

RAPATRIEMENT LIBREMENT CONSENTI

I. INTRODUCTION

1. Des millions de réfugiés sont en attente de solutions. Bon nombre d'entre eux espèrent vivement rentrer chez eux. Le rapatriement librement consenti reste la solution durable recherchée par le plus grand nombre de réfugiés. Sa mise en oeuvre est toutefois complexe et difficile. L'absence de progrès concernant le rapatriement librement consenti montre que les conditions indispensables au retour, c'est-à-dire la sécurité physique et le recouvrement de la protection nationale ne sont toujours pas garantis. Seuls les pays d'origine peuvent garantir un retour viable à leurs propres ressortissants. Le rapatriement nécessite une action cohérente et soutenue par la communauté internationale. Les priorités du HCR en matière de retour consistent à promouvoir les conditions propices au rapatriement librement consenti, à garantir la possibilité d'un choix libre et en toute connaissance de cause et la mobilisation d'un appui pour étayer le retour.

2. Ce document explique le cadre de travail actuel du HCR et le contexte dans lequel le rapatriement librement consenti est entrepris et suggère tout un éventail de stratégies de protection pouvant contribuer à assurer un retour sûr, digne et viable. Son objectif principal est d'encourager une meilleure compréhension de cette solution durable, de ses limites et de son potentiel pour le développement.

II. FACTEURS INFLUENÇANT LA SOLUTION DU RAPATRIEMENT

3. Sous l'angle des pays d'asile, en particulier ceux qui jouxtent un pays d'origine, l'accueil d'un grand nombre de réfugiés constitue souvent un fardeau important sur les infrastructures locales fragiles et représente une source de tensions sur un tissu social complexe. Alors qu'au début d'une crise, la solidarité internationale et l'assistance vont de soi, cet appui décline généralement lorsque la situation se prolonge. Cela peut conduire à la fatigue de l'asile, l'érosion des normes de protection et des tensions considérables poussant la population réfugiée à partir, surtout dans le cas des camps de réfugiés dont le caractère civil a pu être compromis par l'infiltration d'éléments armés.

4. Les défis auxquels doivent face les pays d'origine (retour) sont énormes, particulièrement dans les situations post-conflit. Le respect des droits de l'homme, la reconstruction des infrastructures, la reprise d'une vie économique, sociale et politique, la remise en état du système judiciaire et le retour d'une stabilité à long terme sont des tâches extrêmement coûteuses, aux plans financier, humain ainsi qu'en temps. Dans certaines situations, le retour de réfugiés n'a pas été considéré comme une priorité par les autorités du pays d'origine alors que, dans d'autres cas, il est devenu le moteur d'une réconciliation ou une réparation d'une séparation ethnique. Plus particulièrement en ce qui concerne les rapatriés, le problème principal a consisté à restaurer une protection nationale effective et à permettre une réinsertion pleine et entière. Cela s'est toujours révélé difficile mais particulièrement lorsque des tensions se sont avivées entre ceux qui reviennent et ceux qui étaient restés. Les demandes de restitution de biens sont souvent la cause de litiges amers. Certaines règles sont recommandées pour éviter ces différends et les résoudre, comme en témoigne l'Annexe 2 de ce document.

5. Sous l'angle du HCR, l'objectif est de veiller à ce qu'une protection nationale soit avérée rendant caduc le besoin de protection internationale. Le HCR se trouve dans des situations où les Etats et d'autres acteurs du rapatriement attendent beaucoup de lui-même lorsque le retour est entravé par des obstacles politiques, l'absence de sécurité, l'insuffisance ou l'absence de cadres juridiques, la faiblesse des institutions et la destruction des infrastructures économiques ou sociales. La phase du retour ne

peut pas être abordée comme une question de logistique ou de nombre mais fait intégralement partie d'une solution dont le caractère durable doit être tangible d'emblée.

6. La communauté internationale, pour sa part, doit fournir l'appui politique financier et économique aux pays d'origine (retour) particulièrement dans les situations post-conflit. Les solutions durables avec les garanties adéquates de protection dépendent de ces engagements de la communauté internationale qui peuvent entraîner un engagement important et prolongé. Cet engagement va de pair avec la nécessité de combler le fossé entre les secours et le développement afin d'éviter une dépendance prolongée des rapatriés à l'égard de l'assistance humanitaire et afin de favoriser la réintégration. En outre, il convient d'allouer des ressources suffisantes pour la remise en état des régions ayant accueilli les réfugiés dans les anciens pays d'asile afin de réparer les dommages causés par leur présence sur le territoire.

7. Sous l'angle des réfugiés, le choix du retour n'est pas facile à prendre, particulièrement après de nombreuses années d'exil ; il faut parfois choisir entre deux maux. Une information fiable et objective sur la situation prévalant dans le pays d'origine est cruciale. On a de plus en plus recours aux sources d'information de première main, y compris aux visites et même à des tentatives de se rendre dans les pays pour y travailler.

III. CADRE JURIDIQUE ET CONCEPTUEL

8. Si la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et à son Protocole de 1967 ne traitent pas du rapatriement librement consenti, les clauses de la cessation de la Convention présentent quelques traits pertinents eu égard au rapatriement librement consenti, bien qu'indirectement. L'Article 1C(4) de la Convention de 1951 prévoit que le statut de réfugié cesse de s'appliquer si les réfugiés se rétablissent volontairement dans le pays d'origine. En outre, l'exécution couronnée de succès de programmes de rapatriement librement consenti indique souvent que les circonstances qui ont causé la fuite n'existent plus. Ce critère suffit pour déclarer une cessation générale comme le prévoit l'Article 1C(5). Le rapatriement librement consenti est donc un processus qui, en dernier ressort, conduit à la cessation du statut de réfugié, soit sur un plan individuel soit à un niveau plus général.

9. La Convention de l'OUA de 1969 reste le seul instrument ayant force de loi qui couvre explicitement le rapatriement librement consenti. Elle reconnaît le caractère volontaire du rapatriement et précise les responsabilités du pays d'asile et du pays d'origine¹. En Amérique latine, la Déclaration de Carthagène contient des principes de base concernant le rapatriement librement consenti. Ils ont été précisés par la Conférence internationale sur les réfugiés centraméricains (CIREFCA) en 1989. Ces principes concernent tout un éventail de questions importantes, y compris la fourniture d'une information adéquate aux réfugiés, la liberté de mouvement, la non discrimination, l'accès des rapatriés à des moyens de subsistance et à la terre ainsi que l'accès du HCR aux rapatriés.

10. De nombreux accords sur le rapatriement librement consenti ont été signés au fil des ans entre les Etats (en tant que pays d'asile ou pays d'origine) et le HCR². Ces accords³ concernent généralement les opérations de rapatriement librement consenti les plus importantes et établissent les devoirs et

¹ Voir l'Article V de la Convention de l'OUA de 1969 régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique; voir également la Résolution 399 (XXIV) du Conseil des ministres sur le rapatriement librement consenti des réfugiés africains, Addis-Abeba, 1975.

² Parmi ces accords, il convient de citer: Abkhazie/Géorgie/Fédération de Russie (1994), Afghanistan/Pakistan (1988), Afghanistan/République islamique d'Iran (1992), Afghanistan/République islamique d'Iran (2000), Afghanistan/République islamique d'Iran (2002), Angola/SWAPO (1989), Angola/Namibie (1995), Bangladesh (1993), Burundi/République Unie de Tanzanie (1991), Congo/République Unie de Tanzanie (1991), Croatie / Bosnie-Herzégovine (1995), Erythrée/Soudan (2001), Guatemala (1991), République islamique d'Iran (1992), Libéria (1996), Mali/Burkina Faso (1994), Mozambique/Malawi (1988), Mozambique/Zimbabwe (1993), Myanmar (1993), Pakistan (1988), Rwanda/République Unie de Tanzanie (1995), Somalie/CICR (1990), Afrique du Sud (1991), Sri Lanka (1993), Soudan/Fédération luthérienne mondiale, (1973), Suriname (1988), Vietnam (1975 et 1988).

³ Un modèle d'Accord tripartite se trouve à l'Annexe 5 du *Manuel sur le rapatriement librement consenti: Protection internationale*, HCR, 1996.

responsabilités respectifs ainsi que les droits des réfugiés et des rapatriés. Compte tenu de leur nature contraignante, ces accords renforcent les bases juridiques du rapatriement librement consenti. De plus en plus, les accords de paix incluent également ces principes et deviennent une autre source d'autorité juridique pour le cadre fondamental du rapatriement.

11. En droit international des droits de l'homme, le droit au retour dans son propre pays est solidement établi⁴. Ce droit est crucial car il fournit la base des droits de l'homme nécessaire au rapatriement librement consenti en demandant un statut pour réadmettre les citoyens du pays. Le droit et les normes des droits de l'homme sont pertinents dans la mesure où ils fournissent l'étalon de mesure pour le recouvrement de la protection nationale dans le pays d'origine.

12. Sous l'angle des responsabilités institutionnelles, la promotion du rapatriement librement consenti est une fonction clé et statutaire du HCR⁵. Aux termes de l'Article 35 de la Convention de 1951, les Etats parties doivent coopérer avec le HCR tant dans ce domaine que dans d'autres. L'Assemblée générale a réitéré et élargi les fonctions du HCR en matière de rapatriement librement consenti et a prévu un rôle actif pour le HCR dans le pays d'origine⁶. Les Conclusions du Comité exécutif⁷ ont également réaffirmé les principes internationaux et contiennent des normes régissant le processus de rapatriement librement consenti, y compris ses éléments clés⁸.

13. Le *Manuel du HCR sur le rapatriement librement consenti*, publié en 1996, regroupe les différentes normes et établit les modalités des opérations de rapatriement librement consenti. Le HCR prévoit d'actualiser ce manuel et de veiller à ce qu'il couvre les nouvelles normes juridiques, les problèmes ainsi que les questions du suivi des rapatriés, de la création de capacité, et de la réconciliation.

IV. ELEMENTS FONDAMENTAUX

14. La recherche de solutions a généralement exigé du HCR qu'il encourage des mesures avec les gouvernements et d'autres institutions internationales susceptibles de créer les conditions permettant aux réfugiés de faire le choix libre et réfléchi de rentrer dans la sécurité et la dignité chez eux. La création d'un climat propice au retour reste toutefois un processus essentiellement politique qui va bien au-delà du rôle et de la capacité du HCR et qui implique des acteurs ayant des intérêts et nécessairement convergents.

15. Sous l'angle du HCR, l'aspect clé du rapatriement librement consenti est le retour dans des conditions de sécurité physiques, juridiques et matérielles avec le plein recouvrement de la protection nationale à l'issue du processus. Ces éléments clés de retour dans la sécurité et la dignité ainsi que le rôle du HCR en la matière sont discutés ci-dessous.

⁴ Voir Article 13(2) de la Déclaration universelle des droits de l'homme; Article 12(4) du Pacte international sur les droits civils et politiques et l'Article 5(d)(ii) de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

⁵ Voir la Résolution 428 (V) de l'Assemblée générale du 14 décembre 1950.

⁶ Voir en particulier les Résolutions 1672 (XVI) du 18 décembre 1961; 40/118 du 13 décembre 1985 et 44/137 du 15 décembre 1989.

⁷ Les conclusions les plus pertinentes sont la Conclusion 18 (XXXI) de 1980 et la Conclusion 40 (XXXVI) de 1985, réaffirmées par la Conclusion 74 (XLV) de 1994. La Conclusion 85 (XLIX) est également pertinente.

⁸ Parmi les éléments clés, il convient de mentionner (i) l'importance de la fourniture d'une information nécessaire aux réfugiés concernant les conditions prévalant dans le pays d'origine afin de faciliter leur prise de décision, (ii) le cas échéant des visites dans le pays pour se rendre compte de la situation sans perdre le statut de réfugié, (iii) des garanties formelles quant à la sûreté des réfugiés qui rentrent, (iv) la fonction de surveillance des rapatriés, y compris l'accès direct et sans entrave du HCR aux rapatriés à tous les stades, (v) la fourniture des documents nécessaires et le recouvrement de la citoyenneté, (vi) la nécessité de dispositifs d'accueil et la fourniture d'une assistance à la réintégration de la part du HCR et d'autres institutions des Nations Unies, (vii) la promotion du dialogue entre les principaux acteurs, (viii) l'établissement de mécanismes consultatifs et tripartites, (iv) le rôle moteur du HCR dans la promotion et la coordination du rapatriement librement consenti, et (x) la responsabilité essentielle des Etats dans la création d'un climat propice au rapatriement librement consenti en tant que solution aux problèmes des réfugiés.

A. Sécurité physique

16. Les considérations en matière de sécurité constitueront la préoccupation initiale la plus vive. La sûreté des rapatriés doit être garantie par les autorités, soutenue si nécessaire par la communauté internationale, et supervisée lorsque le retour s'effectue. Il est clair que cette sûreté ne peut être garantie qu'après avoir mis un terme à la violence et à l'intimidation et après avoir pris des mesures substantielles pour établir ou rétablir l'autorité de l'Etat conformément aux droits de l'homme, ainsi qu'un système judiciaire indépendant. La présence de mines terrestres et d'engins non explosés constitue souvent une menace lors des opérations de rapatriement. Des programmes de formation au déminage sont donc essentiels.

17. La situation globale en matière de sécurité est un facteur qui continuera de peser lourd si le HCR doit s'impliquer dans les opérations de retour. Le HCR n'assiste pas en principe le retour dans les zones qui ne présentent pas toutes les garanties de sécurité, où les hostilités n'ont pas pris fin ou face à un effondrement de l'ordre public. Le HCR ne peut s'impliquer dans un retour forcé. Si la situation de sécurité dans le pays d'asile présente plus de risques que celle du pays d'origine, le HCR peut décider de faciliter le retour dans des conditions qui ne satisfont pas aux normes minimales de sécurité. Cela devient alors une évacuation destinée à sauver des vies humaines.

18. Dans les situations post-conflit, le HCR a souvent besoin d'établir une liaison avec les forces militaires, qu'elles soient locales, internationales ou déployées dans le contexte des opérations de maintien de la paix des Nations Unies afin d'assurer un environnement sûr pour le retour. L'interaction entre les acteurs civils et militaires a le plus de chances de succès lorsqu'elle se fonde sur une délimitation claire des responsabilités, lorsqu'elle respecte la distinction entre les rôles humanitaires et militaires et lorsqu'elle permet un échange d'information ouvert et des modalités de liaison effective prenant en compte le caractère neutre et apolitique des opérations humanitaires. Le défi est de faire fond de la sécurité additionnelle que la présence des forces militaires apporte sans compromettre le caractère civil d'une opération humanitaire. Il peut s'agir d'un équilibre fragile et cela requiert un certain nombre de mesures spécifiques telles que l'utilisation de logos très visibles afin d'identifier les sites où des opérations d'assistance et de protection sont conduites. Les activités d'assistance ne doivent pas, en règle générale, être menées à bien par le personnel militaire sauf dans des situations exceptionnelles et, dans ce cas, elles doivent être supervisées par des agents d'assistance civile afin de vérifier la conformité avec les objectifs humanitaires. Le personnel militaire détaché auprès des opérations d'assistance humanitaire doit de préférence ne pas être identifié par des uniformes ou autres signes distinctifs associés à une partie au conflit. Lorsque le déploiement de personnel militaire est nécessaire pour protéger la sécurité physique des personnes relevant de la compétence du HCR, il doit s'acquitter de ses fonctions de façon impartiale et non discriminatoire et recevoir une formation adéquate à cette fin.

B. Sécurité juridique

19. Dans les pays d'origine, les systèmes juridiques, y compris les structures juridiques traditionnelles, doivent souvent être rétablis ou réformés. Dans ce contexte, le HCR s'efforce toujours de lever les obstacles juridiques et administratifs qui s'opposent au retour. En étroite coopération avec d'autres organisations, il fournit des conseils d'experts et un appui technique pour rédiger une législation relative à la nationalité, la propriété, le droit foncier, l'établissement de papiers d'identité et le retour. Il contribue également à la réforme des systèmes juridiques pour veiller à ce qu'ils soient conformes aux normes internationales des droits de l'homme. Le paragraphe suivant met en exergue les différentes questions juridiques particulièrement pertinentes dans le contexte du retour.

20. Les lois d'amnistie et leur application sont de la plus haute importance dès les tout premiers stades. La plupart des décrets d'amnistie exemptent les rapatriements de la discrimination ou de la représaille du seul fait d'avoir fui le pays tout en traitant également des questions de l'enrôlement dans les forces armées, de la désertion, du service militaire, y compris dans les forces armées non reconnues. Le rôle du HCR est de promouvoir l'adoption d'amnistie, sauf pour les auteurs de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité. Sa responsabilité peut également inclure la supervision de leur application.

21. Ce n'est qu'en ayant une nationalité que les personnes peuvent exercer leurs droits civils, politiques et économiques. Dans le contexte du retour, la perte de la nationalité, le statut peu clair en ce qui concerne la nationalité (par exemple concernant les enfants de réfugiés nés à l'étranger) ainsi que les modifications de la situation matrimoniale par mariage, y compris avec les non ressortissants du pays d'origine, sont les principaux problèmes rencontrés par les rapatriés. Conformément à ces responsabilités spécifiques concernant les apatrides, le HCR oeuvre avec les Etats à la résolution de problèmes découlant précisément de l'apatridie, de facto ou de jure.

22. Les questions de l'enregistrement et de l'établissement de papiers sont liées à la nationalité ; il s'agit des certificats de naissance, de mariage, d'adoption, de divorce ou de décès, ainsi que d'autres documents d'état civil, en particulier leur reconnaissance par les autorités du pays d'origine si ces papiers sont établis par le pays d'asile. En outre, le HCR préconise l'établissement de papiers d'identité et autres documents sur la base des registres d'état civil ainsi que la reconnaissance de l'équivalence des diplômes de l'enseignement.

23. L'expérience a montré que les opérations de rapatriement librement consenti courent le risque d'être entravées si les questions relatives au logement et aux droits fonciers ne sont pas réglées rapidement et en particulier si les réfugiés ne sont pas en mesure de recouvrer leur logement et leurs biens fonciers dans le pays d'origine⁹. Le droit au retour dans son pays est de plus en plus considéré comme étroitement lié au droit à un logement décent^{10, 11}. Dans ce contexte, le droit à un logement décent est compris comme couvrant le droit de ne pas être arbitrairement privé de logement et de propriété. Pour les réfugiés, cela signifie qu'ils ont le droit de rentrer non seulement dans leur pays d'origine mais également de recouvrer leur foyer dont ils avaient été chassés (restitution). Si cela n'est pas possible, le droit à une compensation adéquate pour tout dommage subi doit s'appliquer. Dans certains cas, des efforts spéciaux ont été nécessaires pour permettre aux femmes rapatriées d'exercer leur droit à la propriété et à l'héritage. Pour que le retour soit durable, il est également important que les questions relatives à la restitution du logement, des propriétés et des terres soient abordées dans les tout premiers stades du cycle du déplacement et de façon plus systématique. Vu l'importance de cette question, particulièrement lors des opérations récentes, l'Annexe 2 reproduit certaines normes recommandées pour l'étude des questions liées au droit de propriété dans le contexte du rapatriement librement consenti. Cela pourrait servir de modèle utile pour l'élaboration de normes appropriées dans les opérations de retour.

24. Dans les situations post-conflit, l'infrastructure administrative et judiciaire de base présente souvent des dysfonctionnements, manque de ressources matérielles, humaines et financières et peut, en outre, devoir s'affranchir de procédures de sélection et de nomination sérieusement entachées, de mesures juridiques arbitraires et discriminatoires et/ou de droit et taxes excessifs. Le HCR a un rôle en matière de création de capacités qui peut impliquer des programmes de formation à l'intention des juges et des juristes locaux, la promotion de mécanismes traditionnels de résolution de conflits et un appui matériel modeste pour l'établissement de structures administratives et judiciaires. Le HCR a souvent joué un rôle déterminant dans l'établissement de centres de conseils juridiques pour veiller à ce que les rapatriés aient accès à des instances d'appel efficaces en cas de problèmes à leur retour. Le HCR coopère aussi étroitement avec les institutions indépendantes nationales des droits de l'homme.

C. Sécurité matérielle

25. La sécurité matérielle implique notamment l'accès aux toutes premières phases du retour à des moyens de survie et à des services de base tels que l'eau potable, les services sanitaires et l'éducation, suivis de mesures visant à soutenir la réintégration. Le HCR s'efforce donc de :

⁹ Le lien entre le logement et la restitution des biens dans le contexte du retour des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur du territoire a été explicitement établi dans la Résolution 1998/26 (E/CN.4/Sub.2/RES/1998/26 (1998) adoptée par la Sous-commission des droits de l'homme sur la prévention de la discrimination et de la protection des minorités le 26 août 1998.

¹⁰ Voir l'Article 13(2) de la Déclaration universelle des droits de l'homme; et l'Article 12 du Pacte des Nations Unies sur les droits civils et politiques.

¹¹ Voir l'Article 11 du Pacte des Nations Unies de 1966 sur les droits économiques, sociaux et culturels.

- (i) accroître la mise à disposition de services de base dans les situations où ces infrastructures se sont effondrées, sont de mauvaise qualité ou sont insuffisantes pour de larges fractions de la population, y compris les rapatriés ;
- (ii) assurer un accès non discriminatoire aux services publics disponibles.

26. Les programmes de rapatriement librement consenti du HCR prennent nécessairement en considération la capacité d'absorption de la zone d'accueil. Les retours prématurés dans des régions n'ayant pas la capacité d'absorption requise peut conduire à une situation de concurrence pour des ressources rares entre les réfugiés ou entre les réfugiés et les communautés locales.

27. Pour que le retour soit durable, la promotion de l'autosuffisance et la réduction de la nécessité d'un appui extérieur constant sont cruciales. Les rapatriés ont généralement besoin d'une assistance pour se réinsérer par le biais d'activités génératrices de revenus. La capacité du HCR à offrir des possibilités de revenus se limite à l'assistance des rapatriés les plus vulnérables au cours d'une période initiale après leur retour (par exemple par le biais d'une formation professionnelle de programmes de micro-crédit ou de micro-financement). Lorsque la majorité des rapatriés sont d'origine rurale, la restitution des terres et le recouvrement de leurs droits fonciers (pour s'adonner à l'agriculture ou à l'élevage) sont cruciaux pour reprendre une vie normale. Des apports modestes tels que la distribution de semences ou d'outils peuvent être prévus par le HCR alors que les projets de développement plus ambitieux (par exemple réhabilitation des réseaux d'adduction d'eau) incombent à d'autres acteurs. Le HCR peut également faciliter, dans les négociations avec le pays d'origine, la réintégration des fonctionnaires, des enseignants, du personnel médical et autres dans leurs anciens postes. Des efforts accrus sont requis pour veiller à ce que les agendas multilatéraux et bilatéraux de développement soient coordonnés de telle sorte que la transition entre les secours, la réhabilitation et le développement se fasse de façon efficace pour garantir la viabilité du retour. Dans ce contexte, le HCR révisé actuellement son cadre opérationnel pour les activités de réintégration.

D. Réconciliation

28. La réconciliation est un défi fondamental dans des communautés retranchées derrière des lignes de fractures politiques ou ethniques. Il s'agit fondamentalement d'un processus intérieur entre les communautés et en leur sein, mais il peut toutefois bénéficier de l'appui international lorsque les peuples et/ou leurs dirigeants politiques ne peuvent ou ne veulent pas faire les premiers pas vers la réconciliation. La réconciliation est difficile et longue à mettre en place. Le HCR et les autres acteurs peuvent faciliter le processus moyennant des mesures prises au niveau de la planification, de la programmation et du financement du rapatriement. Ces mesures visent généralement à promouvoir une équité entre les personnes déplacées et les résidents locaux. Elles sont également prises à l'intention des membres des différentes parties au conflit dans la distribution des ressources et la participation à la vie publique. Les structures et les mécanismes qui encouragent l'établissement de la confiance et la coexistence font partie des programmes du HCR ; par exemple, des lignes d'autobus intercommunautaires, des visites pour se rendre compte par soi-même de la situation, des projets de coexistence fondés sur la communauté, des initiatives de femmes et d'autres mesures visant à faciliter l'échange, les réunions et la documentation sur les violations et les abus passés. Les structures locales, nationales ou internationales, y compris les commissions d'établissement de la vérité, qui recherchent les responsabilités en matière de violation des droits de l'homme attirent de plus en plus l'appui international.

V. PARAMETRES CONCERNANT LA PARTICIPATION DU HCR

29. Le niveau de sécurité physique, juridique et matérielle possible dans un pays d'origine déterminera la participation du HCR aux opérations de retour. Quatre types différents de retour engagent traditionnellement les responsabilités du HCR, bien que de façon différente. Il s'agit :

- (i) de la promotion par le HCR du rapatriement librement consenti à grande échelle lorsque les conditions sont jugées propices au retour dans la sécurité et la dignité et où le potentiel de solutions viables est suffisamment élevé ;

- (ii) du retour spontané ou auto-prise en charge avec l'assistance du HCR fournie dans le pays d'origine lorsque l'accès est possible ;
- (iii) de la promotion du rapatriement librement consenti de personnes à la demande spécifique et exclusive des réfugiés même lorsque les conditions ne sont pas entièrement favorables au retour de la plupart des réfugiés ;
- (iv) du retour organisé par le HCR ou avec une agence qui coopère avec lui, lorsque la vie ou l'intégrité physique des réfugiés dans le pays d'asile est menacé au point que le retour est l'option la plus sûre.

30. Concernant la participation du HCR dans les situations décrites aux points (i) et (iii) ci-dessus, les paramètres sont déterminés par le niveau de sécurité physique, juridique et matériel conforme à ce qui est souhaitable comme le décrit le chapitre IV précédent. Un paramètre important supplémentaire est la mesure dans laquelle le retour peut avoir lieu « de préférence vers les lieux de résidence habituelle des réfugiés dans leur pays d'origine¹² » plutôt que vers un lieu de déplacement intérieur. En principe, le HCR facilite le rapatriement librement consenti seulement lorsque le retour est possible au lieu de résidence habituelle dans le pays d'origine. Selon l'expérience du HCR, le retour dans des régions autres que le lieu d'origine ou la résidence antérieure peut avoir des répercussions néfastes sur la situation de protection des rapatriés eux-mêmes, celle des autres personnes sur le lieu de retour et en général sur le processus de stabilisation, de réinsertion et de réconciliation. Sous l'angle du HCR, le retour dans un autre lieu que le lieu d'origine ne se tient que si la réinstallation se fonde sur un choix libre et en toute connaissance de cause et n'est pas le résultat d'obstacles au retour dans la région d'origine, se révèle viable et n'enfreint pas les droits d'autres personnes, y compris les droits de propriété.

31. Comme pour le retour décrit au point (iv), le HCR doit établir un fragile équilibre entre le respect de son mandat de protection et de recherche de solutions sans compromettre les prémisses de la protection, y compris celles qui fondent la solution du rapatriement librement consenti. Lorsque le retour est imposé, les conditions minimales dont le HCR a besoin pour participer incluent l'absence d'une crainte individuelle fondée de persécution dans le pays d'origine, l'acceptation du retour par les autorités concernées, les garanties adéquates de non-représailles du fait d'être resté en exil, des dispositifs d'accueil et des conditions de base appuyant le retour. L'accès du HCR aux rapatriés est également une condition sine qua non. Le HCR devra travailler avec les pays d'asile et d'origine pour créer un cadre acceptable en vue d'une opération de retour respectant ces critères fondamentaux.

VI. CONCLUSION : PROPOSITIONS SOUMISES A L'ETUDE

32. Bon nombre de situations de réfugiés prolongées et oubliées n'attirent plus l'attention internationale. Les obstacles au retour peuvent être insurmontables dans un certain nombre de ces situations et le rapatriement librement consenti peut, de fait, se révéler un objectif réalisable. Le HCR cherche actuellement à passer en revue ces situations afin de renouveler ses efforts pour instituer un processus réunissant toutes les parties intéressées et ouvrant la voie au rapatriement librement consenti lorsqu'il est réalisable.

33. Les pays d'origine et les pays d'asile doivent jouer leur rôle à cet égard. Cela peut signifier par exemple une flexibilité au niveau de la législation facilitant les visites pour se rendre compte de la situation et des moyens plus novateurs capables d'encourager les retours. Les pays d'origine doivent s'engager plus activement à recevoir les citoyens, à restaurer un niveau acceptable de sécurité physique, juridique et matérielle. Afin de faciliter ce processus, particulièrement compte tenu de l'importance croissante des questions relatives à la propriété, des orientations sous la forme d'une conclusion du Comité exécutif sur les questions touchant à la sécurité juridique et les préoccupations en matière de propriété doivent être mises au point. L'Annexe 2 fournit un cadre normatif à cet égard.

34. Enfin, le HCR doit pouvoir compter dans son action pour promouvoir le rapatriement librement consenti sur l'appui actif de la communauté internationale afin que les efforts des pays d'origine puissent répondre aux critères nécessaires en matière de sécurité. Le renforcement de la capacité de protection

¹² Voir la Conclusion no. 40 (XXXVI), par. (b).

du HCR sur le terrain tant au plan de la surveillance que d'autres fonctions de protection dans les zones de retour sera important dans ce contexte. En outre, le HCR pourrait jouer le rôle de catalyseur pour veiller à ce que des ressources adéquates soient mises à disposition par la communauté internationale pour la réhabilitation des zones accueillant des réfugiés dans les anciens pays d'asile dès le retour des réfugiés vers leur pays d'origine. Ces mesures ne se contenteraient pas de réhabiliter les infrastructures endommagées mais encourageraient les gouvernements et mobiliseraient les bonnes volontés parmi la population afin qu'un autre afflux de réfugiés ne se produise pas ultérieurement. L'Annexe 1 de cette note énumère de façon non exhaustive les activités que le HCR mène à bien dans les pays d'asile et les pays de retour lorsqu'il facilite ou encourage le rapatriement librement consenti. Le succès de ces activités dépend de la coopération et du soutien résolu et soutenus de la communauté internationale.

Activités visant à mettre en oeuvre le rapatriement librement consenti

Le HCR travaille avec les pays d'asile et les pays d'origine pour créer un cadre acceptable au sein duquel mettre en oeuvre le rapatriement librement consenti. Les paragraphes ci-dessous décrivent les activités que mène à bien le HCR à cet égard, tant qu'au plan général qu'au plan spécifique concernant les pays d'asile et les pays d'origine.

En général :

- faciliter la participation des réfugiés, y compris les femmes aux négociations de paix¹³ ; inclure des références dans les accords de paix au droit au retour et à d'autres normes en matière de rapatriement librement consenti ;
- élaborer des accords sur le rapatriement librement consenti qui traduisent en modalités opérationnelles les normes relatives au rapatriement librement consenti ;
- développer d'emblée des partenariats et une coopération étroite avec d'autres acteurs multilatéraux et bilatéraux allant des autorités locales dans les pays d'asile et d'origine, aux ONG et à d'autres acteurs du développement ;
- garantir la participation des autorités locales, ainsi que l'utilisation des capacités et ressources locales ;
- assurer le libre accès du HCR aux réfugiés et aux rapatriés et vice-versa à tous les stades du processus de rapatriement librement consenti, y compris une période nécessaire après le retour ;
- faciliter les dispositifs de retour justes, rapides, simples, transparents et non discriminatoires ;
- fournir un appui matériel et financier immédiat, si nécessaire, pour permettre le retour et le rétablissement au cours d'une phase initiale ;

Dans le pays d'asile :

- permettre la planification du retour avec les autres acteurs en établissant un profil de la population réfugiée¹⁴ ;
- assurer un choix libre et pleinement informé moyennant des données justes et objectives et un accès à l'orientation sociale ;
- permettre la participation de groupes d'âge et de sexe différents dans le processus décisionnel dès le retour des familles et de leur communauté en diffusant l'information appropriée ;
- négocier une protection et une assistance pour les personnes qui ne peuvent ou ne veulent pas rentrer volontairement ;

Dans le pays d'origine :

- entreprendre une analyse des obstacles au retour ;
- veiller à ce que le retour soit accepté par le pays d'origine, y compris les autorités locales sur le terrain ;
- encourager le pays d'origine à promulguer des décrets d'amnistie ou autres garanties juridiques à l'intention des rapatriés ;
- établir une présence importante du HCR sur le terrain pour préconiser les actions requises aux niveaux local et national afin de permettre un retour dans la sécurité ; organiser les visites

¹³ Le rôle important et l'incidence des réfugiés et des personnes déplacées, en particulier les femmes, sur les activités de paix et de réconciliation sont reconnus dans la Résolution 1325 du Conseil de sécurité (2000) du 31 octobre 2000 qui demande à tous les acteurs, lorsqu'ils "mettent en oeuvre des accords de paix", d'adopter une approche tenant compte de la parité homme-femme et "d'envisager les besoins spécifiques des femmes et des jeunes filles au cours du rapatriement et de la réinstallation ainsi que pour la réhabilitation, la réintégration et la reconstruction post-conflit".

¹⁴ Le profil doit inclure une information sur la composition par appartenance sexuelle et classe d'âge des réfugiés, leur profil professionnel, leur lieu de résidence, la durée de l'exil, leurs préoccupations et leurs intentions.

d'évaluation ; promouvoir des mesures de création de la confiance, y compris le dialogue entre les chefs des communautés et les autorités locales ; intervenir en faveur de conditions propices au retour ; contribuer à prévenir les incidents de sécurité visant les rapatriés ou du moins permettre un suivi correct auprès des autorités ;

- entreprendre la surveillance systématique des rapatriés¹⁵ afin d'identifier les questions de protection et les besoins d'assistance pour mettre au point les interventions appropriées aux plans de la protection et de l'assistance ; recueillir des informations pertinentes sur le pays d'origine à l'intention des candidats au rapatriement des pays hôtes et des autres acteurs ;
- veiller à l'inclusion des rapatriés et des zones de retour dans les plans de relèvement et de reconstruction nationaux par le biais du mécanisme CCA/UNDAF et d'autres mécanismes.

¹⁵ Conclusion no. 40 (XXXVI) du Comité exécutif considérant comme inhérent au mandat du HCR le fait que l'organisation "jouisse d'un accès direct et sans entrave aux rapatriés afin d'être en mesure de surveiller l'application des décrets d'amnistie, des garanties ou des assurances qui ont motivé le retour des réfugiés".

Questions relatives à la propriété dans le contexte du rapatriement librement consenti

Les paragraphes suivants présentent des normes recommandées afin de régler les questions liées à la propriété dans le contexte du rapatriement librement consenti sur la base des normes juridiques internationales pertinentes et des meilleures pratiques.

Principes généraux

(a) La restitution des logements, des terres et des biens (ci-après dénommé 'biens') est un élément important des processus de reconstruction, d'établissement de la paix et de réconciliation nationale.

(b) Le droit de restitution des biens doivent être inclus dans les accords de paix afin de faciliter l'établissement des lois, des procédures et les institutions requises pour veiller à ce que les réfugiés soient en mesure de recouvrer leurs biens.

(c) Les accords de rapatriement librement consenti doivent inclure des dispositifs de mise en oeuvre sur les modalités de restitution des biens. Des efforts doivent être déployés pour veiller à assurer la participation des réfugiés dans l'élaboration de plans de restitution des biens.

Droit de restitution des biens

(d) Selon les circonstances, une restitution effective des droits de propriété signifie :

- l'abrogation de toutes les lois et réglementations incompatibles avec les normes juridiques internationales relatives au droit à un logement et à des biens adéquats ;
- non application de lois se traduisant par la perte ou le retrait de bail de location , d'usage, de propriété ou d'autres droits liés au logement, à la terre ou aux biens.
- l'élimination des obstacles s'opposant au recouvrement des droits de propriété des réfugiés.

(e) Tout manque de clarté concernant la nationalité et la résidence n'est pas censé impliquer le recouvrement par les réfugiés de leurs droits.

(f) La privatisation des biens des réfugiés au cours de leur séjour à l'étranger peut sérieusement compliquer l'exercice du droit à la restitution des biens. Des efforts doivent être déployés pour veiller à ce que la privatisation ne se traduise pas par la perte du droit à la restitution des biens des réfugiés.

(g) Le droit à la restitution des biens doit s'étendre aux héritiers.

(h) Le droit des femmes réfugiées à l'égalité en matière de restitutions des logements, des biens et des terres, en particulier en termes d'accès, de contrôle, de propriété et d'héritage doit être pleinement respecté.

(i) Les réfugiés doivent être informés de leurs droits en matière de restitution des biens et, si nécessaire, recevoir des orientations sociales et bénéficier de représentations afin de les revendiquer.

(j) Bien qu'il puisse falloir beaucoup de temps aux réfugiés pour recouvrer leurs biens, les droits de restitution ne sont limités par aucune date de prescription.

Procédure de restitution des biens

(k) Le pays d'origine, si nécessaire appuyé par la communauté internationale, doit établir des procédures et mécanismes non discriminatoires, justes et efficaces pour évaluer et appliquer les demandes de restitution de biens.

Mise en oeuvre

(l) Le pays d'origine, si nécessaire appuyé par la communauté internationale, doit lancer des campagnes d'information publique pour informer les réfugiés de leur droit à la restitution des biens et veiller à ce qu'ils reçoivent les orientations nécessaires quant aux procédures à suivre.

(m) Les dossiers en matière de restitution de biens doivent être accessibles et mis à la disposition des réfugiés.

(n) Les processus de restitution de biens ne sont effectifs que si les droits des occupants des foyers de réfugiés également affectés par le déplacement et ayant besoin d'un logement sont également protégés. Le pays d'origine, si nécessaire appuyé par la communauté internationale, doit contribuer à trouver d'autres logements pour ces occupants afin de faciliter le recouvrement des logements et biens des réfugiés.

(o) Les projets de reconstruction et de réhabilitation concernant les logements endommagés doivent respecter le droit à la restitution des biens.