inquiétude dans ce contexte?

c En examinant la situation actuelle, identifiez des problèmes de protection, autres que le risque de refoulement, dans le cas des réfugiés de Xanadu/Arcadie.

Cas J

La République d'Atlantis est devenue partie à la Convention de 1951 et au Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés en 1978. Peu après, elle a établi un Conseil de détermination du statut des réfugiés (CDR). Le HCR assistait à toutes les réunions du CDR en qualité d'observateur/conseiller, et les décisions négatives du CDR étaient examinées par la Cour centrale d'appel (CCA).

Face au nombre croissant de demandes d'asile, le gouvernement d'Atlantis a décidé de rationaliser ses procédures d'asile. Ses principales propositions sont les suivantes:

- a** Toutes les personnes demandant d'asile à la frontière seront immédiatement placées en détention, afin de dissuader d'autres demandeurs d'asile potentiels.
- b** Toutes les personnes en quête d'asile seront interviewées en détail dès qu'elles demanderont l'asile.
- c** Un demandeur d'asile marié ne pourra pas présenter une demande distincte de celle de son conjoint.
- d** Les demandes rejetées par le CDR seront examinées par un responsable des services immigration et le droit de présenter un recours devant la CCA sera supprimé.
- e** Les demandeurs d'asile attendant l'issue de ce recours pourront être expulsés vers leur pays d'origine, mais seront autorisés à revenir en Atlantis si le recours aboutit.

On vous a demandé de commenter ces propositions au nom du HCR.

Réponses – Chapitre 5

Cas I

- a** Étant donné le nombre de personnes qui sont arrivées sur une très courte période, la détermination collective du statut semble plus appropriée que la détermination individuelle. La meilleure solution serait une reconnaissance *prima facie* des membres du groupe en tant que réfugiés au sens de la Convention; une protection temporaire peut aussi être envisagée.
- b** **Oui** Premièrement, si les militaires repoussent des Arcadiens à la frontière, il s'agit de refoulement si ces personnes ont besoin d'un asile. Deuxièmement, la déclaration du gouvernement, selon laquelle les réfugiés ne peuvent rester qu'à court terme, laisse penser que des retours forcés seront organisés avant que la situation ne s'améliore au Xanadu; autrement dit, il s'agit de refoulement.
- c** Les préoccupations sont notamment les suivantes:
- § délivrance de papiers d'identité;
 - § nourriture, eau potable et matériaux pour abris en quantité insuffisante;
 - § absence d'un système organisé de distribution de vivres et de matériaux pour abris, ce qui signifie que certains réfugiés, en particulier les plus vulnérables, seront injustement désavantagés;
 - § absence d'installations médicales adéquates;
 - § présence d'enfants séparés et non accompagnés.

Cas J

Les commentaires du HCR sur chacun de ces éléments seraient:

- a** La détention automatique ou en tant qu'un instrument de dissuasion n'est jamais justifiée. La détention de personnes demandant l'asile à la frontière est donc inappropriée et elle est incompatible avec la conclusion n° 44 (XXXVII) du Comité exécutif (1986).
- b** Cette exigence ne devrait pas s'appliquer aux enfants non accompagnés ou séparés, qui viennent d'arriver dans le pays, car ils sont particulièrement vulnérables.
- c** Les femmes qui souhaitent présenter une demande d'asile distincte de celle de leur mari ont le droit de le faire, et vice versa.
- d** L'examen des recours devrait être assuré par une instance supérieure indépendante. Un responsable de l'immigration ne semble pas satisfaire à ces deux exigences par rapport au CDR.
- e** En général, les demandeurs d'asile devraient être autorisés à rester dans le pays d'asile jusqu'à la fin du processus de recours/d'examen. Garantir le retour si l'appel aboutit ne suffit pas.

Chapitre 6

Le cycle du déplacement

Deuxième partie: Normes de traitement



Principaux objectifs

Connaître les normes de traitement auxquelles les réfugiés ont droit dans le pays d'asile.

Comprendre le rôle que joue le HCR pour veiller à ce que ces normes soient respectées.

Prendre conscience des problèmes de protection qui se posent dans le cas des femmes, des enfants et d'autres groupes ayant des besoins particuliers.

Ce chapitre examine les besoins des réfugiés vivant dans le pays d'asile. Souvent, les réfugiés sont tributaires du gouvernement du pays d'accueil et de l'assistance internationale, surtout pendant les premières phases de leur vie hors de leur pays d'origine. L'objectif de l'autosuffisance revêt donc une importance vitale, en particulier dans le contexte de la recherche de solutions durables. Ce chapitre explique comment les activités d'assistance du HCR – fourniture de vivres, d'abris et de soins médicaux, par exemple – servent les objectifs de la protection. Les questions liées à la protection spéciale dont doivent bénéficier les femmes et les enfants qui, ensemble, constituent généralement la majorité d'une population réfugiée, sont également étudiées, de même que quelques méthodes essentielles à utiliser dans la planification de programmes de protection. Le problème des réfugiés qui passent d'un pays à l'autre en quête d'une protection efficace est aussi examiné.

6.1 Normes de traitement

Les normes de traitement qu'un réfugié peut attendre du pays d'asile procèdent à la fois du droit international relatif aux réfugiés et du droit international des droits de l'homme. Les paragraphes ci-dessous indiquent ce qu'elles impliquent dans un pays partie à la Convention de 1951/au Protocole de 1967. Nombre des droits concernés découlant d'un instrument du droit international des droits de l'homme et, bien entendu, du droit coutumier, des normes similaires doivent être respectées par les pays qui ne sont pas parties à la Convention de 1951 et à son Protocole de 1967. La principale exception est l'obligation de fournir des titres de voyage, qui est une disposition unique à la Convention de 1951.

Le gouvernement concerné doit appliquer les dispositions de la Convention de 1951 aux réfugiés se trouvant sur son territoire **sans discrimination** quant à la race, la religion ou le pays d'origine, y compris dans les situations d'urgence.

La **sécurité physique**, à savoir, aussi bien la protection contre le refoulement que la sécurité contre la violence dans le pays d'asile, est une priorité. Les réfugiés doivent être installés à l'écart de la frontière si un conflit sévit dans leur pays, afin de ne pas être exposés au risque de raids transfrontaliers ou d'infiltrations d'éléments armés. Plus généralement, le pays d'asile doit veiller à mettre en place des dispositifs adéquats pour protéger les réfugiés contre la violence criminelle, en particulier celle qui est motivée par le racisme ou la xénophobie, sans oublier la torture et les traitements inhumains ou dégradants aux mains d'agents de l'État.

Les exceptions au principe de non-refoulement, en vertu à la fois du droit conventionnel et du droit coutumier, sont très strictement définies. Elles ne sont applicables qu'en dernier recours, lorsque l'individu concerné constitue clairement un danger pour la sécurité

nationale du pays dans lequel il réside, ou que cet individu, après avoir été reconnu coupable d'un crime particulièrement grave, représente une menace pour la communauté. Dans certains cas, la possibilité d'une expulsion vers un État tiers existe. Dans tous les cas, l'interdiction de renvoyer une personne vers un territoire où elle risque d'être soumise à la torture ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants reste applicable.

La sécurité n'est toutefois pas d'une grande utilité si un réfugié n'est pas en mesure de satisfaire ses **besoins physiques et matériels élémentaires**. Souvent, le pays d'asile aura besoin d'une assistance pour nourrir, vêtir, héberger et soigner les réfugiés. Souvent, le gouvernement devra compter sur l'aide de la communauté internationale. Dans de tels cas, le HCR fournit des produits et des services essentiels aux réfugiés. Les tentes faites de bâches de plastique bleu portant le logo du HCR sont devenues un symbole de protection dans les situations d'urgence concernant des réfugiés à travers le monde. Les femmes et les enfants étant majoritaires dans la plupart des populations réfugiées, l'un des objectifs du HCR, tels qu'ils sont détaillés dans l'*Agenda pour la protection*, est d'améliorer la protection dont ils bénéficient. Une façon d'y parvenir est de veiller à ce que les femmes et les enfants réfugiés participent, sur un pied d'égalité avec les hommes, à la prise des décisions qui concernent leur vie quotidienne.

Si la dépendance à l'égard du soutien d'autrui est inévitable pour la plupart des réfugiés, surtout pendant les phases initiales du séjour dans le pays d'asile, cela ne signifie pas que les réfugiés ne peuvent pas, avec le temps, mettre à profit leurs propres compétences pour subvenir à leurs besoins matériels et à ceux de leur famille. Il est dans l'intérêt de l'État hôte de faciliter l'**autosuffisance** en autorisant l'accès au marché de l'emploi et les initiatives de travail indépendant. De telles initiatives aideront en fin de compte les réfugiés à apporter des solutions durables à leur situation, à travers le rapatriement librement consenti, l'intégration locale ou la réinstallation. Des inquiétudes compréhensibles sont souvent manifestées quant au fait que la population locale pourrait perdre des possibilités économiques limitées au profit des réfugiés. Il n'en reste pas moins que les réfugiés peuvent favoriser le développement d'un pays en apportant des compétences et de la main-d'œuvre dans des secteurs manquant de ressources, en participant à des projets d'infrastructure et en cultivant des terres autrement inexploitées.

La **liberté de circulation** dont jouissent les réfugiés est un facteur important de la réalisation de l'autosuffisance, un facteur qui a une incidence considérable sur la qualité de la protection en général. A moins qu'un individu ne constitue une menace spécifique pour l'ordre ou la santé publics, il doit avoir le même droit qu'un national de circuler librement dans le pays. Naturellement, il se peut que des régions du pays soient interdites à tous pour des

raisons de sécurité nationale (par exemple, quand il y a des affrontements aux frontières); dans ce cas, les restrictions s'appliquent aussi aux réfugiés.

La faculté de jouir de nombre des droits qui sont décrits ci-dessus, en particulier la liberté de circulation et la protection contre le refoulement, est bien plus grande si les réfugiés sont pourvus de **papiers d'identité**. Le pays d'asile a l'obligation de délivrer des papiers d'identité à chaque réfugié, à moins que celui-ci ne possède un titre de voyage. Quand les gouvernements n'honorent pas ces obligations, il est fréquent que le HCR collabore avec eux pour renforcer les processus d'enregistrement et délivrer conjointement des papiers d'identité. Parfois, le HCR remet une lettre indiquant que la personne relève de la compétence de l'organisation. Cela peut réduire la vulnérabilité des réfugiés aux mesures d'expulsion et à la détention arbitraire, et assure une certaine protection contre la privation d'autres droits.

La Convention de 1951 décrit la **forme des titres de voyage**, afin qu'ils soient reconnus par les autres États parties. Dans certains pays, les titres de voyage sont délivrés automatiquement une fois que le statut de réfugié a été octroyé; néanmoins, compte tenu des coûts administratifs qu'ils entraînent, de nombreux États n'établissent ce type de document que sur demande.

Les besoins particuliers des enfants réfugiés englobent l'accès à une **éducation** adéquate, au moins au niveau du primaire, et à des activités récréatives. Dans certains cas, les enfants réfugiés fréquentent les mêmes établissements scolaires que les enfants locaux. Cela n'est souvent pas possible quand les réfugiés sont hébergés dans des camps, auquel cas d'autres dispositions doivent être prises. Une attention particulière doit être portée au contenu du programme et à la langue d'enseignement. Dans la mesure du possible, l'éducation des enfants réfugiés doit être une continuation de celle qu'ils recevaient avant de devenir des réfugiés. Dans le même temps, elle doit les préparer à l'avenir, qui peut ou pas comprendre un retour dans le pays d'origine.

L'**unité familiale** est un autre aspect essentiel pour les enfants qui ont été séparés de leurs proches pendant la fuite. Il est vital que les membres de la cellule familiale (au moins les conjoints et les enfants à charge) soient réunis le plus rapidement possible dans le pays d'asile.

La relation entre le pays d'asile et les réfugiés n'est pas unilatérale: les réfugiés **sont tenus de respecter les lois** du pays dans lequel ils vivent, y compris les règlements fondés visant à maintenir l'ordre public. Les réfugiés sont soumis, au même titre que les nationaux, à la législation pénale du pays d'asile. Ils devraient avoir accès sans entrave aux tribunaux du pays d'asile, ce qui est un droit civil fondamental.

Les **situations d'afflux massif** présentent des défis considérables lorsqu'il s'agit d'assurer aux réfugiés des normes de traitement acceptables. Le pays concerné doit, en effet, soudainement faire face à d'énormes pressions sur ses ressources, et les pays défavorisés du mal à apporter un soutien matériel adéquat, surtout quand la situation se prolonge. La *conclusion n° 22 (XXXII) du Comité exécutif (1981)*, qui a été adoptée à la lumière de la crise des réfugiés en Asie du Sud-Est, souligne que les normes minimum humanitaires de base – pour l'essentiel, celles qui sont décrites ci-dessus – doivent toujours être respectées. La coopération internationale est donc capitale en cas d'afflux massif de réfugiés.

6.1.1 Questions particulières en matière de protection

Le traumatisme de la fuite et les difficultés liées à la vie en exil conduisent inévitablement à une **dislocation des structures sociales habituelles des réfugiés**. Ce phénomène peut toucher aussi bien les réfugiés dispersés au sein d'une communauté locale que ceux qui résident dans des centres ou des camps. Les tensions au sein des familles peuvent favoriser la violence domestique ou la maltraitance des enfants. La violence peut éclater au sein de la communauté réfugiée en raison de la faiblesse du système de maintien de l'ordre public du pays d'asile, surtout dans les camps. Il est important d'établir des relations de confiance avec la communauté réfugiée afin de pouvoir soulever les préoccupations liées à la violence et au harcèlement. Des systèmes efficaces doivent être mis en place pour suivre les progrès accomplis dans le règlement de ces problèmes.

Les mesures pratiques visant à améliorer la sécurité et la confiance des réfugiés englobent un renforcement des patrouilles de police ou des équipes d'agents de sécurité dans les camps. Il est vital d'associer les réfugiés aux mesures qui sont prises pour résoudre les problèmes sociaux qu'ils connaissent. Quand les réfugiés sont hébergés dans des logements collectifs, la sécurité générale sera améliorée en assurant un éclairage adéquat et aménageant les installations sanitaires dans des endroits sûrs et bien éclairés. Les initiatives destinées à favoriser l'autosuffisance peuvent contribuer à réduire l'incidence de la violence domestique et d'autres comportements antisociaux, lesquels résultent souvent du désespoir et de la frustration que ressentent des hommes réfugiés privés des moyens de se prendre en charge.

Un problème de protection majeur se pose quand les zones d'installation de réfugiés sont situées à proximité du pays d'origine. Ces dernières décennies, des éléments armés se sont infiltrés dans les camps de réfugiés, compromettant ainsi le **caractère civil et humanitaire de l'asile**. La présence de ces groupes armés risque non seulement de provoquer des attaques militaires et une action des forces de police contre les réfugiés, mais aussi d'être la cause

d'actes d'intimidation grave à l'intérieur des camps. Pendant la crise rwandaise de 1994-1996, par exemple, de nombreux camps de réfugiés étaient en fait dirigés par des membres armés de l'ancien gouvernement, qui contrôlaient la distribution des secours humanitaires, prélevaient des « impôts » et constituaient une menace pour les autorités dans le pays d'origine.

Comme le reconnaît la *conclusion n° 94 (LIII) du Comité exécutif (2002)*, c'est au pays d'asile qu'incombe au premier chef la responsabilité de veiller à ce que les éléments armés soient tenus à l'écart des camps de réfugiés. Cependant, nombre de pays ne disposent pas des ressources financières et humaines nécessaires pour assumer une tâche aussi difficile. Un soutien important de la communauté internationale est donc souvent requis. En l'absence de toute institution des Nations Unies ayant pour mandat d'identifier les éléments armés et de les séparer des réfugiés, le HCR, en collaboration avec le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), travaille avec les États à la recherche de solutions pratiques. L'une des stratégies consiste à établir des activités de contrôle aux frontières pour distinguer les personnes qui ont besoin d'une protection internationale de celles qui participent à des activités militaires ou qui cherchent un répit avant de reprendre une action armée. L'*Agenda pour la protection* définit un certain nombre de mesures qui peuvent être prises pour améliorer la sécurité des réfugiés, y compris la création de partenariats entre les pays d'asile, le HCR et les États donateurs.

Le **risque de recrutement dans les forces militaires** est un autre problème pour les réfugiés vivant à proximité d'une zone de conflit armé. Les filles et les garçons sont particulièrement vulnérables, surtout si les activités éducatives ou récréatives réservées aux adolescents sont limitées. Le recrutement étant alors souvent forcé, il est capital de préserver le caractère civil des camps de réfugiés, de favoriser la cohésion communautaire, et de surveiller les activités des jeunes réfugiés. Il est essentiel de faciliter la transition des anciens enfants soldats à la vie civile et de les aider à surmonter les terribles expériences qu'ils ont endurées. L'expression « enfants soldats » ne fait pas référence uniquement à ceux qui ont porté ou utilisé des armes; elle s'applique aussi à tout enfant qui a servi dans un groupe armé à quelque titre que ce soit, y compris les filles recrutées à des fins sexuelles ou pour contracter des mariages forcés.

La violence domestique est une forme de **violence sexuelle et sexiste** qui peut toucher les réfugiés. La violence sexuelle et sexiste est une violation des droits fondamentaux qui perpétue les clichés sur les rôles différents des hommes et des femmes dans la société. Les femmes et les filles ayant traditionnellement moins de pouvoirs que les hommes dans la plupart des sociétés, elles sont aussi plus vulnérables à cette forme de violence. La violence sexuelle et sexiste peut prendre la forme de sévices physiques ou sexuels, notamment le viol, le trafic d'êtres humains, et les mutilations génitales féminines.

Quand l'agression sexuelle est utilisée comme une arme de guerre, la violence sexuelle et sexiste peut être la cause de la fuite. Elle peut aussi être perpétrée pendant la fuite et pendant l'asile, par exemple quand des filles réfugiées sont contraintes de se prostituer pour obtenir davantage de nourriture pour leur famille.

Le HCR a produit des principes directeurs complets sur la prévention de la violence sexuelle et sexiste et les moyens de la combattre, lesquels ont été confirmés par l'*Agenda pour la protection*. Les causes de la violence sexuelle et sexiste sont complexes et découlent des structures sociales de base. Différents acteurs, notamment la communauté réfugiée et tous ceux qui lui portent assistance, doivent participer à la conception et à la mise en œuvre des mesures destinées à combattre et prévenir cette forme de violence. Le *Code de conduite du HCR* indique clairement que les membres du personnel de l'organisation ne doivent jamais abuser de leur position de pouvoir à l'égard des réfugiés en obtenant des faveurs sexuelles en échange d'une protection ou d'une assistance. La *conclusion n° 98 (LIV) du Comité exécutif (2003)* souligne que les pays d'asile doivent mettre en place des mesures pour protéger les réfugiés contre les sévices et l'exploitation sexuels sur leur territoire.

6.1.2 Méthodologies en matière de protection

Pour veiller à ce que des activités de protection soient entreprises de façon systématique et responsable, il est important d'**intégrer l'égalité des sexes et des âges, d'encourager une démarche axée sur le développement de la communauté et de garantir une approche fondée sur les droits**.

Intégrer l'égalité entre les sexes et les âges implique d'évaluer les conséquences pour les femmes, les hommes, les filles et les garçons de toute activité envisagée, y compris de la législation, des politiques et des programmes, dans chaque secteur et à tous les niveaux. C'est une stratégie qui permet de veiller à ce que les préoccupations des femmes, des hommes, des filles et des garçons soient prises en compte dans la conception, la mise en place, le suivi et l'évaluation des politiques et des programmes dans les sphères politiques, économiques et sociales, et d'éviter ainsi les inégalités. L'objectif ultime de cette stratégie est de réaliser l'égalité entre les genres et les âges.

On considère souvent, à tort, que le « genre » ne fait référence qu'aux femmes et que l'intégration de l'égalité entre les sexes ne touche pour l'essentiel qu'à la mise en place de projets spéciaux en faveur des femmes. En fait, l'intégration de l'égalité entre les sexes et les âges est une priorité opérationnelle en faveur des hommes et des femmes de tous les âges, sans oublier les enfants.

A travers une **démarche axée sur le développement de la communauté**, la communauté réfugiée, représentée par l'ensemble

des groupes (femmes, hommes, enfants, personnes âgées et, etc.) qui la composent, est associé à l'évaluation, à la mise en œuvre et au suivi de tous les programmes qui la concernent. Le renforcement de la participation à la prise de décisions contribue à redonner aux réfugiés dignité et estime de soi et à encourager l'autosuffisance.

Une **approche de la protection fondée sur les droits** repose sur les normes internationales des droits de l'homme. Elle intègre les normes et les principes du système international des droits de l'homme dans les plans, les politiques et les processus visant à assurer une protection aux réfugiés. Ces droits sont énumérés dans les traités et les déclarations internationaux relatifs aux droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux. Les principes qui s'appliquent englobent l'égalité et l'équité, la responsabilité, la démarginalisation et la participation.

Il est souvent difficile pour les collaborateurs du HCR de s'assurer qu'ils intègrent bien dans leur action l'égalité entre les sexes et les âges, une démarche axée sur le développement de la communauté et une approche fondée sur les droits. Il est donc essentiel de déterminer de quelle manière les actions humanitaires touchent différemment les hommes, les femmes, les personnes âgées et les enfants. Il est souvent nécessaire de conduire une *analyse de situation* exhaustive pour évaluer la situation des femmes, des hommes, des filles et des garçons dans un camp, et pour planifier des stratégies et des programmes en leur faveur. Dans une analyse de situation, des informations sur les problèmes et besoins essentiels au sein de la population réfugiée sont recueillies et les principales ressources de cette population sont recensées. Une fois que toutes les données auront été analysées, on pourra planifier les programmes de façon plus efficace et rationnelle.

6.1.3 Mouvements secondaires

Les réfugiés qui ne peuvent pas jouir d'une protection efficace dans le pays de premier asile recherchent parfois la sécurité ailleurs. Ce nouveau déplacement est appelé mouvement secondaire et peut se produire si un réfugié s'est vu refuser l'accès aux procédures de détermination du statut, s'il n'a pas été en mesure de régulariser son statut, s'il n'a pas bénéficié d'une assistance adéquate même après avoir été reconnu comme réfugié, s'il a été exposé à un danger physique dans le pays d'asile, ou s'il n'a pas accès à des solutions durables. Pour éviter que des réfugiés n'aient à rechercher un nouvel asile, il importe de renforcer les capacités de protection dans les pays de premier asile, en particulier les procédures de détermination du statut et les normes de traitement. Des mouvements secondaires peuvent se produire aussi dans les situations prolongées de réfugiés, quand les réfugiés ne voient pas d'issue à leur situation difficile (voir Chapitre 7).

Résumé

Normes de traitement

Les droits des réfugiés reconnus comme tels:

- § découlent du droit international relatif aux réfugiés et du droit international des droits de l'homme;
- § sont similaires dans tous les pays, qu'ils soient ou non parties à la Convention de 1951/au Protocole de 1967;
- § sont complétés par les obligations des réfugiés à l'égard du pays où ils séjournent, en particulier celle d'en respecter les lois.

Assistance humanitaire

La coopération internationale entre les États est essentielle pour veiller à ce que la situation des réfugiés réponde aux normes internationales, en particulier lorsque les ressources du pays d'asile sont limitées.

Le HCR fournit fréquemment une assistance matérielle et des services essentiels aux réfugiés:

- § cette assistance peut contribuer à la réalisation des objectifs en matière de protection, d'autant plus que les femmes et les enfants constituent la majorité de la plupart des populations réfugiées;
- § les collaborateurs du HCR sont tenus de ne pas abuser du pouvoir que leur confère le fait de gérer des ressources limitées.

Questions particulières en matière de protection

Les gouvernements, les acteurs humanitaires, dont le HCR, et les réfugiés doivent agir de concert pour combattre:

- § la violence que peut générer dans la communauté réfugiée la dislocation des structures sociales normales;
- § les risques d'infiltration de groupes armés quand la communauté réfugiée a fui un conflit;
- § la vulnérabilité des enfants réfugiés au recrutement militaire;
- § la violence sexuelle et sexiste, qui touche principalement les femmes et les filles réfugiées.

Lecture complémentaire

Situations d'afflux massifs

Manuel des situations d'urgence, HCR, 2000 (deuxième édition).

Caractère civil et humanitaire de l'asile

Conclusion n° 94 (LIII) du Comité exécutif (2002) sur le caractère civil et humanitaire de l'asile.

Conclusion n° 48 (XXXVIII) du Comité exécutif (1987) sur les attaques militaires et armées contre des camps et des zones d'installation de réfugiés.

Conclusion n° 45 (XXXVII) du Comité exécutif (1986) sur les attaques militaires et armées contre des camps et des zones d'installation de réfugiés.

Enfants

Conclusion n° 84 (XLVIII) du Comité exécutif (1997) sur les enfants et les adolescents réfugiés.

Action for the Rights of the Child, Save the Children/HCDH/HCR/UNICEF, 2002 (CD-ROM).

Les enfants réfugiés: principes directeurs concernant la protection et l'assistance, HCR, 1994.

Violence sexuelle et sexiste

Conclusion n° 98 (LIV) du Comité exécutif (2003) sur la protection contre l'exploitation et les sévices sexuels.

Conclusion n° 73 (XLIV) du Comité exécutif (1993) sur la protection des réfugiés et la violence sexuelle.

Violence sexuelle et sexiste contre les réfugiés, les rapatriés et les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, HCR, 2003.

Code de conduite, HCR, 2002.

Exercices

Cas K

Ce cas est la suite du Cas I au Chapitre 5.

Nous sommes au milieu de l'année 2004. Les conditions de vie dans les camps de réfugiés en Élysée se sont quelque peu améliorées. Il y a des bâches de plastique pour fabriquer des tentes et l'accès à l'eau potable est meilleur. Cependant, la sécurité dans les camps est maintenant un problème majeur. Les camps étant situés à proximité de la frontière, des membres du FLA les utilisent pour se reposer. Il en a résulté non seulement un détournement de l'assistance en faveur d'individus qui ne sont pas des réfugiés, mais aussi un climat d'intimidation dans les camps. Le personnel humanitaire, dont celui du HCR, fait son possible, mais le gouvernement d'Élysée n'a toujours pas déployé de personnel de sécurité pour expulser les éléments armés. Au contraire, des raids récents des forces de police d'Élysée, apparemment lancés pour arrêter les membres armés du FLA, n'ont conduit qu'à l'arrestation et la détention arbitraires de jeunes hommes réfugiés.

En outre, les autorités ont interdit aux réfugiés de quitter les camps à moins d'y être expressément autorisés par le gouverneur du camp, qui est un membre des forces supérieures de police. Le gouverneur ne vient que rarement dans le camp, et il est donc très difficile d'obtenir une telle autorisation. Quelques réfugiés ont néanmoins quitté le camp, car il est situé à proximité de terres inexploitées qu'ils tentent de cultiver pour compléter l'aide alimentaire. De temps à autre, l'un d'eux est arrêté pour être sorti du camp sans autorisation et il est placé quelques jours en détention. Lorsqu'ils sont en détention, les réfugiés sont battus par les gardiens et ils ne reçoivent pratiquement rien à manger. Certaines femmes réfugiées sont, elles aussi, secrètement sorties du camp pour ramasser du bois de feu, qui est une denrée rare. Récemment, trois femmes ont été violées par des hommes issus de la population locale. Elles ont signalé l'agression à la police locale, mais rien n'a été fait jusqu'à présent.

Au cours de vos visites dans les camps, vous vous êtes intéressé à la situation de Jules, un petit garçon de 10 ans dont s'occupe Camille, sa sœur de 19 ans. Ils ont fui l'Arcadie après que leurs parents aient été tués par les soldats. Camille a du mal à obtenir des rations alimentaires adéquates pour Jules et pour elle. Les distributions sont assurées par des employés locaux d'une ONG qui est l'un des partenaires d'exécution du HCR. Il y a généralement foule aux points de distribution, et les gens se bousculent pour obtenir les rations. De ce fait, les femmes seules sont repoussées. Récemment, Jules vous a dit que sa sœur et lui recevaient de la nourriture du nouvel ami élyséen de Camille, Pedro. Selon Jules, Camille et Pedro s'éloignent pour une heure ou plus pour parler, après quoi Pedro apporte quelques vivres. Jules a remarqué que sa sœur revenait de ces conversations dans un état de grande agitation, et semblait souvent avoir pleuré. Jules a remarqué que Pedro travaillait pour l'ONG chargée distribuer la nourriture dans le camp.

Vous savez aussi que Jules est très heureux d'avoir retrouvé dans le camp un ancien camarade d'école, César. Il ne sait pas très bien ce qui est arrivé à la famille de César, mais il se souvient que le père, un Arcadien, avait épousé une Xanienne. En ce moment, César vit avec une autre famille réfugiée, qui le nourrit en échange de quelques travaux ménagers. Il a confié à Jules qu'il n'apprécie guère cette famille, d'autant plus que le père le bat s'il ne fait

pas bien son travail. Des garçons plus âgés lui ont dit que le FLA cherchait à recruter des combattants. César a envie de rejoindre le FLA, car il pense que cela lui vaudra davantage de respect et l'éloignera de sa triste existence.

Vous avez aussi rencontré une voisine de Jules, Maria. Son mari était un homme d'affaires puissant et un militant politique à Xanadu. Aujourd'hui sans travail, il passe la plus grande partie de ses journées à boire et à jouer aux cartes avec d'autres hommes du camp. Comme beaucoup d'hommes, il est amer parce qu'il se sent impuissant et inutile. Souvent, le ressentiment, exacerbé par l'alcool, se manifeste dans de violentes disputes avec Maria. Néanmoins, Maria continue de faire ce qu'elle peut pour nourrir et habiller sa famille, et faire en sorte que leur très modeste logement soit le plus confortable possible.

Il y a quelques semaines, lors d'une dispute particulièrement violente, Maria a été physiquement agressée par son mari et a dû recevoir des soins médicaux. Elle était couverte de bleus et avait une blessure profonde à côté de l'œil droit. Craignant pour sa sécurité et celle de ses enfants, Maria s'est plainte du « Conseil des anciens » du camp. Le conseil est composé de chefs traditionnels du groupe ethnique des Arcadiens. Il a déclaré que le mari n'était pas coupable de mauvaise conduite, car, selon les coutumes du groupe, les disputes entre mari et femme relèvent de la sphère privée, dans laquelle la communauté ne peut pas intervenir.

Pour vous aider à hiérarchiser les priorités de votre action, dressez une liste des problèmes de protection de la population du camp en général, et de certaines personnes en particulier.

Réponses – Chapitre 6

Cas K

Protection générale:

- § infiltration de membres du FLA dans les camps de réfugiés, ce qui compromet le caractère civil et humanitaire de l'asile. Cette situation expose la population réfugiée au risque d'attaques des forces militaires de Xanadu et compromet son séjour en Élysée, dont les autorités pourraient penser qu'elle est constituée de groupes armés et non de réfugiés;
- § intimidation des réfugiés par les membres du FLA;
- § détournement de l'assistance destinée aux réfugiés par les non-réfugiés, c'est-à-dire les membres du FLA;
- § arrestation et détention arbitraires de réfugiés par la police d'Élysée;
- § incapacité des autorités d'Élysée à garantir la sécurité dans les camps, notamment en expulsant les éléments armés;
- § restriction de la liberté de circulation des réfugiés;
- § pas de promotion de l'autosuffisance par les autorités d'Élysée, qui n'encouragent pas les réfugiés à cultiver des terres inexploitées;
- § détention sans doute injustifiée de réfugiés qui ont exercé leur droit de circuler librement;
- § conditions de détention inacceptables, c'est-à-dire, absence de nourriture, sévices (voir étude de cas A au Chapitre 2, relative aux normes internationales des droits de l'homme en matière de détention);
- § viol de femmes réfugiées par des membres de la population locale et absence de réaction de la police locale;
- § fait de ne pas prendre de mesures pour combattre la violence sexuelle et sexiste que les femmes réfugiées subissent de la part des hommes réfugiés ou locaux;
- § fait que l'assistance n'est pas distribuée de façon à veiller à ce que les femmes y aient le même accès que les hommes;
- § efforts inadéquats pour rechercher les proches des enfants non accompagnés ou séparés;
- § insuffisances dans le suivi du bien-être des enfants non accompagnés ou séparés.

Problème(s) concernant la protection de Jules:

- § en tant qu'orphelin et enfant séparé (ses parents s'occupaient de lui), son intérêt supérieur est-il que sa sœur le prenne en charge?

Problème(s) concernant la protection de Camille:

- § d'après le récit de Jules, les circonstances dans lesquelles Camille a reçu des vivres supplémentaires sont suspectes. Il est possible qu'elle soit exploitée sexuellement par Pedro.

Problème(s) concernant la protection de César:

- § la famille qui l'a accueilli l'exploite peut-être en tant que source de main-d'œuvre non rémunérée, et il se peut qu'il ne reçoive pas les soins dont il a besoin;
- § le risque existe qu'il rejoigne le FLA, et courre ainsi un grave danger;

§ des activités de rétablissement des liens familiaux doivent être engagées pour retrouver ses parents en vue d'un regroupement familial.

Problème(s) de protection concernant Maria:

§ elle a subi, et risque de continuer à subir, les violences de son mari;

§ l'attitude de sa communauté à l'égard de la violence domestique la met, comme les autres femmes, en danger. Le système de justice traditionnelle n'apporte aucune solution efficace ou protection. Il semble qu'il n'y ait pas de mécanismes efficaces pour lutter contre la violence sexuelle et sexiste dans le camp (voir Principes directeurs sur la violence sexuelle et sexiste, 2003).

Chapitre 7

Le cycle du déplacement

Troisième partie: Solutions opportunes et durables



Principaux objectifs

Comprendre ce que sont les trois solutions durables: rapatriement librement consenti, réinstallation et intégration sur place.

Apprendre à déterminer quelle solution durable est adaptée à un cas particulier.

Bien comprendre le caractère complémentaire des trois solutions durables et le rôle du HCR à l'égard de chacune d'elles.

Ce chapitre décrit chacune des trois solutions durables traditionnelles. Il explique comment l'autosuffisance des réfugiés peut améliorer les possibilités de trouver des solutions adéquates. Le mandat et les activités du HCR concernant les trois solutions durables sont également examinés.

7.1 Aperçu

Une solution durable met fin au cycle du déplacement en mettant un terme à la difficile situation des réfugiés, qui peuvent alors mener une existence normale. Traditionnellement, l'une des trois solutions durables suivantes est recherchée:

- § le **rapatriement librement consenti**, par lequel des réfugiés regagnent leur pays d'origine dans des conditions de sécurité et dans la dignité;
- § l'**intégration sur place (ou locale)**, c'est-à-dire, l'installation dans le pays d'asile;
- § la **réinstallation**, dans laquelle les réfugiés quittent le pays d'asile pour un État tiers qui accepte de les accueillir définitivement.

S'il n'y a pas de hiérarchie formelle entre les solutions durables, en revanche le rapatriement librement consenti est la solution que la plupart des réfugiés recherchent et atteignent. De nombreux documents, tout particulièrement l'*Agenda pour la protection* et les conclusions du Comité exécutif, reconnaissent qu'il est la meilleure solution dans la majorité des situations de réfugiés. Il n'en reste pas moins que les trois solutions sont, par nature, complémentaires et peuvent constituer, quand elles sont utilisées ensemble, une stratégie viable et globale pour régler une situation de réfugiés. L'âge et le sexe des réfugiés doivent être pris en considération dans la recherche et la mise en œuvre de toute solution durable.

Bien que le HCR ait un rôle à jouer dans chaque cas, le succès de chacune des solutions durables dépend des diverses parties intéressées, y compris les pays concernés, agissant en **partenariat**.

Tant qu'une solution durable adéquate n'a pas été trouvée, il est important d'encourager l'**autosuffisance** des réfugiés, car elle:

- § réduit le fardeau pour le pays d'asile en diminuant la dépendance des réfugiés à l'égard de son assistance;
- § rehausse la dignité et la confiance des réfugiés en leur permettant de mieux prendre en charge leur vie quotidienne et leur donnant espoir en l'avenir;
- § contribue à accroître la viabilité d'une solution à long terme; les réfugiés qui ont activement subvenu à leurs besoins étant plus à même de surmonter les défis que posent le rapatriement librement consenti, la réinstallation ou l'intégration sur place.

Promouvoir l'autosuffisance renforce les capacités des réfugiés et peut améliorer leur bien-être ainsi que celui de la communauté locale. L'autosuffisance est utile aussi pour réaliser l'une quelconque des trois solutions durables. L'**Agenda pour la protection** souligne qu'il est particulièrement important d'utiliser les compétences des réfugiés dans les situations de réfugiés prolongées. Dans de telles circonstances, une transition rapide des secours d'urgence à l'aide au développement peut offrir des possibilités accrues en matière d'autosuffisance et, dans le long terme, profiter aussi bien à la population réfugiée qu'au pays d'asile.

Pour promouvoir l'autosuffisance et des solutions durables adéquates, le HCR a élaboré, en coopération étroite avec ses partenaires, le *Cadre de mise en place de solutions durables pour les réfugiés et personnes relevant de la compétence du HCR*, qui comprend:

- § la promotion de l'**Aide au développement pour les réfugiés** (DAR), à travers un meilleur ciblage de l'assistance sur les pays et les zones abritant de nombreux réfugiés sur des périodes prolongées (partage de la charge) et pour permettre aux réfugiés de parvenir à l'une des trois solutions durables (intégration sur place, rapatriement et réinstallation);
- § la promotion d'une stratégie de **Développement par l'intégration sur place** (DLI) dans laquelle l'intégration locale des réfugiés est une solution viable. L'attitude du gouvernement d'accueil et des autorités locales est essentielle à la réussite de cette stratégie. Le DLI est donc une option et non une obligation pour un pays qui accueille des réfugiés, et il s'appuie sur l'aide au développement pour les réfugiés.

Le DAR et DLI prévoient des partenariats étendus entre les gouvernements et les institutions humanitaires et de développement, tant bilatérales que multilatérales. La composition des partenariats peut varier d'un pays à l'autre, mais l'engagement du gouvernement d'accueil et des autorités centrales et locales concernées est une composante essentielle et invariable.

7.2 Rapatriement librement consenti

Comme cela est indiqué plus haut, le rapatriement librement consenti est la solution privilégiée, mais il n'est pas toujours réalisable. Souvent, des conditions essentielles d'un retour – **sécurité et rétablissement de la protection nationale** – ne sont pas réunies. Dans ce cas, il se peut que le retour ne soit pas durable et que les réfugiés retournent une nouvelle fois dans leur pays d'asile. Créer des conditions propices à un rapatriement volontaire est un défi majeur, non seulement et surtout pour le pays d'origine mais aussi pour la communauté internationale, dont le soutien est souvent capital. Tel est particulièrement le cas dans les situations

d'après-conflit, où les dépenses, les efforts et le temps requis pour rétablir la paix, garantir le respect des droits de l'homme, reconstruire les infrastructures, restaurer une vie politique, économique et sociale normale, relever le système judiciaire, et encourager la stabilité à long terme sont à tout le moins impressionnants.

Cette difficile réalité est mise en balance avec le désir de nombreux pays d'asile de voir le rapatriement volontaire avoir lieu le plus rapidement possible, surtout quand ils ont hébergé des réfugiés pendant une longue période. Il se peut que les États concernés aient constaté une diminution du soutien international à leurs efforts de protection, ce qui leur fait craindre des pressions durables sur leurs ressources. Le HCR, qui a pour mandat de rechercher des solutions durables, doit souvent s'employer, lorsque les conditions nécessaires ne sont pas réunies, à tempérer les trop grandes attentes des États quant aux possibilités d'un rapatriement librement consenti. Malheureusement, les réfugiés se trouvent souvent dans une situation précaire, car ils sont pris entre d'une part, une protection et une assistance inadéquates dans le pays d'asile, et d'autre part la persistance de l'insécurité dans leur pays d'origine.

Les principaux éléments du **cadre juridique** du rapatriement librement consenti sont notamment les suivants:

- § le droit, en vertu du droit des droits de l'homme, qu'a une personne de retourner dans son pays d'origine;
- § les réfugiés, dans l'exercice de leur droit au retour, devraient en principe avoir la possibilité de regagner leur lieu d'origine ou le lieu de résidence de leur choix, sous réserve seulement des restrictions autorisées par le droit international des droits de l'homme;
- § les indicateurs utilisés pour déterminer si la protection nationale a été rétablie dans le pays d'origine sont fondés sur les normes définies par le droit international des droits de l'homme;
- § les instruments régionaux relatifs aux droits de l'homme, qui fixent les principes du rapatriement librement consenti;
- § les diverses conclusions du Comité exécutif établissant les normes du processus de rapatriement librement consenti;
- § dans des situations spécifiques, les accords bilatéraux ou tripartites entre le pays d'origine, le pays d'asile et le HCR, définissant les responsabilités respectives des parties et les garanties offertes aux rapatriés. De plus en plus, les accords de paix comprennent des dispositions relatives au rapatriement volontaire.

La *Convention de 1951* ne traite pas explicitement du rapatriement librement consenti, auquel les clauses de cessation (voir Chapitre 3) sont néanmoins directement liées:

- § l'article 1C.4 de la *Convention de 1951* stipule que le statut de réfugié cesse si un réfugié est retourné volontairement s'établir dans le pays d'origine;
- § s'agissant des clauses de cessation pour cause de « disparition des circonstances », définies aux articles 1C.5 et 1C.6, l'aboutissement d'un programme de rapatriement librement consenti peut indiquer que les circonstances à l'origine de la fuite ont cessé d'exister.

Le rapatriement librement consenti aboutit donc, *in fine*, à la cessation du statut de réfugié, que ce soit sur une base individuelle ou une base collective.

S'appuyant sur le cadre juridique ci-dessus, le HCR considère que la **composante essentielle** du rapatriement librement consenti est le **retour dans la sécurité et la dignité**. Il s'ensuit que le retour doit se faire dans et vers des conditions de **sécurité physique, juridique et matérielle**, le plein rétablissement de la protection nationale étant le résultat final. Les aspects de la sécurité physique sont notamment les suivants:

- § la situation générale en matière de sécurité et les assurances données par les autorités quant à l'intégrité physique des rapatriés;
- § des questions spécifiques de sécurité, telles que la présence de mines et de munitions non explosées.

Les aspects de la sécurité juridique sont notamment les suivants:

- § l'adoption et l'application de lois d'amnistie protégeant les rapatriés contre la discrimination ou des sanctions, qui auraient pour seul motif le fait qu'ils ont fui le pays;
- § l'adoption d'une législation garantissant la citoyenneté d'un rapatrié, ainsi que l'accès aux papiers nécessaires pour établir le statut personnel;
- § la prise de mesures garantissant la restitution des biens ou, si cela s'avère impossible, le droit à une indemnisation adéquate.

Les aspects de la sécurité matérielle sont notamment les suivants:

- § l'accès à des moyens de survie et aux services de base, tels que l'approvisionnement en eau potable, les services de santé et l'éducation;
- § des possibilités d'activités créatrices de revenus.

Les responsabilités du HCR en matière de rapatriement librement consenti découlent du *Statut*. Les États sont tenus de coopérer aux activités de rapatriement volontaire de l'organisation, en application des dispositions relatives à la coopération générale de la *Convention de 1951*. Le degré d'**implication du HCR** dans les mouvements de rapatriement est fonction de la mesure dans

laquelle les critères essentiels décrits plus haut sont satisfaits. Le HCR peut donc:

- § promouvoir un rapatriement volontaire à grande échelle quand les conditions sont jugées propices à un retour dans la sécurité et la dignité;
- § faciliter le rapatriement librement consenti de réfugiés qui en font spécifiquement la demande en toute connaissance de cause, même quand les conditions ne sont pas entièrement propices au retour de la plupart des réfugiés;
- § fournir, dans le pays d'origine, une assistance à ceux qui sont rentrés de façon organisée et ceux qui sont rentrés spontanément, s'il a accès à eux.

Les **activités** du HCR en matière de rapatriement librement consenti sont notamment les suivantes:

- § diffuser des informations sur la situation dans le pays d'origine et conduire des entretiens pour vérifier que les hommes et les femmes qui regagnent leur pays d'origine ont pris leur décision librement et en toute connaissance de cause;
- § conclure avec le pays d'origine et le pays d'asile des accords tripartites fixant les modalités du rapatriement, sans oublier la garantie d'admission des rapatriés;
- § fournir, le cas échéant, des papiers d'identité et des moyens de transport aux rapatriés;
- § assurer un soutien matériel ou financier immédiat, suivant les besoins, afin de permettre le retour et la réintégration pendant la phase initiale;
- § suivre la situation des rapatriés pour s'assurer qu'ils bénéficient de l'entière protection de leur gouvernement;
- § participer aux efforts déployés pour assurer le succès de la réintégration.

La plupart des activités de réintégration menées par le HCR et d'autres acteurs humanitaires ont pris la forme de secours d'urgence, fournis pendant les phases initiales du retour. Les activités visant le développement à plus long terme et destinées à garantir la durabilité du retour étaient peu nombreuses. Aujourd'hui, le HCR collabore avec d'autres institutions des Nations Unies et des agences bilatérales de développement pour assurer la transition en douceur du rapatriement à la réintégration, la réhabilitation et la reconstruction (les « 4R »). Le HCR prend la tête des activités de rapatriement, auxquelles d'autres institutions des Nations Unies et la Banque mondiale sont plus étroitement associées dès le début afin que leurs efforts ultérieurs de développement soient plus aboutis. Cette stratégie vise à incorporer les besoins des rapatriés dans les plans de développement national, de manière à accroître leurs perspectives économiques dans le moyen et le long terme.

Il arrive qu'une guerre civile en cours épargne quelques provinces, qui restent sous le contrôle d'une administration locale relativement efficace, alors que l'agitation règne dans d'autres parties du pays. Même si les pays d'asile, et quelques réfugiés, souhaitent qu'un rapatriement ait lieu dans ces régions plus calmes, cette solution appelle la plus grande prudence. Il est en effet peu probable que la stabilité persiste longtemps dans ces régions si la situation ne s'améliore pas dans le reste du pays. En outre, un afflux soudain de rapatriés dans une région où règne une paix fragile et localisée peut être cause d'instabilité. Le retour de nombreuses personnes dans des régions autres que leur lieu d'origine peut susciter des tensions avec la population locale et déclencher de nouveaux mouvements de population.

7.3 Intégration sur place

Dans le cas de l'intégration sur place, le pays d'asile offre aux réfugiés un droit de **résidence permanente**, voire la possibilité d'acquérir la nationalité. Son potentiel en tant que solution durable est reconnu dans la *Convention de 1951* et dans le *Statut du HCR*. Si, dans certains pays, la naturalisation des réfugiés reconnus est la norme après un certain temps, en revanche de nombreux États sont réticents à l'idée d'autoriser les réfugiés à séjourner indéfiniment sur leur sol. Ils sont préoccupés par l'impact de la présence des réfugiés sur des ressources limitées, les risques de problèmes de sécurité et une éventuelle animosité à l'égard des réfugiés. Certains cherchent aussi à limiter les migrations.

Reste que le rapatriement librement consenti ne peut pas, en soi, répondre à tous les problèmes de réfugiés. L'intégration sur place peut constituer une solution permanente pour de nombreux réfugiés; elle peut aussi présenter des avantages pour le pays hôte:

- § les réfugiés peuvent avoir des compétences qui seront utiles au pays d'asile;
- § leur présence peut attirer des ressources de la communauté internationale, qui autrement ne seraient pas mises à la disposition de la population locale;
- § les liens ethniques, culturels ou linguistiques avec la communauté locale peuvent accroître les chances de réussite de l'intégration sur place;
- § dans beaucoup de cas, non seulement dans les pays industrialisés mais aussi dans les pays en développement, de nombreux réfugiés se sont installés pacifiquement dans le pays d'asile et sont en mesure de subvenir à leurs besoins.

L'intégration sur place est un **processus graduel** qui se déroule sur trois niveaux:

- § **juridique**: les réfugiés se voient progressivement accorder un éventail plus large de droits, similaires à ceux dont jouissent les citoyens, ce qui conduit à l'octroi de droit de résidence permanente, voire l'acquisition de la citoyenneté;
- § **économique**: les réfugiés deviennent progressivement moins dépendants de l'aide du pays d'asile ou de l'assistance humanitaire et sont de plus en plus autosuffisants, de sorte qu'ils peuvent subvenir à leurs propres besoins et contribuer au développement de l'économie locale;
- § **social et culturel**: l'interaction entre les réfugiés et la communauté locale permet aux réfugiés de participer à la vie sociale de leur nouveau pays sans craindre la discrimination ou l'hostilité.

Même quand l'intégration sur place n'est pas recherchée en tant que solution durable, promouvoir l'autosuffisance des réfugiés peut favoriser la réalisation des deux autres solutions durables.

L'engagement envers l'intégration sur place est le fait du gouvernement du pays d'asile. Le HCR peut faciliter le processus et faire le lien entre différents acteurs, dont les États donateurs et d'autres institutions des Nations Unies, pour concevoir et mettre en œuvre des programmes coordonnés de soutien à l'intégration des réfugiés.

7.4 Réinstallation

La réinstallation suppose le **départ permanent de réfugiés vers un pays tiers**. Bien que relativement peu de réfugiés bénéficient de la réinstallation, comme le reconnaît *la conclusion n° 90 (LII) du Comité exécutif (2001)*, celle-ci remplit trois **fonctions** d'égale importance. La réinstallation est:

- § un outil de protection pour les réfugiés isolés dont la vie, la liberté, la sécurité, la santé ou d'autres droits fondamentaux sont menacés dans le pays d'asile;
- § une solution durable pour des réfugiés plus nombreux ou des groupes de réfugiés;
- § un mécanisme de partage de la charge et des responsabilités entre les États.

En tant qu'**outil de protection**, la priorité est donnée à la réinstallation des personnes ayant des problèmes de protection spécifiques et immédiats, par exemple, les personnes menacées de refoulement ou d'agressions physiques, notamment de violences sexuelles. Les victimes de la torture et les personnes qui ont d'urgence besoin de soins médicaux ou psychologiques sont aussi prises en considération si elles se trouvent dans un pays qui n'est pas en mesure de leur assurer l'assistance requise. Pour les réfugiés en grand nombre, dont les besoins en protection découlent de

l'absence de solution à long terme dans le pays d'asile ou le pays d'origine, la réinstallation revêt une priorité moindre et, du fait du nombre limité de places, n'est pas toujours réalisable.

L'accent mis traditionnellement sur la fonction protectrice de la réinstallation, qui est axée sur les besoins d'un individu, a eu tendance à occulter **l'utilisation stratégique de la réinstallation en tant que solution durable**. La réinstallation de groupes ou de catégories de personnes peut faire partie d'une réponse globale à une situation de réfugiés. Par exemple, quand le rapatriement librement consenti ou l'intégration sur place ne sont pas envisageables pour un groupe ethnique particulier en raison des risques persistants de persécution à son encontre, la réinstallation collective peut-être appropriée. La réinstallation répondra aux besoins en protection à long terme des personnes concernées. En outre, elle améliorera les perspectives d'intégration des personnes qui sont autorisées à rester définitivement dans le pays d'asile, facilitant ainsi une solution durable pour tous les membres de la population réfugiée.

Du fait de sa nature même, la réinstallation est une forme de **partage de la charge et des responsabilités**, à travers laquelle les pressions exercées sur le pays d'asile sont allégées par d'autres États qui offrent un sanctuaire permanent à certains des membres de la population réfugiée. L'un des buts de l'*Agenda pour la protection* est d'accroître le nombre de pays de réinstallation et d'améliorer la capacité des programmes de réinstallation à faire face à des crises soudaines de réfugiés.

Pour prétendre à une réinstallation, une personne doit remplir les **critères** définis par le HCR et le pays de destination. Les critères du HCR reflètent le fait que la réinstallation est un outil de protection. Pour accroître l'efficacité de cet outil, le HCR collabore avec les pays de réinstallation afin d'affiner et d'harmoniser les critères et les processus. La réinstallation étant souvent très prisée des réfugiés, il est important que sa **gestion** soit transparente pour prévenir la corruption et réduire les risques de la voir devenir un facteur incitatif. Les membres du personnel du HCR ayant des responsabilités en matière de réinstallation sont donc tenus d'agir de manière responsable et professionnelle.

Résumé

Les solutions durables:

- § mettent fin au cycle du déplacement en donnant à l'individu un moyen permanent de mener une existence normale;
- § peuvent prendre la forme d'un rapatriement librement consenti, d'une intégration sur place ou d'une réinstallation;
- § sont plus susceptibles de porter leurs fruits quand les réfugiés ont eu la possibilité de devenir autosuffisants.

Le rapatriement librement consenti:

- § est la solution privilégiée pour la majorité des réfugiés;
- § implique le **retour volontaire dans la sécurité et la dignité dans le pays d'origine**;
- § dépend principalement des efforts que fait le pays d'origine pour créer des conditions de sécurité physique, juridique et matérielle propices à un retour, le rétablissement de la pleine protection nationale étant le résultat final;
- § suppose que le HCR joue différents rôles – promotion, facilitation ou assistance – suivant la mesure dans laquelle les conditions essentielles d'un retour sont satisfaites;
- § nécessite, pour être durable, la coopération du HCR, des gouvernements du pays d'asile et du pays d'origine, et d'autres institutions des Nations Unies, de manière à garantir une transition en douceur du rapatriement à la réintégration, la réhabilitation et la reconstruction.

L'intégration sur place:

- § implique que le **pays d'asile octroie des droits de résidence permanente**;
- § se traduit par un renforcement progressif de l'intégration économique, juridique, sociale et culturelle du réfugié dans la communauté locale;
- § dépend de l'initiative du pays d'asile, le HCR faisant le lien entre le gouvernement et d'autres acteurs, tels que les pays donateurs et les institutions des Nations Unies.

La réinstallation:

- § est le relogement d'un réfugié du pays d'asile dans un État tiers qui accepte de l'admettre à titre permanent et de le réinstaller sur son territoire;
- § est principalement un outil de protection, priorité étant donnée à ceux qui ont des problèmes immédiats et graves de protection;
- § contribue au partage international de la charge et des responsabilités concernant les réfugiés;
- § peut jouer un rôle stratégique en tant que solution durable en réglant des situations de réfugiés, notamment par le biais de la réinstallation collective;
- § doit être administrée par le HCR et les gouvernements de façon transparente et équitable, en prenant en compte les critères de réinstallation du HCR.

Lecture complémentaire

Rapatriement librement consenti

Conclusions n° 18 (XXXI) 1980 et n° 40 (XXXVI) 1985 du Comité exécutif sur le rapatriement librement consenti.

Rapatriement librement consenti (EC/GC/02/5), HCR, 2002.

Manuel du HCR: Rapatriement librement consenti: protection internationale, HCR, 1996.

Intégration sur place

Intégration sur place, (EC/GC/02/6), HCR, 2002.

Réinstallation

Conclusion n° 90 (LII) du Comité exécutif (2001) sur la protection internationale.

Conclusion n° 101 (LV) du Comité exécutif (2004) sur les questions relatives à la sécurité juridique dans le contexte du rapatriement librement consenti des réfugiés.

Renforcer et élargir la réinstallation aujourd'hui. Dilemmes, défis et possibilités (EC/GC/02/7), HCR, 2002.

Manuel de Réinstallation, HCR, 2003.

Exercices

Cas L

Cette étude de cas est la suite des Cas I et K, que vous pouvez relire aux Chapitres 5 et 6. Voici un court résumé de ces deux cas: des troubles ethniques et politiques à Xanadu ont dégénéré en guerre civile et provoqué l'exode en Élysée de quelque 250 000 personnes de souche arcadienne. A la suite de l'intervention du HCR, les autorités d'Élysée ont finalement reconnu ces personnes comme des réfugiés *prima facie* au sens de la Convention. Trois ans après être arrivés en masse, les réfugiés continuent de vivre dans des camps, bien que beaucoup aient été relogés à l'écart de la frontière.

Il y a un an, grâce aux efforts diplomatiques de l'organisation intergouvernementale régionale et des Nations Unies, le gouvernement de Xanadu et le FLA sont convenus d'un cessez-le-feu. Après six mois d'intenses négociations, un accord de paix a été signé, qui garantit une large autonomie à la province d'Arcadie ainsi que l'organisation d'élections générales ultérieurement dans l'année. Depuis, le FLA a été désarmé, la violence a cessé, et un certain degré de normalité a été rétabli dans le pays. En particulier, le respect des droits fondamentaux de la minorité arcadienne s'est considérablement amélioré.

La capitale et les régions environnantes ont été en grande partie épargnées par les combats, qui se sont déroulés pour l'essentiel dans la province d'Arcadie. Des travaux de reconstruction considérables sont nécessaires en Arcadie, où des bâtiments publics, comme les stations de police et des écoles, ainsi que des villages ont été très endommagés ou détruits. Cependant, une importante partie de l'aide à la reconstruction a déjà été reçue, de sorte qu'un nombre raisonnable d'installations publiques essentielles, telles qu'hôpitaux et écoles, fonctionnent à nouveau.

Le gouvernement de Xanadu a fait savoir au HCR et aux autorités d'Élysée qu'il souhaitait voir rentrer les réfugiés. Il a défini les éléments fondamentaux d'un accord tripartite de rapatriement librement consenti:

- i** les réfugiés ont le droit de rentrer au Xanadu, mais c'est aux autorités de ce pays qu'il appartient de décider du lieu où ils pourront s'installer;
- ii** les personnes revenant d'Élysée ne feront pas l'objet de poursuites;
- iii** tous les efforts seront faits pour que les rapatriés récupèrent leurs biens, mais aucune indemnisation ne sera versée si cela n'est pas possible;
- iv** les autorités reconnaîtront le statut juridique des rapatriés;
- v** les phases du retour dépendront du degré auquel une protection nationale est assurée, mais dans les six mois qui suivront la signature de l'accord le HCR s'attachera à promouvoir un rapatriement librement consenti même si les conditions de sécurité physique, juridique et matériel ne sont pas entièrement satisfaites;
- vi** dans la mesure du possible, les réfugiés recevront des informations exactes sur la situation dans le pays d'origine, mais le consentement au retour ne dépend pas de la mise à disposition de cette information;

- vii** le HCR aura librement accès aux réfugiés qui envisagent de revenir, mais l'accès aux rapatriés se fera à la discrétion du gouvernement de Xanadu.
- a** Il vous a été demandé de déterminer si ces éléments sont acceptables pour le HCR. Identifiez les cinq éléments qui suscitent l'inquiétude et dites pourquoi dans chaque cas.

Le gouvernement de Xanadu a finalement pris en compte les inquiétudes du HCR et un accord tripartite de rapatriement librement consenti a été signé. La situation s'étant encore améliorée au Xanadu, le HCR s'attache à promouvoir un rapatriement volontaire de grande ampleur. A ce jour, quelque 150 000 réfugiés sont rentrés. Les activités de suivi indiquent que la plupart des rapatriés se réintègrent avec succès, mais que les couples mixtes (Xanien/Arcadien), ou les enfants de ces couples, sont en butte à la discrimination et à l'hostilité.

Dans le cadre des activités de promotion du rapatriement engagées par le HCR, vous avez informé les réfugiés en Élysée des aspects pratiques du retour et des conditions qu'ils vont trouver. L'une des familles auxquelles vous avez parlé est celle de Jules et Camille. Il y a quelques années, vous avez aidé à mettre fin à l'exploitation sexuelle de Camille par Pedro, un employé local d'une ONG. Depuis, Camille a épousé Louis, un Elyséen, qu'elle a rencontré alors qu'elle assistait à un service religieux organisé par l'église locale. Les autorités d'Élysée ont autorisé Camille à vivre avec lui plutôt que dans le camp, et ils ont maintenant un jeune enfant. Jules vit avec Camille et Louis, qui ont réussi à l'inscrire à l'école locale.

Vous avez aussi revu la famille de César, l'ami de Jules, pour discuter de l'éventualité d'un rapatriement. Grâce aux activités de rétablissement des liens familiaux du HCR et du CICR, César a retrouvé ses parents il y a deux ans; ils se trouvaient dans un autre camp.

Malheureusement, on a récemment diagnostiqué chez la mère de César une forme rare de leucémie, pour laquelle elle ne reçoit qu'un traitement de base, car les installations médicales dans le camp et en Élysée en général sont limitées. Vous savez que les hôpitaux au Xanadu n'ont peut-être pas les compétences et les ressources nécessaires pour soigner la mère de César.

- b** Compte tenu de la situation de Jules et de Camille, laquelle des trois solutions durables serait selon vous la plus opportune et pourquoi?

- c** Quelle solution durable serait la meilleure pour la famille de César et pourquoi?

Réponses – Chapitre 7

Cas L

a

- i Les réfugiés, dans l'exercice de leur droit au retour dans leur propre pays, devraient, en principe, avoir la possibilité de rentrer dans leur lieu d'origine ou dans le lieu de résidence de leur choix sous réserve des seules restrictions prévues aux termes du droit international des droits de l'homme, ainsi que l'indique la conclusion n° 101 (LV) paragraphe b) du Comité exécutif (2004).
 - iii Une indemnisation devrait être prévue lorsque la restitution des biens n'est pas possible.
 - v Le HCR n'encouragera pas le rapatriement librement consenti tant que les éléments essentiels du retour ne seront pas réunis.
 - vi Les réfugiés devraient toujours avoir accès à des informations exactes avant de prendre la décision de revenir, surtout si le retour se fait dans le cadre d'un programme organisé, encouragé par le HCR.
 - vii Le HCR a pour mandat de suivre la situation des rapatriés afin de s'assurer qu'ils sont traités dans le respect de leurs droits.
 - ii Les rapatriés devraient bénéficier de l'immunité de poursuites pour avoir quitté le pays d'origine ou être restés à l'étranger; l'amnistie ne devrait toutefois pas couvrir les rapatriés accusés, entre autres, de sérieuses violations du droit international humanitaire, de génocide, de crimes contre l'humanité ou de crimes constituant une violation grave des droits de l'homme ou d'un crime grave de droit commun, entraînant la mort ou une grave blessure corporelle, commis avant ou pendant l'exil, comme le précise la conclusion n° 101 (LV) paragraphe g) du Comité exécutif (2004).
 - iv Le paragraphe l) de la conclusion n° 101 (LV) du Comité exécutif (2004) note l'importance d'octroyer aux termes de la législation nationale la reconnaissance du statut civil des rapatriés et des modifications y afférentes, y compris suite aux naissances, décès, adoptions, mariages et divorces ainsi que tous les justificatifs ou registres adéquats délivrés par les organes compétents dans le pays d'asile ou ailleurs, compte tenu de la situation spécifique des femmes réfugiées ou rapatriées qui peuvent ne pas être en possession des documents prouvant leur statut juridique ou qui peuvent éprouver des difficultés à obtenir la reconnaissance des papiers délivrés par les autorités du pays d'asile.
- b** L'intégration locale. Camille a épousé un élyséen avec qui elle a eu un enfant. Camille et Jules se sont déjà largement intégrés dans la communauté locale en vivant dans le village de Louis, où Jules fréquente l'école locale. S'ils sont rapatriés, il sera peut-être difficile à son mari, qui n'est pas un ressortissant de Xanadu, de l'accompagner. La famille pourrait donc être séparée. Dans de telles circonstances, il est peu probable que Camille opte pour le rapatriement. Camille ayant longtemps été la tutrice de son frère, il serait dans l'intérêt de Jules de rester avec elle. Quoiqu'il en soit, en tant que mineur, il ne pourrait pas être rapatrié seul si des dispositions en matière de soins ne sont pas prises au Xanadu.

- c** Les parents de César formant un couple mixte, ils pourraient avoir des difficultés à se réintégrer au Xanadu. Le rapatriement librement consenti ne sera pas adapté à leur cas, car le retour pourrait ne pas se faire dans des conditions de sécurité juridique, physique et matérielle. On pourrait opter pour l'intégration sur place, mais la mère de César, gravement malade, ne pourrait pas recevoir les soins nécessaires. La famille pourrait donc demander à bénéficier d'une réinstallation au motif qu'elle ne peut pas recevoir un traitement médical adéquat dans le pays d'asile.

Glossaire

A

Agenda pour la protection

Programme d'action visant à améliorer la protection des réfugiés et des demandeurs d'asile dans le monde, établi d'un commun accord par le HCR et les États dans le cadre du processus des Consultations mondiales, entériné par le Comité exécutif en octobre 2002 et salué par l'Assemblée générale.

Agents non étatiques de persécution

Personnes ou organisations qui sont responsables d'actes ou de menaces de persécution et qui ne relèvent pas du gouvernement. Aux termes de la Convention de 1951, leurs activités peuvent être assimilées à de la persécution si elles sont facilitées, encouragées ou tolérées par le gouvernement, ou si le gouvernement ne peut pas ou ne veut pas assurer une protection efficace contre elles.

Amnistie

Garantie légale qui exempte une personne ou un groupe de personnes de responsabilité pour des crimes ou des délits pénaux ou politiques. L'amnistie peut contribuer à encourager le rapatriement volontaire des réfugiés lorsqu'elle est respectée et dûment appliquée.

Apatride

Personne qu'aucun n'État ne considère comme son ressortissant par application de sa législation nationale.

Apatridie

La situation d'une personne aucun État ne considère comme son ressortissant par application de sa législation nationale.

Asile

Le fait pour un État d'accorder la protection sur son territoire à des ressortissants d'un autre État qui fuient la persécution ou un danger grave. La notion d'asile englobe une série d'éléments, dont le non-refoulement, la permission de demeurer sur le territoire du pays d'asile et de normes de traitement humain.

Assistance

Aide fournie pour répondre aux besoins physiques et matériels des personnes relevant de la compétence du HCR. Elle peut comprendre des vivres, des fournitures médicales, des vêtements, des abris, des semences et des, ainsi que des apports en termes d'infrastructure, comme des écoles et des routes. On entend par « assistance humanitaire » l'assistance fournie par des organisations humanitaires à des fins humanitaires (c'est-à-dire à des fins apolitiques, non commerciales et civiles). Dans la pratique du HCR, l'assistance vient soutenir et compléter les activités qui visent les objectifs de protection.

Autosuffisance

Dans le contexte des réfugiés, la capacité d'un demandeur d'asile ou d'un réfugié de subvenir à ses besoins et à ceux des personnes qui sont à sa charge.

C

Citoyen

Voir Ressortissant

Clauses d'exclusion

Dispositions légales qui refusent les avantages de la protection internationale à

des personnes qui satisferaient par ailleurs aux critères d'obtention du statut de réfugié. Dans la Convention de 1951, ces clauses figurent aux articles 1D, 1E et 1F. Elles s'appliquent aux catégories de personnes suivantes: les personnes qui bénéficient d'une protection ou d'une assistance de la part d'une institution des Nations Unies autre que le HCR; les personnes qui ont les droits et les nationalité du pays où elles résident; et les personnes dont on a des raisons sérieuses de penser qu'elles ont commis un crime contre la paix, un crime de guerre, un crime contre l'humanité, un crime grave de droit commun, ou se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies.

Clauses de cessation

Dispositions juridiques qui indiquent à quel moment le statut de réfugié expire. On trouve ces clauses à l'article 1C de la Convention de 1951, et à l'article I (4) de la Convention de 1969 de l'OUA.

Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire (ExCom)

Comité chargé de conseiller le Haut Commissaire dans l'exercice de ses fonctions. Le Comité exécutif se compose de représentants de 64 États qui portent un intérêt attesté aux questions touchant les réfugiés. D'autres États, dotés du statut d'observateur, peuvent assister aux sessions aux côtés d'ONG.

Conclusions du Comité exécutif (ExCom) sur la protection internationale

Textes officiels qui contiennent les résultats des délibérations annuelles du Comité exécutif sur les questions touchant la protection des réfugiés. Les conclusions du Comité exécutif contribuent à l'élaboration des principes et des normes relatives à la protection des réfugiés et des autres personnes relevant de la compétence du HCR.

Consultations mondiales sur la protection internationale

Processus lancé en 2000 par le HCR pour redonner du dynamisme au cadre de la protection des réfugiés en réaffirmant ses composantes fondamentales, clarifiant les notions contestées, et élaborant de nouvelles stratégies opérationnelles face aux défis contemporains. Le HCR, les États, les ONG et les réfugiés y ont été associés. Les Consultations ont notamment abouti à la Déclaration ministérielle de 2001 et à l'Agenda pour la protection.

Convention Plus

Initiative lancée par le Haut Commissaire pour améliorer la protection des réfugiés dans le monde et faciliter le règlement des problèmes touchant les réfugiés à travers des accords multilatéraux spéciaux sur des questions telles que les mouvements secondaires, la réinstallation et le lien entre l'assistance et le développement.

Convention régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique, adoptée par l'Organisation de l'unité africaine (OUA)

Complément régional à la Convention de 1951, qui contient une définition plus large de la notion de réfugié. Adoptée en 1969, la Convention de l'OUA énonce que le terme « réfugié » s'applique aussi à toute personne obligée de quitter son pays « du fait d'une agression, d'une occupation extérieure, d'une domination étrangère ou d'événements troublant gravement l'ordre public dans une partie ou dans la totalité de son pays d'origine, ou du pays dont elle a la nationalité ». L'OUA est aujourd'hui appelée Union africaine.

Convention relative au statut des apatrides

Convention qui définit l'apatridie et qui fixe un cadre permettant aux apatrides résidant légalement dans un État de jouir de droits.

Convention relative au statut des réfugiés (Convention de 1951)

Ce traité fixe le cadre le plus largement applicable pour la protection des réfugiés. L'article premier de la Convention limite sa portée aux « événements survenus avant le premier janvier 1951 ». Cette restriction a été levée par le Protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés. Fin octobre 2004, 145 États étaient parties à la Convention de 1951 et/ou au Protocole de 1967.

Convention relative aux droits de l'enfant (CDE)

Adopté en 1989, ce traité définit un ensemble complet de normes pour la protection des droits de l'enfant. Elle repose sur quatre principes directeurs, dont l'un est la non-discrimination dans l'application de ses normes à tous les enfants. Les enfants réfugiés relèvent donc pleinement de son champ d'application. Les autres principes directeurs sont « l'intérêt supérieur » de l'enfant, le droit à la vie, à la survie et au développement, et le droit de participer.

Convention sur la réduction des cas d'apatridie

Traité qui prévoit l'acquisition de la nationalité par des personnes qui, autrement, seraient apatrides et qui ont un lien approprié avec l'État, par leur naissance sur le territoire ou par filiation d'un ressortissant. La Convention prévoit aussi que les personnes qui deviendraient apatrides si elles perdaient la nationalité de l'État doivent la conserver. Elle confère, dans son article 11, des fonctions particulières au HCR.

Crainte fondée d'être persécuté

L'un des éléments de la définition du réfugié contenue dans la Convention de 1951. Cette expression contient à la fois un élément subjectif (crainte de la persécution) et un élément objectif (la

crainte doit avoir un fondement objectif justifiable). La Convention de 1951 précise que la persécution doit porter sur l'un des cinq motifs énoncés, à savoir la race, la religion, la nationalité, l'appartenance à un certain groupe social ou les opinions politiques.

D

Déclaration de Carthagène sur les réfugiés

Déclaration adoptée par un colloque d'experts d'Amérique centrale en 1984. La Déclaration élargit la définition des réfugiés donnée dans la Convention de 1951 pour inclure «...les personnes qui ont fui leur pays parce que leur vie, leur sécurité ou leur liberté étaient menacées par une violence généralisée, une agression étrangère, des conflits internes, une violation massive des droits de l'homme ou d'autres circonstances ayant perturbé gravement l'ordre public ». Bien que la Déclaration de Carthagène ne soit pas un traité, ses dispositions sont respectées dans toute l'Amérique centrale. Sa définition du réfugié a été incorporée dans la législation de tous les États d'Amérique centrale, sauf un, et dans celle d'un certain nombre d'États d'Amérique latine.

Demandeur d'asile

Un demandeur d'asile est une personne qui cherche une protection internationale, sur une base individuelle ou collective. Dans les pays dotés de procédures de détermination individuelle du statut, un demandeur d'asile est une personne dont la demande n'a pas encore fait l'objet d'une décision du pays où elle a été soumise. Tous les demandeurs d'asile ne sont pas reconnus comme réfugiés, mais tout réfugié a d'abord été un demandeur d'asile.

Déplacement interne

Mouvement involontaire de personnes à l'intérieur de leur propre pays. Ce

mouvement peut être dû à diverses causes, y compris catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme, conflits armés ou situations de violence généralisée.

Détention

Restriction de la liberté de circulation, généralement par une mesure d'enfermement imposée.

Devoirs des réfugiés

Obligations que les réfugiés doivent assumer dans le pays d'accueil. Conformément à l'article 2 de la Convention de 1951, les réfugiés doivent se conformer aux lois et règlements du pays dans lequel ils se trouvent. Les réfugiés doivent en particulier s'abstenir de tout acte de nature à compromettre la sûreté, la sécurité ou l'ordre public des communautés ou des pays d'asile.

Droit des réfugiés

Voir Droit international relatif aux réfugiés

Droit international coutumier

Normes juridiques internationales dont l'autorité découle de la pratique constante et régulière des États plutôt que de leur formulation expresse dans un traité ou un autre texte juridique. Pour que la pratique d'un État contribue à la constitution du droit international coutumier, il faut qu'elle s'accompagne d'un sentiment d'obligation légale (*opinio juris*).

Droit international des droits de l'homme

L'ensemble d'instruments internationaux et de droit international coutumier qui reconnaît et protège les droits de l'homme. Les instruments les plus importants forment la Charte internationale des droits de l'homme (Déclaration universelle des droits de l'homme, Pacte international relatif aux droits civils et politiques, Pacte international relatif aux droits

économiques, sociaux et culturels). Le droit relatif aux réfugiés et le droit des droits de l'homme se complètent mutuellement.

Droit international humanitaire

L'ensemble de droit international coutumier et d'instruments internationaux qui régit les situations de conflit armé international ou non international. Les instruments essentiels de droit international humanitaire sont les quatre Conventions de Genève de 1949 et leurs deux Protocoles additionnels de 1977. Presque tous les États sont parties aux Conventions de Genève.

Droit international relatif aux réfugiés

Corpus de droit international coutumier et d'instruments internationaux qui définit des normes de protection des réfugiés. La pierre angulaire du droit des réfugiés est la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés.

Droit relatif aux droits de l'homme

Voir Droit international des droits de l'homme

E

Enfants

Personnes qui n'ont pas atteint l'âge légal de la majorité et qui de ce fait ne sont pas juridiquement indépendants. Ce terme englobe les adolescents. En vertu de la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE) un « enfant » s'entend de tout être humain âgé de moins de dix-huit ans, sauf si la majorité est atteinte plus tôt en vertu de la législation qui lui est applicable. Dans la CDE, « enfant » équivaut à « mineur ».

Enfants non accompagnés

Enfants qui ne sont pas en compagnie de leurs parents ou d'un tuteur adulte.

Enfants séparés

Enfants dont s'occupent des adultes en l'absence de leur parents ou du tuteur adulte habituel.

Expulsion

Éviction d'une personne résidant légalement sur le territoire d'un État par les pouvoirs publics. L'article 32 de la Convention de 1951 stipule que seules des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public peuvent justifier l'expulsion d'un réfugié. Les procédures menant à une décision d'expulsion doivent être justes et équitables, et le réfugié doit se voir accorder un délai raisonnable pour chercher à se faire admettre dans un autre pays.

G

Groupe social (appartenance à un certain)

L'une des cinq raisons possibles fondant la persécution telle que définie par la Convention de 1951. Un tel groupe social est un groupe de personnes qui soit ont une caractéristique commune (autre que le risque de persécution), soit sont perçues comme un groupe par une société. Souvent, la caractéristique est innée, interchangeable. Elle peut aussi être essentielle à l'identité, la conscience ou l'exercice des droits fondamentaux.

H

HCR

Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.

I

Instruments régionaux relatifs aux réfugiés

Textes juridiques internationaux relatifs aux réfugiés adoptés par des États ou des organisations intergouvernementales d'une même région ou sous-région géographique. En principe, ce type de traité complète la Convention de 1951 et reflète le caractère particulier des questions de réfugiés dans cette zone géographique. On peut citer, à titre d'exemple d'instrument régional, la Convention de l'OUA relative aux réfugiés et la Déclaration de Carthage.

Intégration sur place (locale)

Solution durable au problème des réfugiés par leur installation permanente dans le pays où ils ont cherché asile.

M

Mandat du HCR

Rôle et fonctions du HCR tels que définis dans le Statut et les résolutions ultérieures de l'Assemblée générale des Nations Unies et de l'ECOSOC, liées à la Convention de 1951.

Migrants

Personnes qui quittent leur pays, y compris les réfugiés; néanmoins, contrairement aux autres migrants, les réfugiés ne partent pas par choix. Les migrants qui quittent leur pays pour des raisons économiques ou familiales ne répondent pas aux critères définissant le statut de réfugié, et n'ont donc pas droit à la protection internationale.

N

Nationalité

Le statut qui découle du fait d'être ressortissant d'une nation ou d'un pays particuliers.

Non-refoulement (Principe de)

Principe fondamental du droit international relatif aux réfugiés, qui interdit aux États de renvoyer des réfugiés, de quelque manière que ce soit, dans des pays ou des territoires où leur vie ou leur liberté pourraient être menacées. Le principe de non-refoulement fait partie du droit international coutumier, et il est donc contraignant pour tous les États, qu'ils soient parties à la Convention de 1951 ou non.

Normes de traitement

Normes dérivées de la Convention de 1951 et d'autres instruments internationaux qui définissent les principes s'appliquant au traitement des réfugiés. La Convention de 1951 prévoit diverses normes de traitement selon le droit précis dont il s'agit: traitement qui ne soit pas moins favorable que celui qui est accordé, dans les mêmes circonstances, aux étrangers; traitement le plus favorable accordé aux ressortissants d'un pays étranger dans les mêmes circonstances; traitement aussi favorable que possible.

O

Organisation intergouvernementale

Organisation composée d'États membres. On peut citer à titre d'exemples l'Organisation des Nations Unies (ONU), l'Union africaine (UA), l'Organisation des États américains (OEA), l'Union européenne (UE) et la Communauté des États indépendants (CEI).

Organisation non gouvernementale (ONG)

Organisation indépendante qui ne représente pas un pays. Ce terme est généralement utilisé pour désigner des organismes voués à des causes humanitaires ou relevant des droits de l'homme. Nombre d'entre eux réalisent leurs programmes touchant les réfugiés en partenariat avec le HCR.

P

Pays de réinstallation

Pays qui offre des possibilités de réinstallation permanente de réfugiés. Il s'agit d'un pays qui n'est ni le pays d'origine, ni le pays dans lequel le statut de réfugié a été reconnu en premier.

Persécution

Le concept fondamental de persécution n'est délibérément pas défini dans la Convention de 1951, ce qui laisse penser que les rédacteurs voulaient que les interprétations qui en seraient faites soient suffisamment flexibles pour couvrir des formes diverses et changeantes de persécution. On entend par persécution, notamment, les violations graves des droits de l'homme ou autres dommages graves, souvent mais pas toujours, perpétrés de façon systématique ou répétitive.

Persécution liée à l'appartenance sexuelle

Persécution qui vise délibérément ou qui frappe de manière disproportionnée les personnes appartenant à l'un ou l'autre sexe. Dans certains contextes, la persécution liée à l'appartenance sexuelle peut entrer dans la définition du réfugié.

Personnes déplacées dans leur propre pays

Personnes contraintes ou obligées de fuir leur foyer « ...notamment en raison d'un conflit armé, de situations de violence généralisée, de violations des droits de l'homme ou de catastrophes naturelles ou

provoquées par l'homme ou pour en éviter les effets, et qui n'ont pas franchi les frontières internationalement reconnues d'un État » (selon les *Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays*).

Personnes relevant de la compétence du HCR

Terme générique utilisé pour décrire l'ensemble des personnes dont les besoins de protection et d'assistance intéressent le HCR. Il comprend les réfugiés au sens de la Convention de 1951 et des instruments régionaux, les rapatriés, les apatrides et, dans certains cas, les personnes les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays. Le mandat habilitant le HCR à intervenir pour défendre des personnes qui ne sont pas des réfugiés est fondé sur des résolutions de l'Assemblée générale et de l'ECOSOC.

Possibilité de trouver refuge dans son pays ou « principe du transfert »

Constatation de fait selon laquelle une personne fuyant la persécution dans une partie de son pays d'origine pourrait trouver une protection dans une partie du même pays. Le relogement interne n'est pertinent au regard de la détermination du statut de réfugié que dans un nombre limité de cas.

Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays

Série de principes qui définissent des normes en matière de protection, d'assistance et de solutions pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays. Les Principes directeurs ont été publiés en 1998 par le Représentant spécial du Secrétaire général, chargé de la question des personnes déplacées dans leur propre pays. Ils reflètent le droit relatif aux droits de l'homme, le droit humanitaire et, par analogie, le droit relatif aux réfugiés.

Ils guident les États ainsi que les organisations intergouvernementales et non gouvernementales ayant à traiter de questions de déplacement interne.

Procédures de détermination du statut de réfugié

Procédures juridiques et administratives appliquées par les États et/ou le HCR pour déterminer si une personne doit être reconnue comme réfugiée en vertu de la législation nationale et du droit international.

Protection complémentaire

Autorisation officielle, en vertu de la législation ou de la pratique nationale, de résider dans un pays, accordée par ledit pays aux personnes qui ont besoin d'une protection internationale même si elles ne remplissent pas les conditions requises pour obtenir le statut de réfugié au sens de la Convention de 1951.

Protection internationale

La protection internationale peut être définie comme toutes les actions visant à garantir l'égalité d'accès aux droits des femmes, des hommes, des filles et des garçons relevant de la compétence du HCR, et l'exercice de ces droits, conformément aux branches du droit pertinentes (dont le droit international humanitaire, les droits de l'homme et le droit relatif aux réfugiés).

Elle comprend des interventions par des États ou par le HCR en faveur des demandeurs d'asile et des réfugiés, afin de veiller à ce que leurs droits, leur sécurité et leur bien-être soient reconnus et sauvegardés conformément aux normes internationales en la matière. Ces interventions sont notamment les suivantes: faire respecter le principe de non-refoulement; garantir l'admission pour raisons de sécurité; accès à des procédures équitables de détermination du statut de

réfugié; normes humaines de traitement et la mise en œuvre de solutions durables. Le HCR est la seule institution des Nations Unies qui ait pour mandat de protéger les réfugiés.

Protection temporaire

Arrangement ou mécanisme conçu par les États pour offrir une protection de nature temporaire à des personnes qui arrivent en masse, fuyant des situations de conflit ou de violence généralisée, sans détermination du statut des individus concernés. La protection temporaire a surtout été utilisée dans les pays industrialisés.

Voir réponses collectives aux besoins en protection.

R

Rapatriement librement consenti

Retour dans le pays d'origine fondé sur une décision des réfugiés prise librement et en connaissance de cause. Le rapatriement librement consenti est l'une des trois solutions durables et il peut être organisé (lorsqu'il se déroule sous les auspices des gouvernements concernés et du HCR) ou spontané (lorsque les réfugiés regagnent leur pays par leurs propres moyens, le HCR et les gouvernements ne participant pas ou peu au processus).

Raisons énoncées dans la Convention

Aux termes de la définition du réfugié contenue dans la Convention de 1951, la crainte de la persécution doit être liée à une ou plusieurs des cinq raisons suivantes: race, religion, nationalité, appartenance à un certain groupe social ou opinions politiques.

Recherche de personnes

Dans le contexte des réfugiés, efforts déployés pour retrouver des membres de la famille ou des proches des personnes

relevant de la compétence du HCR. Les recherches peuvent être effectuées aux fins du regroupement familial, dans le contexte de solutions durables, ou simplement pour faciliter les contacts entre les membres de la famille. Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) administre l'Agence centrale de recherches, qui dispose de compétences spécialisées dans ce domaine.

Réfugié au sens de la Convention

Personne reconnue comme réfugiée par les États en vertu des critères d'éligibilité énoncés à l'article 1 de la Convention de 1951, et jouissant de ce fait, aux termes de ce traité, d'un certain nombre de droits.

Réfugiés *prima facie*

Personnes reconnues comme réfugiés, par un État ou par le HCR, sur la base de critères objectifs relatifs aux circonstances dans leur pays d'origine, qui laissent supposer qu'elles satisfont les conditions de la définition applicable du réfugié.

Voir aussi réponses collectives aux besoins en protection.

Refoulement

Le fait de renvoyer une personne vers un territoire où elle court le risque d'être persécutée, ou d'être déplacée vers un autre territoire où elle risque d'être persécutée. En vertu du droit international relatif aux réfugiés et du droit international coutumier, le refoulement n'est autorisé que dans des circonstances exceptionnelles.

Réfugié

Personne qui satisfait les critères d'éligibilité au regard de la définition applicable du réfugié, telle qu'elle est donnée dans les instruments internationaux ou régionaux relatifs aux réfugiés, du mandat du HCR et/ou de la législation nationale.

Réfugié relevant du mandat du HCR

Réfugié relevant de la compétence du HCR, c'est-à-dire, une personne reconnue comme réfugiée par le HCR dans l'exercice de son mandat tel que défini par son Statut et par les résolutions pertinentes de l'Assemblée générale des Nations Unies et du Conseil économique et social (ECOSOC), liées à la Convention de 1951. Le statut de réfugié relevant du mandat est particulièrement important dans les États qui ne sont parties ni à la Convention de 1951 ni au Protocole de 1967.

Réfugié sur place

Personne qui n'était pas un réfugié lorsqu'elle a quitté son pays d'origine, mais qui le devient à une date ultérieure, en raison de faits survenus dans l'intervalle. Les réfugiés sur place peuvent craindre d'être persécutés en raison d'un changement survenu dans leur pays d'origine, par exemple du fait d'un coup d'État, ou en raison d'activités politiques menées dans le pays d'asile.

Refus d'admission à la frontière

Dans le contexte des réfugiés, refus d'autoriser un demandeur d'asile à entrer dans un pays d'asile potentiel. Le refus d'admission à la frontière peut avoir pour conséquence une violation du principe de non-refoulement.

Regroupement familial

Toute procédure par laquelle les membres de la cellule familiale sont réunis, ce qui permet de respecter le principe de la famille en tant qu'unité naturelle et fondamentale de la société. Elle s'applique spécialement dans le contexte des solutions durables en général et de la réinstallation en particulier.

Réinstallation

Transfert de réfugiés du pays dans lequel ils ont cherché asile vers un autre État qui a accepté de les accueillir. Les réfugiés s'y verront généralement accorder l'asile ou quelque autre forme de droit de résidence à long terme, et dans bien des cas la possibilité d'obtenir la citoyenneté par naturalisation. La réinstallation représente donc à la fois une solution durable et un outil de protection des réfugiés. Elle est aussi un exemple pratique de partage international de la charge et des responsabilités.

Réintégration

Processus qui permet aux rapatriés de retrouver la sécurité physique, sociale, juridique et matérielle nécessaire pour préserver la vie, les moyens d'existence et la dignité, et qui aboutit à la disparition de toute différence notable avec leurs compatriotes.

Réponses collectives aux besoins en protection

Stratégies à travers lesquelles les besoins des réfugiés en matière de protection et d'assistance sont satisfaits sans que le statut ait été déterminé sur une base individuelle. Elles sont utilisées quand des demandeurs d'asile arrivent en grand nombre et que des procédures individualisées ne sont ni réalisables ni nécessaires (la cause de la fuite allant souvent de soi). Les deux principales sont la reconnaissance du statut *prima facie* et la protection temporaire.

Ressortissant

Personne dont le lien juridique avec un État est reconnu, conformément à la législation nationale. Certains pays utilisent le terme « nationalité » pour désigner ce lien, tandis que d'autres recourent à la notion de « citoyenneté ».

S

Solutions durables

Toute solution permettant de résoudre de manière satisfaisante et permanente la situation des réfugiés, afin de leur permettre de vivre une vie normale. Les trois solutions durables sont le rapatriement librement consenti, l'intégration sur place (ou locale) et la réinstallation.

Statut du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (Statut du HCR)

Document, adopté par l'Assemblée générale en 1950, qui établit le mandat, les fonctions et les structures du HCR et qui définit un réfugié aux fins de l'action du HCR. Par la suite, les responsabilités du HCR ont été élargies par des résolutions de l'Assemblée générale et de l'ECOSOC, liées à la Convention de 1951.

T

Traité

Accord officiel, avant tout entre États, qui crée des obligations légales contraignantes entre les parties. Les traités sont l'une des principales sources du droit international.

V

Violence sexuelle et sexiste

Une forme particulière de violation des droits fondamentaux qui perpétue les clichés sur les rôles différents des hommes et des femmes dans la société.