

PROTECTION DES REFUGIES LORS D'AFFLUX MASSIFS :
CADRE GENERAL DE LA PROTECTION

I. INTRODUCTION

1. Le déplacement massif représente un défi tout particulier pour les Etats d'accueil, pour les autres Etats touchés dans la région et, de plus en plus, pour la communauté internationale. Les Etats et le HCR ont dû faire face aux complexités de la fourniture d'une protection adéquate dans ces circonstances. La nécessité d'une plus grande clarté concernant la portée de la protection internationale lors d'afflux massifs est évidente, surtout si l'on considère les différentes réponses auxquelles on a eu recours pour faire face aux déplacements massifs.

2. Cette note s'efforce de : i) décrire et classer les réponses aux afflux massifs ; ii) définir et analyser les questions en jeu nécessitant une solution ; iii) émettre des recommandations pouvant permettre d'élaborer des approches cohérentes et pragmatiques au problème qui, adaptées au contexte spécifique, sont conformes aux principes universellement acceptés en matière de protection des réfugiés sur la base de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967.

II. REPONSE ACTUELLE AUX AFFLUX MASSIFS

3. Le déplacement massif rend généralement impossible la détermination individuelle du statut de réfugié. L'explication en est, soit que les systèmes de détermination individuelle sont trop difficiles à manier, coûteux et longs à mettre en oeuvre dans le contexte d'arrivées massives, soit tout simplement qu'ils n'existent pas. En tout état de cause, le besoin évident et immédiat d'aide et de protection d'urgence demande une réponse immédiate.

4. La réponse traditionnelle a consisté à avoir recours à la détermination "prima facie" ou à l'acceptation collective dans la mesure où les individus concernés présentaient toutes les caractéristiques du réfugié sans devoir procéder à des déterminations au cas par cas. Plus récemment, essentiellement mais non exclusivement en Europe, les Etats confrontés à des arrivées massives ont adopté et promulgué le régime de "protection temporaire" qui leur permet d'offrir une protection et une assistance aux groupes sans procéder à des déterminations au cas par cas. Dans ces situations, on a reconnu que les procédures individuelles aux termes de la Convention de 1951 pouvaient être réservées aux cas où il est nécessaire de déterminer les besoins individuels de protection ainsi que les responsabilités correspondantes des Etats.

5. Ces deux approches, y compris une évaluation de leurs points forts et de leurs faiblesses, sont examinées dans les paragraphes suivants afin d'identifier les domaines qui doivent être clarifiés et renforcés.

A. Détermination collective du statut de réfugié "prima facie"

a) Contexte

6. La détermination collective "prima facie" signifie essentiellement la reconnaissance par un Etat du statut de réfugié sur la base des circonstances apparentes et objectives dans le pays

d'origine motivant l'exode. Son objectif est d'assurer l'admission vers la sécurité, la protection contre le refoulement et le traitement humanitaire de base à ceux qui en ont absolument besoin.

7. On y a largement recours en Afrique et en Amérique latine ainsi que dans les pays confrontés à des afflux massifs, comme en Asie du Sud, et qui n'ont pas de cadre juridique en matière de réfugiés.¹ Cette approche a également été utilisée par le HCR conformément à son statut et aux résolutions ultérieures de l'Assemblée générale.² En vertu de cette pratique, les preuves objectives disponibles sur la situation ou l'évènement provoquant l'exode sont utilisées pour déclarer que les membres du groupe encourent des risques motivant un statut de réfugié. L'accent spécifique mis sur la situation objective, tant dans la Convention de l'OUA sur les aspects propres aux problèmes de réfugiés en Afrique que dans la Déclaration de Carthagène de 1984, les deux compléments régionaux de la Convention de 1951, a contribué à favoriser cette interprétation. Parallèlement, on constate toutefois que des procédures spécifiques ont rarement été mises en place pour opérer une détermination collective.

8. Compte tenu de la nature même de l'afflux massif, il peut se révéler difficile, voire impossible d'accorder immédiatement et intégralement le traitement prévu au titre de la Convention de 1951. Dans sa conclusion No.22 (XXXII) adoptée en 1981, le Comité exécutif a défini des normes minimales de traitement immédiat lors d'afflux massifs. Pour le HCR ainsi que pour les Etats concernés, cette conclusion reste un étalon de mesure important pour juger de ce traitement dans un afflux massif de réfugiés. Il est toutefois important de noter que la conclusion n'a jamais eu l'intention de se substituer aux normes de protection prévues par la Convention de 1951.

b) Domaines nécessitant des éclaircissements ou un renforcement

9. Exclusion de personnes ne méritant pas une protection internationale : dans la mesure où il n'y a pas de sélection individuelle lors d'afflux massifs, l'identification d'éléments armés ou autres passibles d'exclusion représente un défi particulier. Les préoccupations en matière de sécurité ainsi que le maintien du caractère civil et humanitaire de l'asile requièrent que ces personnes soient rapidement séparées de la population réfugiée et examinées, lorsqu'il convient, aux fins d'exclusion. Les éléments de procédure relatifs à l'exclusion dans ces cas doivent être précisés pour régler ce problème.³

10. Mise en oeuvre de solutions durables appropriées lorsque la situation se prolonge : le retour volontaire constitue la solution la plus appropriée aux afflux massifs. Toutefois, les situations qui se prolongent requièrent une attention prioritaire. Les solutions seront inextricablement liées aux dispositifs de partage de la charge et des responsabilités, probablement dans le cadre d'une approche globale adaptée.⁴

11. Adaptation des critères de réinstallation : la sélection aux fins de réinstallation et la détermination du statut de réfugié sont clairement liées mais constituent néanmoins des processus distincts. En général, une détermination conforme aux critères précisés dans la Convention de 1951 précède l'examen aux fins de réinstallation qui parle du statut de réfugié au sens de la Convention pour y ajouter d'autres critères. Un problème surgit lorsqu'une personne bénéficie d'un statut de réfugié "prima facie" sur la base des critères généraux utilisés à cette fin mais voit son dossier de réinstallation rejeté dans la mesure où elle ne satisfait pas à tous les critères de la

¹ Jackson Ivor, *The Refugee Concept in Group Situations*, Martinus Nijhoff, The Hague, 1999

² Résolution 428(V) de l'Assemblée générale, Annexe, par. 2.; pour la pratique du HCR, voir le *Guide des procédures et des critères à appliquer pour déterminer la statut de réfugié*, Genève, 1979 (nouvelle édition en 1992), par. 44

³ Voir les propositions contenues dans le document EC/GC/01/5 présenté aux Consultations mondiales.

⁴ Voir le document présenté aux Consultations mondiales (EC/GC/01/7)

Convention de 1951. Cela se produit le plus souvent dans des déplacements engendrés par la violence ou le conflit généralisé auxquels viennent souvent s'ajouter d'autres éléments contribuant à l'obligation de fuir. Bien que cette problématique soit théoriquement facile à comprendre, elle n'en crée pas moins un certain nombre de dilemmes. Tout d'abord, si le nombre de cas rejetés se multiplie, comme c'est probable lorsqu'il existe des quotas pour les personnes appartenant à des populations de réfugiés "prima facie", un doute se fait jour, surtout parmi les autorités du pays hôte, quant à l'authenticité du statut de réfugié de l'ensemble de la population. Ces doutes peuvent remettre en question la viabilité de l'approche "prima facie". En deuxième lieu, pour le HCR, la solution de la réinstallation doit rester flexible comme mécanisme de réponse visant à remédier à la vulnérabilité particulière en matière de protection dans le pays hôte. Indépendamment du fait qu'un individu soit un réfugié au sens de la Convention ou un réfugié au sens de la définition élargie (dans la mesure où cette distinction peut même être établie clairement) lorsqu'une situation de protection se prête particulièrement bien à la réinstallation, le HCR a besoin d'être sûr de pouvoir mettre en oeuvre cette solution avec succès. De l'avis du HCR, les pays de réinstallation doivent réexaminer leurs critères de réinstallation pour leur permettre de prendre en considération les spécificités du statut "prima facie".

B. La fourniture d'une "protection temporaire"

a) Contexte

12. L'Europe a été confrontée à un déplacement majeur tout au long des années 90 du fait des conflits armés successifs dans le sud-est de l'Europe. Les Etats accueillant un grand nombre d'arrivants ont craint que leur système d'asile soit débordé. Le fait que ceux qui fuyaient avaient besoin d'une protection internationale a été unanimement reconnu. Dans la mesure où l'on pensait pouvoir mettre un terme rapidement au conflit suite aux efforts de la communauté internationale, de nombreux Etats européens ont décidé de suspendre la détermination de statut en vertu de leurs systèmes d'asile individualisés et ont eu recours à la "protection temporaire". Des considérations semblables ont conduit certains pays extérieurs à l'Europe à utiliser une terminologie et une approche similaires.

13. La meilleure définition que l'on puisse donner de la protection temporaire est un moyen pratique de répondre aux besoins de protection urgents en cas d'afflux massifs. Son aptitude à assurer la protection contre le refoulement et un traitement minimum conformément aux droits humains sans surcharger les procédures de détermination individuelle de statut n'est plus à démontrer. L'imprécision de son lien avec la Convention de 1951 a toutefois engendré toute une série de difficultés conceptuelles et pratiques, surtout au plan du statut et des normes de traitement à accorder aux bénéficiaires.

b) Domaines nécessitant encore un éclaircissement ou un renforcement

14. Définition de l'élément motivant le recours à la protection temporaire : une convergence de vues sur ce qui constitue un déplacement massif ou à grande échelle est une première étape essentielle dans la définition du facteur devant déclencher l'activation de la protection temporaire. Le déplacement massif est engendré par un événement majeur dans un pays d'origine, aisément identifiable comme facteur déclenchant un exode. En termes numériques, ce qui équivaut à un afflux massif ou à grande échelle varie nécessairement de pays à pays et/ou de région à région et doit faire l'objet d'une décision aux cas par cas. L'analyse doit prendre en considération la taille et la rapidité de l'afflux par rapport à la taille et à la capacité du pays d'accueil à examiner les cas dans le cadre de systèmes de détermination individuelle de statut. Il faut une reconnaissance plus claire, moins équivoque, de la nécessité d'un afflux authentiquement massif pour qu'un régime de protection temporaire puisse s'imposer. Il faut également reconnaître que la protection temporaire n'est pas un régime adapté aux cas individuels.

15. Normes de traitement : Si la crise engendrant le déplacement massif est de courte durée, le traitement doit tout d'abord respecter les normes établies dans la conclusion No. 22 (XXXII) du Comité exécutif. Il est admis que les dispositions de la Convention de 1951 relative au séjour permanent peuvent se révéler inappropriées dans un premier temps, dans la mesure où le régime de protection temporaire repose sur le caractère provisoire. Il est souvent arrivé toutefois que les situations donnant lieu à des déplacements massifs se soient prolongées et aient exigé une action concertée pour promouvoir les solutions durables, ce qui peut clairement inclure le séjour permanent et les droits y afférents. Il serait judicieux d'élaborer une approche mieux harmonisée en matière de normes de traitement et de séjour dans les pays ayant recours au régime de protection temporaire.

16. Durée et terme de la protection temporaire : dans le contexte de la protection temporaire, la question de savoir quand, et en fait si, une personne en bénéficiant peut avoir accès à une procédure individualisée de détermination de statut est toujours controversée. Dans la mesure où la protection temporaire est une réponse provisoire de protection venant en complément du régime de protection internationale des réfugiés, l'accès aux procédures de détermination (ou la conversion à un statut plus permanent) doit être accordé lorsque cela est nécessaire et après un certain laps de temps raisonnable pour couvrir les besoins durables de protection. Les critères à respecter pour mettre un terme à la protection temporaire en cas d'afflux massifs doivent être mieux définis non seulement pour la situation spécifique mais aussi de façon globale.

III. LE CADRE DE LA CONVENTION DE 1951

17. Il est admis que la Convention de 1951 et le Protocole de 1967 constituent le cadre de base régissant la protection et le traitement des réfugiés. L'afflux massif peut exiger différentes approches pragmatiques mais, néanmoins, le cadre de la Convention doit toujours garder sa place, comme le soulignent les paragraphes précédents. Cela dit, le HCR fait également remarquer, qu'en fait, il n'y a rien dans les dispositions de la Convention de 1951 et le Protocole de 1967 qui exclut son application aux situations d'afflux massifs. La pierre d'achoppement a été moins la Convention elle-même que les processus spécifiques mis en place pour la mettre en oeuvre, sans oublier une interprétation de la Convention comme instrument d'intégration.

18. Dans leur réflexion sur les avantages et les difficultés inhérents à l'élaboration de nouvelles approches pour faire face aux arrivées massives dans des pays où les régimes fondés sur la Convention sont particulièrement bien développés et complets, les Etats pourraient souhaiter se pencher sur les considérations suivantes :

- La définition de la Convention peut être appliquée dans les situations d'afflux massifs sur une base collective. L'évaluation individualisée de l'élément subjectif de la crainte ne sera généralement pas rendue nécessaire dans la mesure où cet élément semble s'imposer dans la situation qui a directement provoqué la fuite au sens de la Convention ;
- La Convention est un instrument de protection des réfugiés et non un instrument de migration et ne requiert pas nécessairement la permanence du statut de réfugié. Le régime des réfugiés est spécifique et lié à la nature évolutive des conditions prévalant dans le pays d'origine. Le traitement prévu dans la Convention dépend, conformément au libellé des différentes dispositions, de certains critères dont quelques uns sont liés à la permanence du séjour alors que d'autres sont liés aux besoins immédiats. Il est tout à fait possible, dans le cadre de la Convention, de concevoir une réponse aux arrivées massives qui, selon la situation spécifique, peut se fonder sur le caractère temporaire et le retour.

- Les questions qui bénéficieraient d'une analyse plus approfondie dans le contexte de la détermination collective au sens de la Convention incluent les concepts tels que le séjour légal, le seuil de cessation et la persécution dans le contexte de différents conflits. Les procédures et les processus de détermination collective pourraient également être examinés.
- Globalement, toutefois, il est important de comprendre que la Convention de 1951 peut s'appliquer directement à des afflux massifs dans des pays qui ont élaboré des procédures de détermination de statut et cela doit être gardé à l'esprit dans le contexte de la mise au point de stratégies ultérieures pour faire face à ces situations.

19. Il y a matière à examiner cette question plus avant et, si nécessaire, à identifier les domaines qui requièrent la clarification ou l'élaboration de normes. Cet examen présenterait également l'avantage d'ancrer la réponse de protection dans des paramètres admis au plan international. Cela apporterait également une cohérence, permettrait d'établir des comparaisons entre différentes réponses régionales et mêmes nationales, et conférerait une prévisibilité.

IV. CONCLUSIONS

20 Des distinctions se font clairement jour entre les façons dont chacune de ces réponses fondées sur la protection aux déplacements massifs a été mise en oeuvre. L'objectif global est d'optimiser le potentiel des différentes réponses tout en assurant leur compatibilité avec les normes de protection internationale des réfugiés. Cela doit aller de pair avec un nouveau regard sur la flexibilité inhérente au cadre de la Convention de 1951. Afin d'avancer vers des approches plus efficaces et cohérentes de la protection lors d'afflux massifs, les incertitudes et les inadéquations identifiées dans les questions existantes doivent être examinées. Les questions à résoudre dans ce contexte ont particulièrement trait au statut des bénéficiaires, à la nature, au contenu et à la durée de la protection ainsi qu'à la difficulté de parvenir à des solutions durables.

21. Les éléments suivants pourraient être examinés :

- a) L'afflux massif continuera d'affecter non seulement les Etats hôtes ou un groupe régional d'Etats mais encore toute la communauté internationale. Il se révèle actuellement nécessaire de développer les instruments aujourd'hui disponibles pour garantir la protection dans les situations d'afflux massif et optimiser leur potentiel tout en les ancrant fermement dans le régime de protection internationale des réfugiés dont la Convention de 1951 et le Protocole de 1967 constituent le pivot.
- b) Concernant le statut "prima facie", les problèmes inhérents à la détermination de statut pour certains groupes d'individus ont désormais été appréhendés. Dans ce contexte, les aspects procéduraux du problème de cas passibles d'exclusion dans le contexte d'une détermination collective "prima facie" doivent être clarifiés. En outre, les pays de réinstallation sont invités à passer en revue leurs critères de réinstallation afin de leur permettre de couvrir les besoins spécifiques de protection et de réinstallation dans les situations de détermination collective "prima facie".
- c) Concernant la protection temporaire, il est urgent de mieux harmoniser les approches dans le cadre desquelles des normes acceptables de traitement doivent être intégrées et un accès au statut au sens de la Convention doit être accordé aux personnes ayant un besoin durable de protection.
- d) Les Etats peuvent souhaiter demander au HCR d'entreprendre une étude comparative des réponses fondées sur la protection aux afflux massifs incluant un accent sur le degré de flexibilité inhérent au cadre de la Convention de 1951/Protocole de 1967. Afin de renforcer son applicabilité

aux situations d'afflux massifs, l'étude doit se concentrer en particulier sur les questions qui nécessitent des éclaircissements et l'élaboration ultérieure de normes et de dispositions afin de suggérer les moyens pratiques et/ou juridiques de les résoudre.