

Distr.  
GENERALE

A/AC.96/815  
31 août 1993

FRANCAIS  
Original: ANGLAIS

COMITE EXECUTIF DU PROGRAMME  
DU HAUT COMMISSAIRE

Quarante-quatrième session

NOTE SUR LA PROTECTION INTERNATIONALE

(présentée par le Haut Commissaire)

RESUME

Une analyse des faits nouveaux intervenus dans le domaine de la protection internationale des réfugiés en 1992 est contenue dans le Rapport du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés à l'Assemblée générale par l'intermédiaire du Conseil économique et social (document E/1993/20).

La présente Note résume les principaux défis auxquels le HCR est confronté aujourd'hui en matière de protection internationale, illustrés par les opérations du HCR ayant une incidence importante sur l'action de l'Office.

## NOTE SUR LA PROTECTION INTERNATIONALE

### I. INTRODUCTION

1. La réponse internationale au sort des réfugiés - avec pour consécration un consensus pratiquement universel selon lequel les personnes contraintes par la violence ou la persécution de fuir leur pays doivent recevoir une protection internationale - est l'une des réalisations humanitaires les plus remarquables de ce siècle. Dès 1921, la communauté internationale n'a cessé de bâtir l'édifice de protection internationale sur les premières pierres posées par le Haut Commissaire pour les réfugiés, Fridtjof Nansen, élaborant et consolidant un système de principes et de normes juridiques et, surtout, accordant l'asile à des millions de réfugiés.

2. Le cadre juridique international pour la protection des réfugiés a désormais le soutien explicite de 121 Etats parties à la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, à son Protocole de 1967 ou aux deux. Bon nombre de ces Etats sont également parties à la Convention de l'OUA de 1969, régissant les aspects propres au problème des réfugiés en Afrique, ou adhèrent aux principes de la Déclaration de Carthagène de 1984 sur les réfugiés. La grande majorité des Etats confrontés à des situations de réfugiés observent les principes fondamentaux de la protection des réfugiés dans l'octroi de l'asile aux personnes ayant besoin d'une protection. Ayant confié au Haut Commissaire, sous les auspices des Nations Unies, la tâche d'assurer la protection internationale des réfugiés, les Etats offrent régulièrement au Haut Commissariat l'appui et la coopération essentiels à l'exercice de ses fonctions. La solidarité humaine, dont les gouvernements font preuve, s'inspire et se nourrit de celle des peuples qu'ils représentent. En dépit du fardeau économique et social que cela représente, l'action visant à protéger et à assister les réfugiés bénéficie encore d'un large appui populaire dans le monde, appui qui se manifeste également par l'action ferme et résolue des organisations non gouvernementales (ONG) travaillant avec le HCR dans toutes les régions du monde. Bien que l'accent de cette Note soit mis sur les nombreux défis auxquels la communauté internationale est aujourd'hui confrontée, ces réalisations hors du commun doivent rester présentes à notre esprit.

3. La réponse de la communauté internationale au problème des réfugiés doit en même temps être située dans le sombre contexte des conflits armés et des violations des droits de l'homme qui contraignent chaque jour davantage de personnes à fuir. Les mouvements de réfugiés, symptôme de l'incapacité d'empêcher, de surmonter ou de résoudre les crises intérieures, et la présence de plus de 18 millions de réfugiés dans le monde contemporain sont une indication de la désintégration du tissu social et d'innombrables tragédies individuelles. La protection internationale accordée par les pays d'asile, en coopération avec le HCR, représente un effort pour compenser la protection dont les réfugiés auraient dû bénéficier dans leur propre pays et son objectif n'est atteint que lorsque les réfugiés jouissent à nouveau d'une protection en tant que membres à part entière d'une communauté nationale.

4. Ce lien crucial entre la protection et les solutions est consacré dans le mandat du HCR que le statut de l'Office définit comme la fourniture d'une protection internationale aux réfugiés et la recherche de solutions permanentes à leur problème. Parmi les solutions, le rapatriement librement consenti, lorsqu'il est réalisable, a l'avantage de remédier au mal initial de l'exil forcé en restaurant les liens entre les réfugiés et leur pays d'origine. Une "solution" encore meilleure aux problèmes des réfugiés serait de les éviter en supprimant ou en atténuant les causes sous-jacentes des conflits et des violations des droits de l'homme qui contraignent les personnes à devenir des réfugiés. Convaincue que les situations d'urgence de réfugiés ne prendront fin qu'au moment où la communauté internationale aura trouvé les moyens de s'attaquer efficacement aux causes profondes des déplacements forcés, le Haut Commissaire a placé la prévention au même titre que les solutions en tant qu'élément à part entière de sa stratégie et a de plus en plus orienté les efforts du Haut Commissariat vers la promotion et l'appui des initiatives entreprises par la communauté internationale pour remédier aux problèmes dans les pays d'origine qui menacent d'engendrer des déplacements intérieurs et de nouveaux réfugiés ou qui empêchent ceux qui ont déjà fui de retourner chez eux.

5. Les multiples défis à la protection internationale des réfugiés ont été décrits dans les Notes sur la protection internationale des années précédentes. Malheureusement, en dépit des progrès accomplis dans la défense des droits des réfugiés - et dans la mise en oeuvre de solutions dans beaucoup de régions -, la plupart des problèmes identifiés au cours des années précédentes ont persisté et sont devenus plus aigus. Les modifications du paysage politique international depuis la fin de la guerre froide ont permis de trouver une solution aux conflits dans quelques régions du monde, ce qui a ouvert des horizons nouveaux au rapatriement librement consenti de millions de réfugiés. Toutefois, elles ont également déchaîné des rivalités, des antagonismes et des aspirations nationalistes qui ont contribué à l'instabilité politique, aux violences intercommunautaires, aux conflits armés et aux violations des droits de l'homme qui ont contraint d'autres millions de gens à fuir tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des frontières nationales. Les espoirs de voir une nouvelle ère s'ouvrir avec une action internationale concertée pour promouvoir les droits de l'homme, favoriser le développement économique et s'attaquer à d'autres causes de migration forcée, dans un contexte de paix et de sécurité internationales ne se sont pas encore concrétisés. En outre, le dérèglement économique, la récession globale, le chômage, les disparités de puissance entre, et parmi, les pays industrialisés et en développement, la croissance démographique, la dégradation de l'environnement et le dénuement ont alimenté des flux migratoires tout en compliquant les efforts déployés pour répondre aux besoins des réfugiés. Ces développements se sont conjugués pour exercer des pressions encore plus intenses sur le système international de protection des réfugiés, particulièrement sur l'institution de l'asile.

6. La "Note sur la protection internationale" présentée à la quarante-troisième session du Comité exécutif (A/AC.96/799) était principalement axée sur les thèmes généraux de l'asile, de la prévention et

des solutions, et s'inspire du rapport d'un groupe de travail interne sur la protection internationale, mis en place par le Haut Commissaire pour analyser les principaux défis auxquels le HCR doit faire face, ainsi que les principes et les critères des activités de protection de l'Office, et pour recommander une stratégie visant à renforcer la protection internationale des réfugiés. Le rapport du groupe de travail, ainsi que les débats qui ont suivi au sein du Comité exécutif et la Conclusion générale sur la protection internationale <sup>1/</sup> ont inspiré des stratégies nouvelles et des activités opérationnelles sur le terrain. Afin de donner suite aux nombreuses questions soulevées dans les délibérations du groupe de travail et les discussions et conclusions du Comité exécutif, le HCR s'est lancé dans un exercice de réflexion et de planification, articulé sur une série de séminaires régionaux sur la protection, avec la participation des délégués du HCR et du personnel chargé de la protection, pour mettre à l'épreuve et, le cas échéant, développer ou élargir les recommandations du groupe de travail, à la lumière des défis que le HCR doit relever en matière d'opérations afin d'assurer la protection des réfugiés sur le terrain.

7. Cette Note examine en détail certaines des principales questions actuelles posées dans le cadre des thèmes retenus par le Groupe de travail à la lumière de ses conclusions et recommandations, des débats ultérieurs dans les réunions régionales de suivi ou d'autres instances et surtout l'expérience pratique du HCR au cours de l'année passée. Elle identifie d'abord en détail les défis de l'asile où une convergence des tendances décrites ci-dessus et les mesures prises pour contrôler l'immigration irrégulière créent des risques pour l'institution elle-même, y compris la difficulté de garantir le respect du principe de non-refoulement. La Note aborde ensuite les efforts déployés pour favoriser la prévention et les solutions aux problèmes des réfugiés, principalement par le biais d'activités dans les pays d'origine des réfugiés, discutant la participation du Haut Commissariat dans des activités de promotion des droits de l'homme et pour le compte des personnes déplacées à l'intérieur du territoire, son expérience de la protection dans les zones de conflit et les questions relatives au rapatriement librement consenti et aux autres solutions durables; soit l'installation sur place et/ou la réinstallation.

## II. ASILE

8. L'asile, au sens premier de l'admission à la sécurité dans un autre pays, la garantie du non-refoulement et le respect des droits fondamentaux de l'homme est au coeur de la protection internationale. Sans l'asile, c'est la survie même des réfugiés qui est en cause. La vaste majorité des Etats continue de mettre en oeuvre de généreuses politiques d'asile, accordant le refuge aux personnes ayant besoin d'une protection jusqu'à ce qu'une solution soit trouvée. En fait, l'émergence de nouvelles situations de réfugiés nous amène à constater que le nombre de réfugiés qui jouissent

---

<sup>1/</sup> Voir conclusion No. 68(XLIII), par. n) à u); ainsi que le document A/AC.96/804, par. 21 n) à u).

aujourd'hui de l'asile est plus élevé que jamais. Toutefois, le nombre de réfugiés en quête d'asile représente à lui seul un défi impressionnant et il n'est peut-être pas surprenant que l'institution de l'asile soit l'objet de vives tensions et que le Haut Commissariat doive repousser sur plusieurs fronts les dangers qui la menacent. Parmi ces défis, il convient de mentionner l'accès des réfugiés à la sécurité moyennant l'admission dans un pays d'asile et la protection contre le refoulement; la garantie de leur sécurité et de leur bien-être une fois qu'ils sont dans le pays d'asile.

A. Garantir l'admission des réfugiés à la sécurité dans les pays d'asile

9. Le déni d'accès à un pays d'asile continue de prendre plusieurs formes, y compris le rejet pur et simple aux frontières, l'interception, le refoulement et le retour forcé des demandeurs d'asile vers la persécution ou le danger. Le déni d'accès à la sécurité dans un autre pays peut également résulter de l'application de mesures juridiques et administratives qui empêchent les demandeurs d'asile d'atteindre les frontières des pays d'asile, leur refusent l'accès aux procédures ou n'offrent pas des garanties adéquates de procédures contre le retour fortuit ou indirect des réfugiés dans leur pays d'origine ou d'autres lieux où ils ne seront pas protégés. Qu'elles soient directes ou indirectes, ces pratiques enfreignent le principe fondamental de la protection internationale.

1. Le principe du non-refoulement

10. Le principe du non-refoulement est la pierre angulaire de l'asile et du droit international des réfugiés. Emanant du droit, devant la persécution, de chercher et de bénéficier de l'asile en d'autres pays, tel qu'il est consigné dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, ce principe traduit la préoccupation et l'engagement de la communauté internationale à assurer aux personnes ayant besoin de protection la jouissance des droits fondamentaux de l'homme, y compris le droit à la vie, le droit à ne pas être la victime de tortures, de traitements ou de châtiments cruels, inhumains ou dégradants ainsi que le droit à la liberté et à la sécurité de la personne. Ces droits, entre autres, sont menacés lorsqu'un réfugié est retourné de force vers un pays dans lequel il est en danger ou dans lequel il risque la persécution. Le principe du non-refoulement est consacré dans l'article 33 de la Convention de 1951 aux termes duquel les Etats s'engagent à ne pas prendre de mesures pour expulser ou renvoyer un réfugié de quelque façon que ce soit vers un lieu où sa vie ou sa liberté serait menacée. Il n'a cessé d'être réaffirmé depuis en tant que principe fondamental de la conduite des Etats à l'égard des réfugiés. Il serait évidemment impossible de fournir une protection internationale aux réfugiés si les Etats ne respectaient pas ce principe primordial du droit des réfugiés et de la solidarité humaine.

11. Le respect du principe de non-refoulement exige que les demandeurs d'asile, c'est-à-dire les personnes qui revendiquent le statut de réfugié, ne soient pas obligés de retourner dans un lieu où leur vie ou leur liberté pourrait être menacée jusqu'à ce que leur statut de réfugié soit

irrévocablement établi. Tout réfugié est donc dans un premier temps un demandeur d'asile; en conséquence, pour protéger les réfugiés, les demandeurs d'asile doivent être traités comme des réfugiés potentiels jusqu'à ce que leur statut soit déterminé. Sinon, le principe du non-refoulement ne fournirait pas une protection effective aux réfugiés dans la mesure où les demandeurs pourraient être rejetés aux frontières ou renvoyés par d'autres moyens vers des situations de persécution en se fondant sur l'argument selon lequel leur droit n'a pas été établi. Dans sa conclusion sur le non-refoulement, adoptée à sa vingt-huitième session, 2/ le Comité exécutif a expressément reconnu que le principe du non-refoulement s'applique aux non-réfugiés indépendamment du fait qu'ils soient formellement reconnus comme tels - c'est-à-dire avant qu'une décision ne puisse être prise concernant une demande de statut de réfugié.

## 2. Menaces directes au principe du non-refoulement

12. Malheureusement, le principe fondamental de la protection des réfugiés n'a pas toujours été observé dans la pratique. Un certain nombre de pays, où l'admission, ou la présence, de certains groupes de réfugiés a été perçue comme incompatible avec les intérêts nationaux ou les préoccupations intérieures, ont passé outre au principe du non-refoulement ou l'ont sapé. Dans certains pays, les autorités frontalières ont refusé l'entrée aux demandeurs d'asile venant directement de leur pays d'origine, l'un deux ayant même eu recours à des clôtures électriques, des fils de fer barbelés et autres moyens de ce genre. Ailleurs, seuls les demandeurs d'asile ayant l'autorisation d'entrer dans des pays tiers sont admis et, alors, seulement aux fins de transit. Dans certains pays, les réfugiés déjà admis ont été rassemblés et contraints à rentrer chez eux dans des conditions périlleuses. Dans d'autres cas, on a eu recours aux menaces et à la coercition pour inciter les réfugiés à regagner leurs foyers.

13. Autre menace au respect international du principe de non-refoulement, l'assertion selon laquelle il ne s'impose pas à un Etat à l'extérieur de son propre territoire national, de telle sorte qu'un gouvernement peut renvoyer les réfugiés directement vers des lieux où ils risquent la persécution dans la mesure où ils n'ont pas encore atteint ou franchi ses frontières. Cette revendication est de toute évidence inconciliable avec l'objectif de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 ainsi qu'avec le droit international des réfugiés en général et contraire à leur esprit. On peut avancer qu'aucune limitation territoriale de ce type ne s'applique au mandat conféré au Haut Commissaire par la communauté internationale, par l'entremise de l'Assemblée générale, afin de fournir une protection internationale aux réfugiés.

---

2/ Conclusion No. 6(XXXVIII), par. c).

3. Préserver le principe du non-refoulement dans le contexte de mesures destinées à lutter contre la migration irrégulière

14. Certains des obstacles les plus insurmontables à l'asile aujourd'hui proviennent de l'association étroite entre le mouvement de réfugiés en quête d'asile et la migration irrégulière, et partant de la difficulté de réconcilier la protection des réfugiés avec les intérêts des Etats en matière de contrôle de l'immigration. Lorsque les Etats, particulièrement dans le monde industrialisé, intensifient et coordonnent leurs efforts pour contenir l'immigration irrégulière, on court le risque de voir les mesures juridiques et administratives adoptées, y compris celles qui visent à accélérer les procédures d'asile et à transférer la responsabilité de l'examen des demandes d'asile à d'autres pays, placer non intentionnellement les réfugiés dans des situations qui pourraient se solder par le refoulement vers le pays d'origine ou d'autres territoires où leur vie ou leur liberté seraient menacées. Bien que cette question ait tout d'abord surgi dans les pays développés, les tendances observées dans le domaine de la migration et les conséquences des politiques adoptées sont universelles. En raison de l'importance cruciale de cette question pour l'institution de l'asile et le respect du principe de non-refoulement, ce chapitre examinera en détail les implications de cette évolution.

15. Les mouvements de personnes cherchant à améliorer leurs perspectives ou essayant d'échapper à une situation intolérable se produisent tant au plan intérieur qu'international et transcontinental. Alors que les réfugiés quittent leur pays parce qu'ils y sont contraints, du fait des menaces qui pèsent sur leur vie ou sur leur liberté et du fait que leur propre gouvernement ne peut ou ne veut les protéger, les migrants partent pour d'autres raisons qui, en principe, ne justifient pas une protection internationale. Dans la pratique, la distinction entre une personne qui fuit la persécution et celle qui fuit l'extrême pauvreté, la faim ou l'effondrement économique n'est pas toujours claire: la famine peut être causée ou aggravée par la guerre civile et la privation des moyens de subsistance peut être une forme de persécution. Le droit international établit toutefois une claire distinction entre les réfugiés, qui ont droit à la protection internationale, et les autres migrants dont on estime qu'ils jouissent de la protection de leur propre gouvernement, pour impérieuse que soit leur raison de quitter leur foyer.

16. Plus les terribles tensions démographiques et économiques ont alimenté les flux de migration, tant au plan régional qu'interrégional, plus les chances de migration légale se sont fait rares. Même dans des pays d'immigration traditionnels, qui continuent de fixer des quotas importants pour ceux qui répondent aux critères établis, le nombre d'immigrants autorisés est de loin inférieur au nombre de ceux qui cherchent à être admis et les frontières de la plupart des pays industrialisés sont pratiquement fermées aux nouveaux arrivants autres que les réfugiés. Pour de nombreux migrants en puissance qui ne répondent pas aux exigences requises pour obtenir des visas d'immigration, les procédures d'asile semblent offrir une chance d'obtenir l'admission et d'accéder à une vie meilleure sur une terre nouvelle. Les tentatives faites par des personnes qui ne peuvent valablement se réclamer d'une protection

internationale pour tirer profit des procédures d'asile ont créé de graves problèmes aux gouvernements concernés ainsi qu'aux demandeurs d'asile de bonne foi en engorgeant les procédures de détermination de statut de réfugié et en contribuant à la confusion, tant pour les milieux populaires que dirigeants, entre le réfugié et l'immigrant clandestin. Autre facteur aggravant, qui dans une certaine mesure renforce encore cette confusion, le deuxième déplacement qu'effectuent les réfugiés insatisfaits des conditions qui leur sont réservées dans les pays où ils ont initialement cherché protection.

17. Compte tenu des restrictions à l'immigration qui prévalent désormais dans la plupart des régions du monde, il est dans l'intérêt des réfugiés que les gouvernements établissent une distinction claire entre les gens qui ont besoin d'une protection, car ils fuient directement la violence et la persécution, et d'autres migrants. Afin d'y parvenir, le Comité exécutif a reconnu que les demandeurs d'asile doivent avoir accès à des procédures d'asile efficaces et rapides et que l'abus clair et intentionnel des procédures d'asile doit être activement combattu. <sup>3/</sup> Le défi qu'il appartient à la communauté internationale de relever consiste à limiter les possibilités d'abus tout en maintenant les garanties nécessaires pour qu'aucun réfugié ne soit renvoyé vers une situation où il est en danger. Diverses mesures adoptées pour empêcher l'immigration non autorisée, telle que les exigences de visas, les contrôles à l'aéroport et les sanctions imposées aux compagnies aériennes et à d'autres transporteurs publics en cas de prise en charge de migrants irréguliers, doivent être appliquées avec perspicacité et flexibilité sous peine d'empêcher les réfugiés d'accéder à un lieu sûr. Ce même doigté est nécessaire dans la réforme et la mise en oeuvre des procédures d'asile.

18. Compte tenu des longs délais qui s'écoulent, dans certains pays, entre le dépôt d'une demande de statut de réfugié et la notification d'une décision finale - délais qui sont eux-mêmes une incitation aux demandes frauduleuses - il est clair que des réformes permettant le traitement rapide des demandes d'asile s'imposent. L'une des méthodes pour y parvenir (déjà identifiée dans la conclusion 30 (XXXIV) du Comité exécutif) est de consacrer davantage de ressources, particulièrement une dotation suffisante en personnel compétent, à l'établissement de procédures afin de liquider les arriérés. Certains Etats ont adopté cette méthode avec bonheur. Toutefois, les méthodes proposées dans les pays les plus gravement touchés par un grand nombre de demandeurs se traduisent par une accélération ou un raccourcissement des procédures et une diminution des possibilités de recours et de réexamen.

19. Pour satisfaire les exigences en matière de protection internationale et dans l'intérêt du requérant d'asile, un examen approfondi de la demande, par un décideur qualifié, compétent, impartial et compréhensif, est d'une importance cruciale dans la mesure où une décision erronée conduisant au

---

<sup>3/</sup> Voir, entre autres, les conclusions No. 68(XLII), par. g) et No. 65(XLII), par. n) et o).

retour forcé d'un réfugié dans son pays d'origine pourrait avoir des conséquences tragiques. Pour les mêmes raisons, la possibilité d'un réexamen indépendant en cas de décision négative est un moyen non négligeable de réduire le risque d'erreurs dont quelques expériences tragiques nous ont appris qu'elles étaient impossibles à éviter, même avec les meilleures des procédures. L'orientation donnée par le Comité exécutif dans ses conclusions sur les procédures de détermination du statut de réfugié et sur les demandes manifestement infondées concernant les garanties procédurales de base qu'il convient d'observer dans tous les cas, garde toute sa valeur. 4/ Les garanties de procédures adéquates ne sont pas incompatibles avec une détermination rapide du statut de réfugié mais sont essentielles pour éviter le risque de refoulement.

20. Les Etats ont de plus en plus recours à une autre mesure pour faire face à la prolifération des demandes d'asile: l'application du concept de "protection ailleurs". Quel que soit le nom dont elle se pare, notamment "le premier pays d'asile" et "le pays hôte sûr", elle a pour effet de refuser à un demandeur d'asile l'accès aux procédures d'asile dans un Etat sous le prétexte qu'il ou elle aurait déjà bénéficié, aurait demandé ou aurait pu demander et, si sa demande avait été fondée, aurait en fait obtenu l'asile et la protection dans un autre pays. Bien que le HCR et le Comité exécutif aient recommandé que dans toute la mesure du possible, le souhait du réfugié et les liens pertinents qu'il a dans un pays particulier soient pris en considération, 5/ les Etats ne sont pas obligés d'accorder l'accès ou l'asile aux réfugiés qui ont obtenu une protection effective dans un autre pays. Dans ces cas, le retour vers ce pays est donc autorisé, sous certaines conditions, décrites par le Comité exécutif dans sa conclusion sur les mouvements irréguliers de réfugiés et de demandeurs d'asile (conclusion No. 58(XL)) et indispensables pour s'assurer que les réfugiés n'encourent pas le risque de refoulement.

21. Plusieurs problèmes pratiques peuvent toutefois surgir dans l'application du concept de "protection ailleurs" aux demandeurs d'asile. L'un d'eux tient à la difficulté de déterminer si un autre pays, où l'on peut raisonnablement s'attendre à ce que le demandeur d'asile demande l'asile, acceptera en fait la responsabilité de l'examen de sa demande et, le cas échéant, lui accordera l'asile, même temporairement. Les bureaux extérieurs du HCR font état d'un certain nombre de cas où les demandeurs d'asile se sont vu refuser l'accès et ont été renvoyés dans un pays où ils n'ont passé que pour se faire renvoyer sommairement ailleurs, sans un examen de leur demande, soit vers leur pays d'origine, soit vers un autre pays, de toute évidence non sûr. Ces cas montrent clairement que les décisions de refuser aux demandeurs d'asile l'accès aux procédures doivent être considérées comme des questions de fond et s'accompagner de garanties de procédures appropriées, y compris la possibilité de réfuter la

---

4/ Conclusions No. 8(XXVIII), par. e) et No. 30(XXXIV).

5/ Conclusion No. 15(XXX), par. h).

présomption selon laquelle un pays particulier est sûr pour l'individu concerné. Il faut également que les mesures de retour vers les "premiers pays d'asile" soient mises en oeuvre dans la pratique en regard du principe de non-refoulement. Sans le consentement préalable et la coopération du pays de retour, le demandeur d'asile encourt le sérieux risque de voir sa demande ne pas y être entendue comme il se doit et, partant, de devenir un réfugié "en orbite" pour être finalement renvoyé dans un pays où il est en danger.

22. Si le recours au concept de "protection ailleurs" peut être un moyen utile et approprié pour les Etats agissant de concert, afin de se répartir la responsabilité d'examiner les demandes d'asile, des difficultés peuvent surgir lorsque les demandeurs d'asile sont renvoyés par des Etats qui ont des procédures d'asile bien établies, des garanties juridiques et des programmes d'assistance pour les réfugiés vers des Etats qui manquent d'expérience ou de compétences en matière de détermination du statut de réfugié ou d'accueil des réfugiés et qui ne disposent pas des ressources matérielles, humaines et institutionnelles suffisantes pour accomplir les tâches qui leur incombent. A moins que les pays vers lesquels les requérants d'asile sont renvoyés n'aient ou ne reçoivent les moyens appropriés pour s'acquitter de leurs responsabilités, il est probable que les personnes ayant besoin d'une protection internationale ne la recevront pas et que l'effet ultime de ces mesures sera le refoulement. Il est donc d'une importance vitale que ces politiques soient accompagnées de programmes visant à renforcer la protection et l'assistance aux pays de premier asile et aux anciens pays de transit qui sont aujourd'hui appelés à devenir des pays d'asile. Plusieurs consultations régionales et suprarégionales se proposant de coordonner et d'harmoniser les politiques, les législations et les procédures nationales en matière de migration et de réfugiés, où le HCR n'a cessé de jouer un rôle actif, offrent des tribunes où ces questions peuvent être discutées et réglées. Dans ces débats, le HCR a préconisé des approches régionales globales combinant l'engagement à fournir une protection à ceux qui en ont besoin avec des politiques d'immigration claires et des stratégies d'assistance au développement et d'information appropriées. En même temps, le Haut Commissariat appuie la formation et la création d'institutions dans les pays qui vont être amenés à recevoir des demandeurs d'asile.

23. Dès lors que des réfugiés - ou des demandeurs d'asile qui pourraient être des réfugiés - font l'objet, soit directement, soit indirectement, de rejet, d'expulsion et de retour vers des territoires où leur vie ou leur liberté sont menacées, en violation du principe de non-refoulement et des considérations les plus élémentaires d'humanité, la réponse de la communauté internationale doit être sans équivoque. Le principe du non-refoulement est le fondement de la protection des droits de l'homme des réfugiés et doit être réaffirmé et défendu.

#### B. Explorer diverses approches de l'asile

24. Bien que l'octroi de l'asile ait souvent été censé impliquer l'installation permanente des réfugiés et, dans les faits, la solution durable de l'intégration dans une nouvelle communauté nationale, l'asile

dans le sens étroit du refuge et de la protection contre le retour vers le danger, n'a pas besoin d'être lié à l'immigration et à l'assimilation. Dans le cadre de mouvements massifs de réfugiés où le rapatriement librement consenti ou la réinstallation sont considérés comme les solutions durables les plus appropriées, l'asile a fréquemment été octroyé sur une base temporaire ou provisoire. Bon nombre d'Etats délivrent ainsi une autorisation temporaire de résidence aux personnes fuyant des situations perçues comme transitoires. En outre, la Convention de 1951 et le Protocole de 1967 indiquent, par le truchement des clauses de cessation, que le statut de réfugié et, partant, l'asile ne sont pas nécessairement permanents dans la mesure où le besoin d'une protection internationale peut être rendu caduc par un changement fondamental des circonstances dans le pays d'origine.

25. La nécessité d'étudier différentes options pour trouver une solution aux problèmes de réfugiés, particulièrement dans des situations d'afflux massifs, a conduit le HCR à élaborer le concept de la protection temporaire que le Haut Commissaire a préconisé dans le cadre de la Réponse globale à la crise humanitaire dans l'ancienne Yougoslavie (HCR/IMFY/1992/2). Dans ce contexte, la protection temporaire comprenait au moins l'admission, la protection contre le refoulement, et le respect des droits fondamentaux de l'homme tout en escomptant un retour dans la sécurité suite aux efforts internationaux déployés pour parvenir à un règlement politique. Ce concept a été proposé comme moyen flexible et pragmatique d'accorder la protection nécessaire à un grand nombre de personnes fuyant les violations des droits de l'homme et des conflits armés dans leurs pays d'origine qui, sinon, auraient submergé les structures établies pour les procédures d'asile. Il a facilité l'action concertée de la communauté internationale sur la base d'un consensus selon lequel la protection internationale doit être accordée à ceux qui en ont clairement besoin, sans avoir à déterminer si les individus répondent à une définition juridique particulière. Les consultations régulières que le HCR a eues avec les gouvernements concernés ont certes révélé une grande diversité de situations juridiques, mais aussi une large concordance de vues sur des normes minimales de traitement, y compris la nécessité d'améliorer les normes dans des domaines tels que l'éducation, l'emploi, ou la formation, et le regroupement familial lorsque la protection temporaire se prolonge au-delà d'une période minimum initiale.

26. L'octroi d'une protection temporaire aux personnes fuyant les violations des droits de l'homme et les conflits illustre la valeur de la détermination collective prima facie en tant que solution de rechange aux procédures individuelles dans les situations d'exode massif. Il soulève également un certain nombre de questions et d'interprétations divergentes qui sont pertinentes dans d'autres situations de réfugiés telles que les différences entre la protection temporaire en Europe et d'autres formes d'asile sur une base temporaire appliquées dans d'autres régions; le lien entre la protection temporaire (et l'asile temporaire en général) et les dispositions de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967; la durée et le contenu de la protection temporaire lorsque les conditions d'un règlement politique ne sont pas réunies; le lien entre la protection

temporaire et les procédures régulières de détermination du statut de réfugié; et enfin l'organisation du retour dans la sécurité.

27. Lorsque la protection temporaire a dû être prolongée, un certain nombre d'Etats ont accordé le statut de réfugié à certaines personnes admises temporairement tout en octroyant aux autres un statut humanitaire. Par ailleurs, les projets de loi de deux pays, s'ils prévoient pour l'ensemble des réfugiés, un examen périodique de la prévalence des circonstances sur lesquelles se fondaient les demandes d'asile, reconnaissent le besoin de l'individu à la stabilité et au sentiment d'appartenance à une communauté en autorisant la conversion d'un asile provisoire en résidence permanente après une période spécifiée. Ils jettent donc un pont entre l'octroi de l'asile sur une base temporaire, dans un souci de sécurité et pour répondre aux besoins de protection de la personne jusqu'à ce qu'une solution soit trouvée, et l'asile au sens large en tant que forme d'intégration pour répondre à la nécessité de trouver des solutions aux situations où le retour dans la sécurité vers la mère patrie n'est pas possible.

#### C. Partage de la charge, solidarité internationale et asile

28. Le Comité exécutif a reconnu le rôle fondamental de la solidarité internationale dans les efforts qu'il a déployés pour préconiser une approche humanitaire de l'octroi de l'asile et de la protection internationale en général. 6/ A l'évidence, tout le monde s'accorde à reconnaître que la charge de l'asile peut être très lourde et qu'il faut aider bon nombre de pays moins avancés à assumer les coûts supplémentaires immédiats de la prise en charge des réfugiés. En outre, les contrôles plus stricts imposés par les pays développés, en matière d'admission des demandeurs d'asile, risquent d'affaiblir la structure de la protection internationale du fait d'une diminution apparente de la solidarité internationale, dans la mesure où une part encore plus grande du fardeau des réfugiés sera reportée sur les pays limitrophes des pays d'origine des réfugiés, par voie terrestre, maritime ou aérienne. Ces pays de premier asile abritent déjà la grande majorité des réfugiés du monde, mais ils sont aussi, dans de nombreux cas, les pays les moins à même de mobiliser les ressources matérielles nécessaires à leur prise en charge. Le partage international de la charge que le HCR, par le biais de ses programmes d'assistance, s'emploie à mettre en oeuvre avec l'appui des pays donateurs et la coopération des organisations non gouvernementales et autres institutions internationales, peut être extrêmement important pour la protection internationale des réfugiés en aidant à assumer une part des coûts matériels, politiques et sociaux de l'octroi de l'asile. Toutefois, les sacrifices que représente l'accueil des réfugiés dépassent le plus souvent les coûts couverts par les programmes d'assistance du HCR. Il est important de reconnaître d'une part l'énorme contribution, sans contrepartie, des pays hôtes et, d'autre part, leur besoin d'une aide

---

6/ Voir, entre autres, la conclusion No. 52(XXXIX).

supplémentaire au développement et au relèvement pour compenser les coûts encourus, par exemple au plan des infrastructures et de l'environnement.

29. L'accueil réservé par d'autres pays aux réfugiés tant par le maintien de frontières ouvertes pour les réfugiés arrivant par leurs propres moyens que par le biais de programmes spéciaux de réinstallation ou de protection temporaire pour les réfugiés venant de pays de premier asile, a constitué une autre forme de partage de la charge et a contribué à soutenir l'institution de l'asile. Des politiques d'accueil peuvent bénéficier à certains réfugiés et alléger le fardeau sur les pays de premier asile, ce qui permet à ces derniers de continuer de recevoir d'autres réfugiés fuyant le danger.

D. Assurer la sécurité de la personne des réfugiés dans les pays d'asile

30. Par protection internationale on entend, tout d'abord, le respect des droits fondamentaux des réfugiés en tant qu'êtres humains. Il faut pour cela l'accès à la sécurité et la protection contre le retour vers le danger, mais également le respect de leurs droits fondamentaux et de la sécurité de leur personne dans les pays d'asile. La sécurité des réfugiés, particulièrement les femmes et les enfants, dans bon nombre de pays reste un sujet de vives préoccupations. Le Sous-Comité plénier sur la protection internationale a longuement débattu de la sécurité de la personne des réfugiés sur la base de notes présentées par le HCR; les violences sexuelles contre les femmes et les jeunes filles réfugiées; et les enfants réfugiés (voir EC/SCP/79). Ces documents font état d'incidents où les réfugiés et les demandeurs d'asile, y compris des femmes et des enfants ont été victimes de mauvais traitements physiques comprenant le meurtre, la torture, le viol et d'autres formes de violence. La sécurité des réfugiés et des rapatriés incombe bien sûr directement à l'Etat où ils se trouvent et le Haut Commissariat s'est attaché à alerter les autorités concernées sur des cas de violences physiques contre des réfugiés ou des demandeurs d'asile et à les aider dans leurs efforts pour empêcher, punir et dissuader de telles actions. Les notes présentées par le HCR ont proposé des mesures que les Gouvernements et le HCR pourraient prendre pour renforcer la sécurité des réfugiés, notamment des activités de formation pour les fonctionnaires s'occupant de réfugiés afin de diffuser et de renforcer les principes de protection pertinents. L'accès direct aux réfugiés reste d'une importance cruciale pour le HCR ainsi que pour les institutions d'aide aux réfugiés dans les efforts qu'ils déploient pour assurer leur sécurité dans toutes les régions.

31. La sécurité des réfugiés hébergés dans des camps a, dans certains cas, été gravement menacée par leur implantation dans des zones isolées proches du pays d'origine. Ces implantations donnent lieu à de multiples problèmes, y compris les attaques de forces armées ou d'insurgés du pays d'origine, le banditisme et l'enrôlement forcé des réfugiés, y compris les enfants, dans des armées irrégulières. La prolifération des armes dans de nombreuses régions aggravent les problèmes de sécurité. A plusieurs reprises les réfugiés ayant fui des troubles dans leur propre pays, se sont trouvés plongés dans un conflit entre différentes factions en guerre dans

leur pays de refuge. Dans plusieurs régions, les hostilités ou l'anarchie ont empêché ou sérieusement entravé l'action du Haut Commissariat visant à offrir une protection et une assistance effectives aux réfugiés et aux rapatriés.

32. Dans un certain nombre de pays, l'intolérance et la violence à l'égard des étrangers, y compris les demandeurs d'asile et les réfugiés, n'ont pas cessé en dépit des mesures prises par les autorités concernées pour protéger les requérants d'asile et traduire en justice les auteurs de ces agressions. Le HCR apporte son soutien et se joint aux efforts accrus déployés par les organisations gouvernementales et non gouvernementales pour lutter contre les attitudes négatives à l'égard des demandeurs d'asile et des réfugiés en favorisant parmi leur communauté nationale une meilleure prise de conscience de leur sort.

E. L'asile en tant que solution durable:  
réintégration ou installation sur place

33. Si le rapatriement librement consenti est la solution idéale aux problèmes des réfugiés, il convient de reconnaître que pour certains réfugiés, dans certaines circonstances, l'intégration dans un pays d'asile - soit le pays d'asile initial soit un pays de réinstallation - pourrait être la solution la plus appropriée et, en fait, la seule possible à long terme. Pour les cas où la solution de rapatriement librement consenti semble impossible, le mandat du Haut Commissaire se réfère à la solution de "l'assimilation dans de nouvelles communautés", c'est-à-dire l'intégration sur place ou la réinstallation. Cette solution est envisagée dans différentes dispositions de la Convention de 1951 afférant aux droits économiques et sociaux et à la naturalisation des réfugiés. Le HCR se félicite des possibilités que continuent d'offrir les Etats en matière d'intégration sur place ou de réinstallation des réfugiés. Outre le fait qu'elle constitue une solution durable possible pour les personnes qui ne peuvent envisager un rapatriement dans un avenir proche, la réinstallation dans un pays tiers peut également être un outil de protection crucial dans les cas où le danger et l'insécurité persistent dans le pays où le réfugié a tout d'abord été admis. Dans certains cas, elle permet de sauvegarder ou de restaurer la dignité de la vie du réfugié, par exemple au moyen de soins médicaux ou psychologiques appropriés, l'éducation la formation ou le regroupement familial. Dans ces cas, elle peut ou non constituer une solution permanente. L'expérience montre que l'intégration dans un nouveau pays n'exclut pas nécessairement et peut même faciliter un retour couronné de succès lorsque les conditions le permettent. Enfin le partage de la charge moyennant l'admission directe des réfugiés et la réinstallation contribue grandement à renforcer la protection en général dans les pays de premier asile.

III. PREVENTION ET SOLUTIONS

34. Pour l'individu qui est une victime potentielle des violations des droits de l'homme ou des conflits armés, ainsi que pour la communauté internationale confrontée à un problème de réfugiés de plus en plus inquiétant, la politique idéale, et la forme de protection la plus

efficace, est la prévention, c'est-à-dire une action visant à remédier aux causes qui forcent les gens à devenir des réfugiés. Les événements récents n'ont montré que trop clairement la nécessité de mesures plus précoces et plus efficaces pour désamorcer les causes potentielles de flux de réfugiés avant que la fuite ne devienne la seule issue. Les crises actuelles génératrices de déplacements massifs et de mouvements de réfugiés potentiels et réels suivent à peu près le même modèle dans des contextes très différents: les tensions et l'insécurité émanant de litiges non réglés entre différents groupes politiques, ethniques, sectes ou nationalités conduisent à des violations des droits de l'homme et au déchaînement de violences et finalement à des conflits qui contraignent les personnes à fuir leur foyer et souvent leur pays en quête de sécurité. Une fois que le déplacement forcé a eu lieu, il est trop tard pour empêcher des souffrances généralisées, et il est plus difficile d'offrir une protection et de mettre en oeuvre une solution.

35. Le mandat du Haut Commissaire inclut la recherche de solutions au sort des réfugiés et la protection internationale doit être fournie avec cet objectif ultime en vue. Si l'asile permanent peut, dans certains cas, être la seule solution possible pour un individu ou un groupe de réfugiés, la solution la plus souhaitable, et fréquemment la plus réalisable, à la plupart de problèmes des réfugiés existants doit être cherchée dans le pays d'origine des réfugiés, par le biais du rapatriement librement consenti. Le rapatriement librement consenti dans la sécurité et la dignité est en principe le remède le plus satisfaisant à l'exil forcé car il implique la décision de l'Etat d'assumer à nouveau sa responsabilité quant au respect des droits fondamentaux de son peuple, y compris le droit de chacun à rester dans son propre pays dans la sécurité, et le droit des réfugiés de rentrer chez eux. Il conviendrait de reconnaître, toutefois, que dans certaines situations la coupure entre les réfugiés et le pays d'origine a été si traumatisante qu'une réconciliation dans un avenir proche est impossible.

36. Les mesures préventives et la promotion de la solution du rapatriement librement consenti impliquent une action dans les pays d'origine pour supprimer ou atténuer les facteurs qui contraignent au déplacement. Comme les mesures destinées à éviter les déplacements et les flux de réfugiés doivent également permettre le retour, bon nombre des activités du HCR et d'autres entités dans les pays d'origine (potentiels) sont pertinentes tant pour la prévention que pour la solution du rapatriement librement consenti. La prévention et les solutions représentent en fait différents aspects ou phases d'un seul processus avec le même objectif consistant à sauvegarder ou renouer les liens entre les individus, les communautés et le Gouvernement d'un pays.

37. A mesure que le HCR s'est consacré davantage aux activités de prévention, il est devenu nécessaire de dissiper tous les malentendus éventuels concernant les liens entre la prévention telle que la conçoit le Haut Commissaire et l'asile. L'objectif de la prévention n'est pas d'interdire la fuite du danger ou d'une situation intolérable mais de rendre la fuite inutile en supprimant ou atténuant les conditions qui forcent les gens à fuir. La défense du droit de rester ne nie en aucune

façon le droit de chercher et de bénéficier de l'asile. Le HCR a toujours insisté sur le fait que ses activités dans les pays d'origine ne sont pas incompatibles avec l'institution de l'asile ou l'accès de l'individu à la sécurité et qu'elles ne doivent en aucun cas saper cette institution. En même temps, la présence du HCR dans un pays d'origine aux fins de prévention, d'assistance humanitaire et/ou de recherche de solutions ne doit pas être interprétée comme une caution de sécurité ou une garantie que les personnes qui fuient ce pays n'ont pas besoin de protection internationale.

38. Compte tenu du champ d'action potentiel pour les activités de prévention et du fait que les efforts de prévention vont largement au-delà de la sphère purement humanitaire, il est évident qu'il y a des limites à ce qu'une simple institution humanitaire telle que le HCR peut entreprendre et qu'il est peu de choses que le HCR peut accomplir de lui-même. La contribution du HCR dans le domaine de la prévention doit avoir pour objectif primordial de catalyser et de collaborer tant au plan de l'action des Etats, dont la coopération est indispensable, que de celles d'autres institutions des Nations Unies et internationales qui ont le mandat, l'expérience et la responsabilité première de l'action dans différents domaines, autres que la protection internationale des réfugiés et la promotion de solutions à leurs problèmes. Le rôle du HCR en matière de prévention va donc d'une participation active aux mécanismes d'alerte précoce et d'information de la communauté internationale sur la nécessité de répondre à des situations spécifiques qui pourraient engendrer des problèmes de réfugiés, jusqu'à l'exercice d'un rôle opérationnel moteur dans les efforts humanitaires dans un pays ou une région spécifique pour fournir une assistance et une protection à des personnes qui, sinon, seraient contraintes de fuir vers d'autres pays, en passant par une participation active aux efforts interinstitutionnels et aux aspects humanitaires de la diplomatie préventive.

39. Le Comité exécutif et l'Assemblée générale ont exprimé leur soutien aux efforts du HCR afin qu'il explore de nouvelles possibilités et qu'il entreprenne de nouvelles activités de protection dans les domaines de la prévention, des solutions, et de l'asile, conformément à son mandat et en coopération avec d'autres organes des Nations Unies <sup>7/</sup>. Parmi les domaines de la prévention identifiés par le Groupe de travail sur la protection internationale et reconnus par le Comité exécutif et l'Assemblée générale comme se prêtant aux initiatives spécifiques du HCR, il convient de noter la promotion des droits de l'homme et les activités en faveur des personnes déplacées à l'intérieur du territoire. Ces questions, ainsi que les efforts du HCR pour fournir une assistance humanitaire et une protection aux victimes de conflits, de même que certains aspects spécifiques du rapatriement librement consenti et les solutions durables de rechange, l'intégration sur place et la réinstallation, sont abordés dans les paragraphes suivants sur la base de l'expérience tirée de l'année écoulée.

---

<sup>7/</sup> Voir la conclusion du Comité exécutif No. 68(XLIII), par. o) à u) et la résolution de l'Assemblée générale 47/105, par. 9 à 17.

A. Promouvoir le respect des droits de l'homme

40. Si les violations des droits de l'homme sont un facteur prédominant dans la fuite des réfugiés, la promotion du respect des droits de l'homme est donc cruciale tant pour supprimer les causes de la fuite que pour permettre aux réfugiés de regagner leur foyer dans la sécurité. Avec l'appui du Comité exécutif et de l'Assemblée générale dans sa résolution 47/105 (1992), le HCR s'est efforcé de renforcer ses liens de coopération avec les organes des droits de l'homme des Nations Unies en vue de promouvoir des réponses efficaces aux problèmes des droits de l'homme qui engendrent, ou menacent de le faire, des flux de réfugiés et des déplacements de populations, ou qui interdisent le retour volontaire. Cette politique a amené le HCR à participer activement aux travaux de la Commission des droits de l'homme et de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, y compris les conférences préparatoires régionales. Elle s'est également traduite par une coopération soutenue avec le Centre des Nations Unies pour les droits de l'homme, ainsi que des organes tels que le Comité sur les droits de l'enfant, des groupes de travail sur des questions spécifiques, ainsi que des rapporteurs et des experts spéciaux sur les situations spécifiques en matière de droits de l'homme, notamment le déplacement intérieur.

41. Le Haut Commissaire a souligné dans les instances internationales le lien étroit qui existe entre la sauvegarde des droits de l'homme, la prévention et la solution des problèmes des réfugiés et la protection des réfugiés, et elle a mis l'accent sur la nécessité de défendre le droit des personnes à rester chez elles dans la paix et la sécurité, et la responsabilité concomitante des Etats à les protéger du déplacement forcé et de l'exil. Lors de la quarante-neuvième session de la Commission des droits de l'homme, et à nouveau lors de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, le Haut Commissaire a évoqué des approches globales et intégrées liant l'action humanitaire et la protection des droits de l'homme aux efforts d'instauration, de maintien et de construction de la paix. Le HCR continue d'encourager le renforcement des mécanismes des droits de l'homme pour la protection des personnes déplacées à l'intérieur du territoire et a offert, à cet égard, son entière coopération au Représentant spécial du Secrétaire général. Au plan régional, le HCR a encouragé des mécanismes interinstitutionnels visant à coordonner la recherche et l'action pour satisfaire les besoins des personnes déplacées à l'intérieur du territoire. Un tel mécanisme a déjà été mis en place dans une région, sous la forme d'un groupe consultatif permanent comprenant des organisations internationales et intergouvernementales, des organisations non gouvernementales, des experts indépendants ainsi qu'un institut régional des droits de l'homme.

42. Au niveau des opérations sur le terrain, la reconnaissance de plus en plus universelle par la communauté internationale et particulièrement par le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, des liens entre les violations des droits de l'homme, le déplacement forcé et les menaces pour la paix et la sécurité internationale s'est traduit par l'inclusion du suivi opérationnel des droits de l'homme dans les plans de paix et les opérations de maintien de la paix parrainés par les Nations Unies et les

organisations régionales. Ces opérations incluent aussi presque systématiquement le rapatriement des réfugiés, où le HCR assume directement la responsabilité de superviser la situation des rapatriés, ainsi que l'assistance humanitaire aux personnes déplacées de l'intérieur et à d'autres groupes parmi la population locale dont le HCR s'occupe ou non. Le HCR coopère activement aux efforts opérationnels de suivi des droits de l'homme et a fait remarquer l'intérêt de renforcer les liens et la coordination entre ces programmes ponctuels et le dispositif ordinaire des Nations Unies en matière de droits de l'homme.

43. Les activités du HCR dans les domaines des conseils juridiques, de la promotion et de la formation qui, en règle générale, ont été principalement orientées vers les questions d'asile et d'accueil des réfugiés, se sont de plus en plus axées sur les droits de l'homme, le traitement des groupes minoritaires et les questions de citoyenneté, ce qui requiert une coopération plus étroite avec les organes des droits de l'homme des Nations Unies, les institutions régionales et les ONG. La protection des minorités et la promotion d'une grande tolérance ethnique, religieuse et linguistique entre diverses communautés à l'intérieur d'un Etat, représentent indéniablement l'un des défis les plus considérables pour la communauté internationale en matière de droits de l'homme, et sont indispensables à la prévention des flux de réfugiés, comme le montre un certain nombre de situations actuelles. Ce sont là des pierres de l'édifice des institutions démocratiques que les peuples concernés ainsi que leurs gouvernements doivent bâtir ou rebâtir, et où la contribution du HCR, de concert avec d'autres entités internationales, ne peut être que complémentaire. La prévention et la réduction des cas d'apatridie revêtent une autre priorité dans le contexte actuel d'Etats nouvellement indépendants, de frontières nationales et d'identités nationales redéfinies.

#### B. Protection des personnes déplacées à l'intérieur du territoire

44. Les facteurs qui contraignent les personnes, à l'intérieur du territoire de quitter leur foyer sont semblables, et dans bien des cas identiques, à ceux qui contraignent les réfugiés de fuir leur pays. Tout comme les réfugiés, les personnes déplacées ont besoin de protection, d'assistance et d'une solution à leur sort. Fréquemment, elles ne jouissent pas non plus de la protection effective de leur gouvernement, soit parce que le contrôle d'une partie du territoire est contestée, soit en raison de politiques discriminatoires. Toutefois, dans la mesure où elles n'ont pas franchi une frontière internationale et qu'ainsi elles restent sous la juridiction de leur gouvernement national, les personnes déplacées à l'intérieur du territoire n'ont pas droit à la protection internationale aux termes du droit international et ne relèvent pas non plus de la compétence générale du HCR. L'engagement du HCR, concernant les personnes déplacées à l'intérieur du territoire, a très souvent eu lieu dans le contexte des programmes de rapatriement librement consenti où les personnes déplacées étaient mêlées aux réfugiés rapatriés ainsi qu'à la population locale et où il a été pratiquement et moralement impossible d'établir des distinctions entre les destinataires de la protection ou de l'assistance humanitaire sur la base de mandats juridiques découlant d'un statut antérieur plutôt que sur celle du besoin actuel. Dans certaines

situations, toutefois, le Haut Commissariat a été invité à assister les personnes déplacées avant qu'un mouvement de réfugiés transfrontalier ne se soit produit.

45. Le Groupe de travail a estimé qu'il serait approprié, dans certaines circonstances, que le HCR accepte des responsabilités spécifiques concernant les personnes déplacées à l'intérieur du territoire, en fonction de leurs besoins de protection et d'assistance et il a souligné certains critères de base décrits dans la Note sur la protection internationale de l'année dernière. Le Comité exécutif et l'Assemblée générale ont approuvé, l'année dernière, les efforts déployés par le HCR pour mener des activités en faveur des personnes déplacées, sur la base de requêtes spécifiques du Secrétaire général ou des organes principaux compétents des Nations Unies et avec le consentement de l'Etat concerné, compte tenu de la complémentarité des mandats et des expériences d'autres organisations pertinentes 8/.

46. Dans la mesure où le HCR a récemment reçu de nouvelles requêtes d'assistance de la part d'Etats confrontés à de graves problèmes de déplacement intérieur, il a fallu préciser davantage les critères opérationnels de base pour son engagement dans les situations de déplacement intérieur, dans le cadre des critères fondamentaux établis par le Groupe de travail et du mandat juridique conféré au Haut Commissariat par les résolutions de l'Assemblée générale. A cet égard, une distinction est établie entre deux types de situation:

- a) Les situations de déplacement intérieur où il y a un lien direct entre les activités du HCR, aux termes de son mandat fondamental de protection des réfugiés, et de recherche de solutions à leurs problèmes, y compris:
  - i) celles où des populations déplacées à l'intérieur du territoire sont mêlées à des groupes de rapatriés ou dans des régions vers lesquelles les réfugiés sont censés rentrer; ou
  - ii) celles où les mêmes causes ont engendré un déplacement et des flux de réfugiés ou lorsqu'il y a un risque important de mouvements transfrontaliers d'une partie ou de la totalité des personnes déplacées à l'intérieur du territoire.

Dans ces situations, le HCR envisagera favorablement d'assumer la responsabilité première des personnes déplacées à l'intérieur du territoire, évaluant dans

---

8/ Conclusion du Comité exécutif No. 68(XLII), par. q) et résolution de l'Assemblée générale 47/105, par. 17.

chaque cas les avantages de son engagement tant au plan de la protection que des solutions, ainsi que le besoin d'assistance et de protection.

- b) D'autres situations où le lien avec les activités mandataires du HCR n'existe pas ou apparaît de façon moins évidente. Dans ces situations, le HCR peut néanmoins envisager de mener une action pour désamorcer les causes du déplacement intérieur et contribuer à la résolution des conflits par le biais de l'action humanitaire, mais les activités du HCR devraient généralement compléter les efforts humanitaires d'autres organisations internationales.

47. Dans tous les cas, l'engagement du HCR en faveur des personnes déplacées à l'intérieur du territoire dépend de l'appui de la communauté internationale et de la fourniture de ressources suffisantes pour les activités en question.

48. Outre les critères d'engagement du HCR, il est également important de définir la nature de ses activités. Les bases juridiques des programmes du HCR en faveur des personnes qui restent dans leur pays sont qualitativement différentes de celles qui régissent l'action en faveur des réfugiés dans les pays d'asile. Il est néanmoins admis que le mandat et l'expérience du HCR résident dans les domaines de la protection et des solutions. Dès lors que le HCR est appelé à assister des non réfugiés dans une situation spécifique, qu'il assume une responsabilité essentielle ou secondaire, ses activités doivent rester conformes à son mandat. Les activités particulières entreprises varieront en fonction de la situation des personnes déplacées à l'intérieur, des facteurs qui engendrent le déplacement, de leurs liens avec leur gouvernement et/ou les autorités locales de facto, ainsi que des accords entre le gouvernement et le HCR. Elles peuvent inclure la fourniture d'une assistance humanitaire ainsi que des activités spécifiques de protection afin que les autorités assument leur responsabilité à l'égard des personnes en question, y compris la défense des droits de l'homme et le respect des principes du droit humanitaire.

49. Dans le cadre des critères esquissés ci-dessus, le HCR a pris part, au cours de l'année écoulée, à un large éventail d'activités en faveur des personnes déplacées à l'intérieur du territoire, y compris des programmes d'assistance humanitaire ou de relèvement dans les pays et les régions de retour des réfugiés, en faveur de personnes déplacées, de rapatriés et de personnes restées chez elles, afin de contribuer à stabiliser les communautés et de permettre une poursuite du rapatriement librement consenti; l'établissement de papiers personnels, l'assistance et la protection de facto dans les centres de secours temporaires; l'assistance humanitaire et le suivi de la sécurité des personnes déplacées dans les situations de troubles ou de conflit qui engendrent également la fuite de réfugiés. (Les activités de protection du HCR dans les zones de conflit sont discutées dans le chapitre suivant). Le plus souvent le HCR a travaillé en étroite coopération avec d'autres institutions compétentes, essentiellement dans le cadre de programmes interinstitutionnels globaux.

Comme il est mentionné ci-dessus, les activités du HCR, en faveur des personnes déplacées à l'intérieur du territoire, incluent également une collaboration avec le Représentant spécial du Secrétaire général pour les personnes déplacées à l'intérieur du territoire ainsi que d'autres organes compétents des droits de l'homme.

50. L'assistance et la protection des personnes déplacées à l'intérieur du territoire, tout comme la protection internationale des réfugiés, requièrent la coopération des Etats directement concernés. Pour ce qui est des réfugiés, la présence du HCR et l'accès humanitaire sont indispensables. Dans les situations où la coopération ou le consentement des autorités compétentes sont acquis, les bases juridiques différentes de l'action en faveur des personnes déplacées à l'intérieur du territoire - en particulier l'absence d'un corps spécifique de principes et de normes équivalent au droit international des réfugiés - n'ont pas été de fait, un obstacle à l'accès humanitaire ou à l'efficacité de l'action. Si l'on ne peut que souhaiter l'élaboration de principes et de normes juridiques internationales contre le déplacement forcé et pour la protection des personnes déplacées - outre la protection déjà fournie par le droit humanitaire international et les droits de l'homme, l'accès humanitaire dépend moins de l'élaboration de normes juridiques que de la capacité et de la volonté politique de la communauté internationale de convaincre les Etats d'assumer la responsabilité du bien-être de l'ensemble des personnes sur leur territoire, qu'elles soient réfugiées, rapatriées, déplacées ou qu'elles n'aient pas quitté leur foyer.

### C. Protection dans des situations de conflit

51. Bon nombre de situations, où le HCR est actuellement engagé, impliquent la fourniture d'une assistance et d'une protection au milieu de graves tensions ou de conflits ouverts. Dans certains cas, les réfugiés qui ont été admis dans un pays d'asile se trouvent dans des régions où prévalent l'insécurité, la guerre civile ou même les attaques transfrontalières dans le cadre du conflit qu'elles avaient fui. Dans d'autres cas, les réfugiés retournent vers l'instabilité et se trouvent pris dans le tourbillon d'une nouvelle vague de violences dans leur pays d'origine. Dans d'autres situations encore, le HCR a été invité à offrir une assistance humanitaire et une protection aux populations déplacées ou menacées qui n'avaient pas encore franchi une frontière internationale. Une situation peut à elle seule comprendre des réfugiés, des rapatriés, des personnes déplacées et des populations locales touchées.

52. La note sur la sécurité de la personne des réfugiés, présentée au Sous-Comité plénier sur la protection internationale 9/, aborde la protection des réfugiés dans les zones de troubles des pays d'asile, identifiant certains problèmes de protection inhérents à leur proximité d'un conflit dans leur pays d'origine et soulignant la nécessité pour le HCR d'avoir rapidement, et en tout temps, accès aux réfugiés afin de

---

9/ EC/1993/SCP/CRP.3

s'acquitter de façon efficace de ses fonctions de protection internationale. Ce chapitre passera brièvement en revue certaines questions relatives à l'expérience du HCR dans ses efforts pour offrir une protection aux personnes prises dans l'étau d'un conflit dans leur propre pays, y compris les rapatriés, les personnes déplacées à l'intérieur du territoire et la population locale menacée ou assiégée.

53. Les personnes qui se trouvent dans leur propre pays, qu'elles aient été déplacées ou non, ne bénéficient donc pas de mécanismes et d'instruments de protection internationale en faveur des réfugiés. Dans les situations de conflit, outre la législation nationale les concernant, ils doivent en principe jouir d'une protection tant en vertu des droits de l'homme que du droit humanitaire international, sous réserve, dans le cas des droits de l'homme, de dérogations possibles eu égard à une situation d'urgence et, dans le cas du droit humanitaire, de la définition du conflit armé. Lorsqu'on lui demande d'offrir une protection aux non-réfugiés, le HCR s'appuie donc sur ces normes universellement reconnues. Le Haut Commissariat compte également, dans la mesure du possible, sur la mise en vigueur par les autorités de lois nationales applicables et sur le respect de tout accord spécifique qu'elles auraient conclu pour la protection des personnes concernées. Toutefois, le refus de certaines parties au conflit de respecter leurs obligations internationales à l'égard des victimes limite sérieusement la protection disponible. Dans bon nombre de situations, où le HCR s'est récemment engagé, non seulement les engagements humanitaires à l'égard des civils ont été reniés sans vergogne mais les civils ont été victimes d'agressions délibérées et de violations caractérisées de leurs droits les plus fondamentaux, souvent dans le but exprès de les contraindre à fuir.

54. De toute évidence, l'action humanitaire, à elle seule, ne peut pas mettre un terme à un conflit pour empêcher le déplacement qui en résulte, particulièrement lorsque la guerre et les violations systématiques des droits de l'homme ont pour but le déplacement. L'expérience du personnel du HCR sur le terrain indique que la présence humanitaire a contribué à éviter ou à atténuer certains des crimes les plus ignobles, tout en facilitant la livraison de vivres et d'autres fournitures aux victimes, aidant par là à éviter des déplacements plus grands encore et, dans certains cas, favorisant la recherche de solutions. L'une des fonctions clés de protection que le personnel du HCR a été appelé à exercer dans le cadre d'un conflit armé et de violations généralisées des droits de l'homme, a été de participer à la supervision du traitement réservé à la population touchée, d'établir des rapports sur les violations des droits fondamentaux et d'intervenir auprès des autorités compétentes pour demander des mesures de protection et des enquêtes dans des cas spécifiques. Dans une autre région où la guerre civile fait rage, les centres de secours administrés par le HCR à la requête du Gouvernement fournissent une assistance et un certain degré de protection aux personnes déplacées à l'intérieur du territoire; dans une autre région, en proie à des flambées de violences, suite à la guerre civile, le HCR en coordination avec le Représentant du Secrétaire général a poursuivi ses efforts, y compris des missions conjointes avec les autorités nationales et la fourniture d'une aide au relèvement, pour organiser le rapatriement des personnes déplacées

vers leur région d'origine dans des conditions de sécurité et pour contrôler le respect de ces garanties tout en facilitant le rapatriement librement consenti des réfugiés ayant fui les combats. Ces engagements récents ont montré que le HCR pouvait utilement joindre son expérience humanitaire à celle d'autres organisations humanitaires particulièrement le CICR dans des situations d'urgence complexes, des opérations de maintien et de construction de la paix, y compris des crises ou des conflits ouverts. En dépit de ces réalisations, toutefois, l'expérience du HCR montre également, qu'en l'absence d'une résolution politique du conflit, l'assistance humanitaire et la présence internationale ne peuvent d'elles-mêmes fournir une protection effective aux victimes, ni empêcher un déplacement ultérieur et la fuite des réfugiés.

55. L'accomplissement d'un mandat humanitaire dans le cadre de situations d'urgence suppose la sauvegarde de l'intégrité, de l'impartialité et de la neutralité de l'action humanitaire dans des opérations intégrées où les considérations politiques et, dans certains cas, essentiellement militaires ont tendance à prévaloir. Cela exige au minimum que les organisations chargées des composantes humanitaires et des droits de l'homme d'une opération, participent dès que possible à sa planification et que le HCR conserve la marge de manoeuvre nécessaire à la fourniture effective de la protection. Il est également important d'assurer une répartition appropriée des tâches entre le HCR et d'autres organisations humanitaires ou des droits de l'homme. Des organes des droits de l'homme ou des organisations régionales pourraient être mieux à même d'entreprendre l'action voulue pour le suivi des situations des droits de l'homme; pour sa part, le Comité international de la Croix-Rouge a une expérience spécifique et un rôle reconnu dans la protection des populations civiles en temps de guerre par le biais du droit humanitaire international et moyennant la fourniture d'une assistance. Les activités du HCR, dans les zones de conflits armés, requièrent une coopération et la coordination étroites avec le CICR ainsi qu'avec des organes des droits de l'homme tels que le Centre pour les droits de l'homme. Dans la pratique, l'ampleur des tâches humanitaires à accomplir est telle que les consultations régulières aboutissent généralement à une action complémentaire et à une collaboration fructueuse.

56. Enfin, l'engagement plus fréquent du HCR dans des situations de conflit dans les pays d'origine des réfugiés ou de réfugiés potentiels, pose au Haut Commissariat de nouvelles questions quant au respect de la sécurité de son personnel. Il n'est pas possible d'offrir une protection aux réfugiés et aux personnes déplacées à l'intérieur du territoire, si la sécurité du personnel du HCR n'est pas raisonnablement assurée. La définition d'un niveau de risque raisonnable est une question qui fait l'objet d'un réexamen constant à la lumière de l'expérience - qui tragiquement comporte le meurtre délibéré du personnel du HCR et d'autres agents humanitaires - dans les zones de conflit et d'insécurité.

#### D. Rapatriement librement consenti

57. L'année écoulée a vu le succès d'une opération de rapatriement volontaire à grande échelle, malgré une situation politique tendue et des

conditions de sécurité précaires, sous les auspices d'un plan de paix global parrainé par les Nations Unies, ainsi que les préparatifs d'un retour encore plus important, après le retour spontané de réfugiés, dans le contexte d'un autre plan qui n'est pas encore pleinement mis en oeuvre. En même temps, l'évolution politique et la reprise de la guerre civile ont considérablement ralenti une opération de rapatriement massif, et en ont inversé une autre plus modeste qui avait commencé quelques mois plus tôt. Dans chaque région, le rapatriement librement consenti se poursuit, à une échelle plus modeste mais toujours importante, vers certains pays, souvent spontanément, et fréquemment malgré des troubles intérieurs persistants; dans d'autres pays, un dialogue avec le pays d'origine et/ou des négociations de paix sont en cours et, enfin dans d'autres pays, les combats et les violations des droits de l'homme se poursuivent sans trêve et contraignent chaque jour des populations à fuir. Alors que le HCR continue de saisir toutes les occasions de promouvoir le rapatriement librement consenti, les situations sur le terrain démontrent d'une part son caractère souhaitable, réalisable et nécessaire et d'autre part son caractère fragile, difficile et intangible pour la solution des problèmes de réfugiés. Des exemples sur chaque continent montrent l'importance d'approches intégrées globales pour trouver une solution aux situations qui ont créé des flux de réfugiés. Dans la mesure où les causes sous-jacentes des crises qui engendrent la fuite de réfugiés sont un mélange complexe de facteurs, y compris économiques et politiques, l'action de la communauté internationale doit également comporter plusieurs facettes, pas simplement humanitaires, et, en conséquence, doit mobiliser d'autres institutions que le HCR. Les dispositifs régionaux négociés sous les auspices des Nations Unies et/ou régionales discutées dans la Note sur la protection internationale de 1992 deviennent une caractéristique courante des efforts visant à promouvoir les conditions propices à la résolution pacifique des conflits et au retour des réfugiés. L'expérience récente, couronnée ou non de succès, dans la promotion du rapatriement librement consenti révèle la nécessité d'une volonté politique ainsi que d'une bonne volonté humanitaire pour parvenir à des solutions. Elle révèle également que le succès du rapatriement volontaire dépend d'abord et surtout de la volonté et de la capacité des gouvernements des pays d'origine d'accepter la responsabilité de la protection de leur population et de faire ce qu'il faut pour permettre à ceux qui sont réfugiés d'exercer pleinement leur droit au retour dans les foyers.

58. Le statut du Haut Commissariat prévoit l'assistance aux gouvernements en vue faciliter le rapatriement librement consenti comme l'une des deux facettes de la fonction de recherche de solutions aux problèmes des réfugiés. Au plan normatif, le rapatriement librement consenti est le corollaire direct du principe de non-refoulement: les réfugiés, en leur qualité de personnes méritant une protection internationale, ne doivent être en aucun cas renvoyés vers des territoires où leur vie et leur liberté seraient menacées; en conséquence, tout retour vers le pays qu'elles ont fui doit être volontaire tant que le besoin de protection internationale se fait sentir. Le rapatriement librement consenti implique également l'exercice du droit au retour dans son pays, consigné dans l'article 13 de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

59. Outre le fait qu'il constitue un principe fondamental du droit international des réfugiés, le rapatriement librement consenti est également une technique pragmatique pour garantir le retour dans la sécurité et la dignité des réfugiés une fois que les conditions qui les ont contraints à fuir ou à rester en exil ont cessé d'exister. Bon nombre de réfugiés choisissent délibérément de rentrer chez eux dans des conditions de stabilité précaires, voire dans un climat de tensions ou de conflits, mais qu'ils estiment être "suffisamment sûres" bien avant que la communauté internationale ne puisse déterminer qu'ils n'ont plus besoin d'une protection internationale. En facilitant ce rapatriement volontaire - garantissant, ce faisant, que les réfugiés soient adéquatement informés des conditions qui prévalent dans les régions de retour et que le retour de chaque individu soit réellement volontaire - le HCR et les Etats concernés peuvent contribuer à créer les conditions qui permettront le retour à plus grande échelle. En même temps, moyennant un accès et une présence dans le pays d'origine, le HCR peut superviser la sécurité et les conditions dans lesquelles le retour s'effectuera. Il est de plus en plus patent que le rôle du HCR ne consiste pas simplement à établir, de façon passive, si les conditions sont suffisamment sûres pour promouvoir le retour (des réfugiés censés être réticents), mais à s'engager activement, en coopération avec les autorités concernées, à favoriser un environnement sûr pour le retour des réfugiés dont bon nombre ont, de fait, besoin d'un léger encouragement une fois que les conditions minimales de sécurité et de subsistance sont assurées. Les efforts visant à rendre le retour sûr et viable font donc partie du processus d'évaluation de son degré de sécurité, y compris le suivi de la situation des réfugiés qui n'attendent que l'aval international pour exercer leur droit au retour. La participation du HCR dans la promotion du rapatriement librement consenti des réfugiés, qu'il soit spontané ou assisté, même si les conditions optimales ne sont pas réunies, n'implique aucune dérogation aux principes du non-refoulement ou du rapatriement librement consenti, qui s'appliquent tant que le besoin d'une protection internationale existe. Toutefois, l'expérience du HCR sur le terrain confirme la prise de position du Groupe de travail selon laquelle le réfugié doit décider lui-même du moment de son retour.

60. Si l'on veut que le retour des réfugiés et des personnes déplacées soit durable, il peut se révéler nécessaire de soutenir ces efforts par des mesures de restauration de la paix et de la confiance, et de les intégrer dans un plan global, régional ou international de réconciliation, de réadaptation et de stabilisation. Une fois que le rapatriement est couronné de succès et que le niveau de réinsertion est tel que les rapatriés sont sur un pied d'égalité avec les locaux, l'engagement du HCR doit théoriquement prendre fin à l'issue d'un transfert aux institutions compétentes, ou d'un retrait graduel, le cas échéant. Les activités opérationnelles du HCR dans le pays d'origine des rapatriés doivent être une contribution transitoire et complémentaire au processus de réconciliation, de réinsertion, de réadaptation, y compris la création d'institutions, qui pourrait exiger l'engagement d'autres organisations des Nations Unies régionales ainsi qu'un appui bilatéral si le gouvernement concerné le juge approprié et souhaitable. Toutefois, s'il est clair que le HCR ne peut indéfiniment vérifier le respect des garanties relatives au rapatriement ainsi que la situation des droits de l'homme, la durée de sa

présence dépend également du degré de satisfaction des besoins de protection et d'assistance spécifiques des rapatriés. Comme pour les activités de prévention, le renforcement de la capacité d'exécution des systèmes internationaux et régionaux des droits de l'homme sera dans bien des cas un atout précieux pour le succès et le caractère durable du rapatriement librement consenti.

61. Pour faciliter la solution des nombreux problèmes que pose le rapatriement librement consenti, le Haut Commissariat a préparé un module de formation sur le rapatriement librement consenti en général et rédige des principes directeurs sur les aspects de protection. La Note d'information sur l'élaboration de principes directeurs du HCR sur les aspects de protection du rapatriement librement consenti (EC/SCP/80), précise l'approche adoptée pour l'élaboration de ces principes directeurs.

#### IV. CONCLUSIONS

62. Les événements de l'année dernière, notamment la convergence de tendances qui mettent à mal la solidarité internationale et rendent la protection des réfugiés plus difficile, démontrent la nécessité de soutenir et de renforcer l'institution de l'asile et le principe fondamental du non-refoulement sur lesquels reposent le système de la protection internationale des réfugiés. La persistance de plusieurs problèmes de réfugiés, l'augmentation constante, malgré des mouvements importants de rapatriement librement consenti, du nombre de personnes ayant besoin d'une protection, et la prolifération des conflits qui ont engendré et menacent d'engendrer de nouveaux déplacements et de nouveaux flux de réfugiés, confirment également l'importance d'initiatives stratégiques complémentaires, surtout concernant la prévention et la solution des problèmes de réfugiés dans les pays d'origine. L'expérience de l'année écoulée montre à l'évidence l'importance de saisir chaque fois qu'il est possible les occasions de régler un problème de réfugiés à sa source en appuyant les efforts visant à améliorer les conditions prévalant dans les pays d'origine et en aidant ou en persuadant les Etats d'assumer leurs responsabilités en matière de respect et de garantie des droits de l'homme de toute personne se trouvant sur leur territoire ou tombant sous leur juridiction. Mais elle révèle également la difficulté de la prévention, la fragilité des solutions planifiées et les limites de l'action humanitaire en l'absence d'une volonté politique ou de l'aptitude à prendre des mesures promptes et résolues face aux violations graves des droits de l'homme et aux menaces à l'encontre de la paix et de la sécurité internationales.

63. La protection internationale des réfugiés serait impossible sans la coopération des Etats, dans un esprit de solidarité internationale et de partage de la charge, tant pour offrir l'asile à ceux qui en ont besoin que pour favoriser la mise en oeuvre de solutions aux problèmes des réfugiés. Cette Note devrait jeter les bases d'un dialogue franc au sein du Comité exécutif sur les façons dont le Haut Commissariat, les Etats concernés et la communauté internationale dans son ensemble, peuvent s'acquitter efficacement de leurs responsabilités à l'égard des réfugiés.