



Politique du HCR sur les réfugiés dans les zones urbaines

Introduction

1. L'objectif de ce document est de fournir des directives claires pour accorder une assistance aux réfugiés se trouvant dans des zones urbaines et pour promouvoir des solutions en leur faveur. Il tient compte de leur situation et problèmes spécifiques pouvant découler d'un mouvement non réglementé vers des zones urbaines, que ce mouvement ait lieu à l'intérieur du pays ou depuis un autre pays où le réfugié a trouvé protection.

2. Les obligations du HCR en matière de protection internationale ne sont pas tributaires de l'endroit où se trouvent les réfugiés ou de la nature du mouvement vers ce lieu. Dans un certain nombre de pays, les demandeurs d'asile arrivent directement dans les zones urbaines. Quelle que soit la nature du mouvement ou du statut juridique d'une personne relevant de la compétence du HCR dans une zone urbaine, la priorité absolue reste la fourniture d'une protection et, en particulier, le non-refoulement et un traitement conforme aux normes fondamentales des droits de l'homme reconnues.

Résidence dans des zones urbaines

3. La liberté de mouvement est la règle en droit international et les restrictions doivent constituer l'exception bien que quelques restrictions telles que le transfert des réfugiés loin de la frontière répondent à des préoccupations en matière de protection. Le HCR doit encourager le gouvernement à garantir une liberté de mouvement et doit promouvoir le droit des réfugiés au travail et à l'accès aux services nationaux, autant que faire se peut. En consultation avec le gouvernement, le HCR peut toutefois limiter les lieux où l'assistance du HCR est fournie. Lorsque les réfugiés sont assistés dans des zones d'installation ou des camps à l'extérieur des zones urbaines, le HCR ne doit fournir une assistance dans les zones urbaines aux réfugiés du même pays d'origine, qu'à la condition que le gouvernement y consente et qu'il y ait des raisons impérieuses pour ce faire.

4. Ces raisons impérieuses peuvent être : des problèmes spécifiques de protection et de sécurité pour un individu ou sa famille dans la zone d'installation ou le camp; un déplacement organisé vers une zone urbaine pour la durée des soins de santé ou pour un regroupement des membres de la famille résidant légalement dans la zone urbaine; et l'aide à la mise en oeuvre d'une solution durable, lorsque cela est possible dans la zone urbaine.

Nature de l'assistance dans les zones urbaines

5. Le HCR a recensé de nombreux problèmes et sollicitations répétées du fait de programmes d'assistance dans les zones urbaines offrant des indemnités mensuelles et des services spécifiques aux réfugiés sans s'assurer que cet appui du HCR est véritablement essentiel. La plupart de ces exemples attestent une participation croissante du HCR dans l'administration de l'assistance ainsi qu'une

augmentation des frais fixes. Il est également arrivé que des bureaux du HCR aient conçu et mis en oeuvre des programmes d'assistance dans les zones urbaines en évitant toutefois de créer une dépendance à long terme à l'égard du HCR. Il y a des exemples qui montrent une réorientation réussie des programmes de soins et entretien à long terme, conformément aux principes directeurs exposés ci-dessous.

6. L'assistance aux réfugiés doit être accordée de façon à encourager l'autonomie et à ne pas alimenter une dépendance à long terme. Lorsque l'assistance doit être fournie par le HCR, les soins et entretien doivent être exclusivement limités aux cas où l'autonomie précoce n'est pas possible et le bien-fondé de cette forme d'assistance doit être périodiquement vérifié. Les services aux personnes qui ne sont pas encore autonomes doivent être offerts par le biais d'un appui, si nécessaire, aux services d'éducation et de santé publics et non pas moyennant la création de structures parallèles et de services spécifiques aux réfugiés. Cet apport doit se faire, si possible, sous la forme d'une assistance ponctuelle et ne pas entraîner de coûts récurrents. Une assistance du HCR sélective – par exemple l'accès à l'enseignement supérieur – ne doit être accordée que sur la base des critères qui s'appliquent aux réfugiés ailleurs.

7. Les demandeurs d'asile dans les zones urbaines doivent recevoir une assistance des autorités et des institutions locales en attendant l'évaluation de leur demande. Si aucune autre source n'est disponible et si le demandeur d'asile est dans l'incapacité de couvrir ses besoins essentiels, le HCR peut fournir une assistance matérielle. Dans ces cas, elle doit se limiter aux besoins essentiels et elle doit être accordée sans susciter de fausses attentes quant à une assistance illimitée sous forme de soins et entretien si la demande est acceptée. Cette assistance doit faire l'objet d'un examen périodique si l'étude de la demande se prolonge, lorsque la propre évaluation du HCR quant au statut du demandeur d'asile doit être prise en considération. Le HCR doit toutefois veiller à ce que les besoins spécifiques d'un demandeur d'asile, du fait des circonstances de son départ (par exemple pour des soins de santé et des conseils pour surmonter des traumatismes), soient couverts.

8. Le chapitre 3 des Principes directeurs sur les services communautaires, *Réfugiés urbains : une approche communautaire* (mai 1996), indique la marche à suivre pour élaborer des programmes d'assistance pour les réfugiés en zones urbaines. Des principes directeurs sur la promotion de l'autonomie, l'emploi et le micro-financement sont à l'étude. Contrairement à d'autres populations réfugiées, les réfugiés urbains comptent une majorité d'hommes : la proportion de familles est souvent inférieure au pourcentage habituel. Bien qu'il puisse donc y avoir moins de femmes, d'enfants et d'adolescents, ils peuvent également être moins visibles que dans certains camps ou sites de réfugiés. Une attention particulière doit donc être accordée à l'identification de leurs besoins et à la définition des besoins de ceux qui restent à l'arrière dans des zones urbaines – par exemple les personnes âgées, les handicapés et ceux qui ne peuvent être éligibles aux fins de réinstallation – après que d'autres membres de leur groupe soient partis.

Solutions pour les réfugiés vivant dans des zones urbaines

9. Lorsque le rapatriement librement consenti est une option viable dans un avenir prévisible, il doit constituer l'option privilégiée comme pour tous les réfugiés. Lorsque ce n'est pas le cas, ou en attendant, l'intégration sur place, si elle est possible, doit constituer l'objectif de l'assistance du HCR. La promotion de l'autonomie doit aller dans ce sens, en s'adaptant aux circonstances locales. Elle doit respecter les politiques du gouvernement tout en reconnaissant que de nombreux réfugiés, y compris bon nombre de ceux qui n'ont jamais reçu l'assistance du HCR, sont intégrés de facto dans des zones urbaines.

10. Toute décision sur la nécessité de la réinstallation pour certains réfugiés doit être prise sur la base des critères exposés dans le chapitre 4 du "Resettlement Handbook" [version française non encore disponible]. La pierre angulaire de la politique de réinstallation du HCR est l'application de critères systématiques, tant à l'intérieur du pays qu'entre les pays accueillant des réfugiés du même pays d'origine, dans le respect de la situation particulière des personnes concernées. En conséquence, un réfugié dans une zone urbaine ne doit avoir ni plus ni moins de chances de réinstallation que s'il s'était trouvé dans un camp de réfugiés dans le même pays, ou un autre pays où il avait trouvé protection. Un examen des cas opportun et attentif du HCR sur la base de l'application systématique et transparente des critères de réinstallation doit supprimer les motifs qu'ont les réfugiés de se déplacer vers des zones urbaines, et en particulier vers la capitale, en quête de réinstallation.

11. Le mouvement irrégulier (voir paragraphe 13 ci-dessous), en quête de réinstallation, vers une zone urbaine d'un autre pays peut en soi créer une nouvelle situation où les critères de réinstallation sont tout à fait remplis, ou du moins plus nettement, que dans le pays précédent. Cela peut arriver par exemple lorsque l'entrée irrégulière crée un problème de protection. Ces cas créent un dilemme pour le HCR : la réinstallation à l'issue d'un déplacement irrégulier s'est révélée être un facteur favorisant ce type de mouvement et pourrait renforcer les réticences des pays de réinstallation à accepter ces réfugiés, particulièrement lorsque cela pourrait se faire au détriment de ceux qui ne se sont pas déplacés. En même temps, la seule solution de rechange à la réinstallation dans des cas extrêmes peut être une incarcération prolongée dans une maison d'arrêt pour immigrants.

12. Les cas de réfugiés qui se sont rendus de façon irrégulière dans un pays ne doivent pas être présentés aux fins de réinstallation (ni recevoir des signes encourageants quant à la réinstallation) sans l'approbation de la Section de réinstallation, Division de la protection internationale. Cette approbation ne sera accordée que s'il s'avère que la personne a déjà satisfait aux critères de réinstallation dans le pays où elle se trouvait auparavant. A défaut, cette approbation ne serait donnée qu'en l'absence de tout autre moyen de résoudre les problèmes immédiats de protection.

Mouvement entre les pays

13. Le déplacement des réfugiés sans le consentement des autorités concernées depuis un pays où ils ont trouvé protection vers un autre pays est souvent décrit comme "mouvement irrégulier" et a en général pour destination des zones urbaines. Ce mouvement peut ou non avoir été légal : la question clé est de savoir si le réfugié avait ou non trouvé protection. Un réfugié contraint de se déplacer en raison de problèmes spécifiques de protection ou de sécurité dans le pays où il se trouvait au préalable ne peut de toute évidence être considéré comme y ayant trouvé protection.

Ces personnes doivent donc être traitées comme si le pays où elles se trouvent est le premier pays d'asile et non pas comme des réfugiés dont le mouvement a été irrégulier.

14. Les mouvements irréguliers peuvent mettre en péril l'asile et la protection des autres réfugiés dans les pays de destination et exiger du HCR dans le pays de destination des ressources de loin plus importantes que celles qui auraient été requises dans le pays précédent. Lorsque le rapatriement librement consenti constitue une option, le mouvement irrégulier peut le rendre moins probable et plus onéreux. Les mouvements irréguliers ont tendance à faire boule de neige.

15. De concert avec le(s) gouvernement(s) concerné(s), le HCR doit donc s'efforcer de supprimer le facteur d'attraction et de décourager les mouvements irréguliers en :

- a) assurant une protection adéquate et en encourageant les solutions durables dans les pays de premier asile;
- b) assurant des normes d'assistance appropriées et cohérentes;
- c) imposant certaines restrictions à l'assistance aux réfugiés dont le mouvement est irrégulier et en prenant des précautions particulières concernant leur réinstallation, comme le précise le paragraphe 12 ci-dessus;
- d) appuyant le retour dans le pays d'asile précédent, dans des circonstances clairement définies, comme le prévoit le paragraphe 18 ci-dessous.

Assistance après le mouvement irrégulier

16. Les bureaux du HCR doivent tout d'abord déterminer si la personne relève de la compétence du Haut Commissariat. Si le pays de destination applique les mêmes critères de reconnaissance prima facie ou collective que le pays que la personne a quitté de façon irrégulière, ou si la personne a été auparavant reconnue (ou n'a pas été reconnue comme réfugié) à l'issue d'une procédure individuelle de détermination de statut par le HCR, il n'est pas nécessaire de prendre d'autres mesures pour déterminer son statut. Si le gouvernement du pays de destination a procédé à une détermination de statut, il convient d'en accepter les résultats, à moins que le HCR n'ait des raisons suffisantes pour entreprendre de déterminer lui-même le statut de la personne. Sinon, le HCR doit procéder à une détermination individuelle de statut dans le pays où se trouve la personne. Si l'on détermine que la personne n'est pas un réfugié, toute action complémentaire du HCR se fera sur la base des bons offices. Les questions relatives au retour des personnes rejetées sont exclues du champ de cette disposition.

17. Si, comme il est indiqué au paragraphe 1 ci-dessus, les obligations du HCR en matière de protection ne sont pas touchées par ce mouvement, le HCR n'est pas tenu de fournir une assistance aux réfugiés après un mouvement irrégulier sur la même base qu'en l'absence de mouvement irrégulier. A l'exception bien compréhensible d'une aide à la survie non disponible par ailleurs, ou lorsque l'absence d'assistance du HCR compromettrait la protection, le HCR ne doit pas, en règle en générale, fournir une assistance individuelle directe; les personnes dont le mouvement vers une zone urbaine est irrégulier doivent avoir recours aux services gouvernementaux ou compter sur leurs propres ressources dans toute la mesure possible. Une assistance du HCR sélective – par exemple l'accès à l'enseignement supérieur – ne doit pas être accordée.

Retour après un mouvement irrégulier

18. Le HCR peut promouvoir le retour des réfugiés qui ont trouvé protection dans le pays où ils se trouvaient avant, pourvu que certaines conditions soient remplies. Certaines de ces conditions seront tributaires des circonstances; celles qui suivent sont des conditions d'ordre général censées être applicables dans toutes les circonstances :

- a) désir des autorités du pays où se trouvent les réfugiés à assurer leur retour si cela est possible;
- b) preuve suffisante d'un séjour dans un pays d'accueil antérieur pour convaincre ce pays;
- c) assurances selon lesquelles la protection sera à nouveau disponible dès le retour;
- d) disposition des autorités du pays d'accueil précédent à réadmettre les personnes concernées;
- e) évaluation du HCR selon laquelle une solution durable n'est pas possible dans le pays d'accueil actuel.

Il convient de remarquer que la conclusion 58 du Comité exécutif sur la protection internationale affirme que le retour peut avoir lieu si les personnes qui rentrent "sont autorisé[e]s à y rester et [si elles] sont traité[e]s conformément aux normes humanitaires de base reconnues jusqu'à ce qu'une solution durable leur soit offerte".

Réponse aux menaces et protestations violentes

19. Certains réfugiés dans des zones urbaines ont réagi par des menaces et par la violence à ce qu'ils perçoivent comme l'échec du HCR à subvenir à leurs besoins ou à répondre à leurs attentes. Ces actes ont pris la forme de grèves de la faim, de menaces de suicide, de menaces ou de recours à la violence à l'égard du personnel et des biens du HCR et des partenaires d'exécution ou à l'égard d'autres réfugiés qui ne tolèrent pas les protestations ou les moyens utilisés. Une mise en oeuvre cohérente, ferme et juste des politiques contenues dans ce document ainsi qu'une information adéquate, opportune et transparente aux réfugiés sur ces politiques – et sur les contraintes et limitations dont le HCR doit s'affranchir – sont les meilleurs moyens de veiller à ce que les attentes des réfugiés soient réalistes et donc de prévenir de tels actes.

20. Lorsque, malgré tout, des problèmes surgissent, le HCR doit tout d'abord établir si la réaction des individus est due à des problèmes psychologiques. Si tel est le cas, ces problèmes doivent être résolus. Lorsque les préoccupations des réfugiés sont légitimes, le HCR doit naturellement s'efforcer d'y répondre. Toutefois, l'expérience suggère que les menaces et les incidents les plus graves se produisent lors d'une tentative délibérée de contraindre le HCR à changer sa position et à agréer aux demandes des protestataires. La réinstallation est peut-être la demande la plus courante. Il est certaines demandes auxquelles le HCR peut être en mesure d'accéder; d'autres ne s'y prêtent pas bien que, souvent, cela ne soit pas accepté par les protestataires.

21. L'expérience révèle que céder à ces protestations engendre souvent de nouvelles demandes et exacerbe le problème sous-jacent. Le HCR ne doit pas modifier sa position face à des menaces ou à des actes de violence, que ce soit à l'égard du HCR et de ses partenaires ou des réfugiés eux-mêmes. Le Siège doit être informé de ces protestations, dès qu'elles se produisent ou dès qu'elles sont probables. Si un bureau extérieur a quelques doutes à ce sujet, il doit demander conseil au Siège sur la réponse la plus adéquate aux demandes. Les aspects des menaces et des protestations violentes au plan de la sécurité et de l'ordre public sont des questions qui sont du ressort des autorités de la police et les bureaux du HCR ne doivent pas hésiter à obtenir leur intervention et leur assistance dès que possible. Les mesures visant à assurer la sécurité du personnel ne sont pas abordées ici. En l'absence d'un administrateur chargé de la sécurité du personnel sur le terrain, les conseils de la Section chargée de la sécurité du personnel sur le terrain doivent être demandés au plus vite.

12 décembre 1997