



## Assemblée générale

Distr.  
GENERALE

A/AC.96/837  
4 octobre 1994

FRANCAIS  
Original: ANGLAIS

COMITE EXECUTIF DU PROGRAMME  
DU HAUT COMMISSAIRE

Quarante-cinquième session

### RAPPORT DU SOUS-COMITE PLENIER SUR LA PROTECTION INTERNATIONALE

#### I. INTRODUCTION

1. Le Sous-Comité plénier sur la protection internationale (le Sous-Comité) s'est réuni le 28 septembre 1994 sous la présidence de Son Excellence l'Ambassadeur J.F Boddens-Hosang des Pays-Bas.
2. Le Sous-Comité adopte l'ordre du jour suivant (EC/SCP/86):
  - i) Adoption de l'ordre du jour;
  - ii) Rapport de la réunion périodique du Sous-Comité plénier sur la protection internationale;
  - iii) Note sur la protection internationale;
  - iv) Vingt-cinquième anniversaire de l'adoption de la Convention de l'OUA;
  - v) Activités du HCR touchant à la promotion et à la diffusion du droit des réfugiés ainsi qu'à la formation en ce domaine;
  - vi) Questions diverses;
  - vii) Adoption du projet de rapport du Sous-Comité plénier sur la protection internationale au Comité exécutif.

3. Dans ses remarques liminaires au Sous-Comité, le Haut Commissaire déclare que la raison d'être du HCR est de répondre aux besoins de protection internationale des réfugiés. Elle affirme que les principales missions du Haut Commissariat sont de garantir que les réfugiés obtiennent une protection - notamment l'asile, l'accès à la sécurité et une assistance à la survie - et de promouvoir des solutions.

4. Parmi les défis auxquels le HCR est confronté, le Haut Commissaire souligne les contraintes physiques et les préoccupations relatives à la sécurité et à la protection qui entravent la capacité du HCR à garantir la sécurité, le bien-être et même la survie des réfugiés et des rapatriés qui choisissent librement de rentrer chez eux. Elle souligne que l'octroi d'une protection internationale est une entreprise qui doit être menée en collaboration, exigeant une action des Etats, et elle exprime sa gratitude pour le soutien que les gouvernements apportent à la fonction de protection internationale du Haut Commissariat. Elle note le rôle accru joué par les organisations non gouvernementales dans le domaine de la protection.

5. Le Haut Commissaire déclare que la majorité des réfugiés d'aujourd'hui ont fui des situations de conflit, de violence généralisée et de guerre civile. Beaucoup d'entre eux ne sont pas considérés comme des réfugiés aux termes de la définition de la Convention de 1951 ou vivent dans des pays qui ne sont pas parties à la Convention ou à son Protocole de 1967. Elle estime que nul ne doute que les réfugiés qui ont fui un conflit armé, ainsi que ceux qui fuient la persécution ont besoin d'une protection internationale. Plusieurs approches novatrices ont été adoptées par des Etats dans différentes régions afin de répondre à ce besoin. Mentionnant la Convention de l'OUA, la Déclaration de Carthagène et le récent Symposium d'Addis-Abeba sur les réfugiés et les mouvements forcés de population, elle invite les délégations à se tourner vers l'avenir et à réfléchir à la façon dont une protection peut être efficacement dispensée à un nombre toujours croissant de réfugiés.

6. Abordant la question des personnes déplacées à l'intérieur du territoire, le Haut Commissaire déclare que le HCR n'a pas l'intention d'élargir son mandat pour couvrir les personnes à l'intérieur de leur pays, mais que les besoins évidents de protection des personnes déplacées à l'intérieur du territoire ne peuvent être ignorés sous peine de porter préjudice aux réfugiés. Le problème des déplacements forcés et des déplacements sous la menace doit être traité de manière exhaustive des deux côtés de la frontière. Elle se félicite de l'approbation par l'Assemblée générale des efforts que le HCR déploie pour mettre en oeuvre des stratégies de prévention et de recherche de solutions dans certaines conditions.

7. Le Haut Commissaire termine son discours en informant les délégations que le Directeur de la division de la protection internationale, M. Leonardo Franco, prendra dès le 15 octobre de nouvelles responsabilités en qualité de Chef de la Mission de vérification des droits de l'homme au Guatemala. Regrettant le départ de Monsieur Franco, elle rend hommage à l'impulsion qu'il a donnée à la Division pendant une étape cruciale et à la promotion d'une nouvelle signification de la protection dans le contexte de la prévention et de la recherche de solutions.

II. ADOPTION DU RAPPORT DE LA REUNION PERIODIQUE  
DES 18 ET 19 MAI DU SOUS-COMITE PLENIER  
SUR LA PROTECTION INTERNATIONALE

8. Le Rapport de la réunion du 18-19 mai 1994 du Sous-Comité plénier sur la protection internationale (EC/1994/SCP/CRP.6), a été adopté sans commentaires. Le Président indique qu'un projet de conclusion sur les personnes déplacées à l'intérieur du territoire, reflétant les commentaires présentés par plusieurs délégations sur un projet antérieur, sera également examiné au titre de ce point de l'ordre du jour et demande des commentaires sur le projet de conclusion. En vue des observations de plusieurs délégations, un groupe de travail est établi pour réviser le projet afin de le présenter à nouveau au Sous-Comité plus tard dans la journée (voir par. 69).

III. NOTE SUR LA PROTECTION INTERNATIONALE

9. Présentant la Note sur la protection internationale (A/AC.96/830), le Président remarque qu'elle examine les lacunes dans le régime de protection internationale et propose un certain nombre de façons de les combler afin de garantir que tous ceux qui ont besoin d'une protection internationale la reçoivent vraiment. Il propose de structurer le débat autour de quatre thèmes principaux, à savoir:

- i) protection des personnes fuyant un conflit;
- ii) protection temporaire;
- iii) rapatriement librement consenti;
- iv) protection dans les situations de conflit et d'instabilité dans les pays d'origine.

A. Introduction du Directeur de la protection internationale

10. Présentant la Note, le Directeur de la protection internationale rappelle que l'objectif global de la protection internationale est de répondre à tout l'éventail de besoins résultant de l'absence de protection nationale, depuis le besoin de sécurité de la personne et la subsistance, en passant par le statut juridique et le respect des droits de l'homme fondamentaux, jusqu'aux solutions durables. La pratique internationale actuelle traduit un vaste consensus international sur les besoins de protection. Le concept, le contenu et les outils de la protection internationale doivent être examinés dans la perspective de la réponse au besoin.

11. Notant le caractère universel de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967, qui compte désormais 127 Etats parties, Monsieur Franco remarque que la souplesse, dans l'esprit et la lettre, de ces documents leur a permis de s'adapter à la majorité des situations de réfugiés. Néanmoins, des disparités sont apparues entre le besoin de protection

internationale et le cadre juridique, en raison des limitations inhérentes aux instruments de base et de leur interprétation par les Etats.

12. Monsieur Franco note qu'une grande proportion de réfugiés ont fui un conflit armé. Alors que nombre des réfugiés de guerre sont couverts par la Convention de 1951, puisqu'ils furent également la persécution, certains ont surtout essayé d'échapper aux tirs croisés et à la destruction. L'absence d'un cadre juridique normatif peut aboutir à des incohérences et des incertitudes dans la protection accordée à ces personnes, ainsi que, dans certains cas, à un défaut de protection. Observant que certaines approches pragmatiques ont réussi à combler cette lacune, il demande d'examiner les façons susceptibles d'améliorer la protection internationale, rappelant les options dans ce sens examinées dans la Note, notamment la possibilité d'élaborer une Déclaration de principes directeurs, une harmonisation régionale accrue ainsi que des approches concertées dans des situations spécifiques.

13. Abordant la question de la protection temporaire, le Directeur résume les idées du HCR sur son rôle dans les stratégies futures de prévention, de protection et de recherche de solutions. La protection temporaire s'est révélée être une mesure efficace dans les flux massifs, car elle a permis de définir les bénéficiaires en fonction de leurs besoins de protection internationale et de se centrer sur le retour comme solution la plus appropriée. Il propose que le HCR, conjointement avec la communauté internationale, continue d'examiner de quelle manière la protection temporaire peut être développée.

14. Le Directeur évoque ensuite la nécessité d'appliquer des mesures correctrices dans les pays d'origine. Pour prévenir les flux de réfugiés et faciliter le rapatriement librement consenti, la population doit être protégée par le gouvernement de son propre pays. Le HCR a participé de manière accrue aux activités de soutien à la protection des réfugiés rentrant chez eux et, dans certaines conditions, des personnes déplacées à l'intérieur du territoire et autres personnes vulnérables, souvent dans des situations où il n'était ni possible, ni souhaitable de limiter les activités à une catégorie particulière de personnes dans la même communauté.

15. Le Directeur mentionne les activités du HCR dans les situations de conflit armé et d'instabilité extrême et note qu'une approche exhaustive englobant le rétablissement le maintien de la paix, le développement et la création d'institutions, est nécessaire pour mettre en oeuvre des solutions vraiment durables. La communauté internationale doit s'efforcer de décider soigneusement si une telle approche est nécessaire.

16. Le Directeur conclut en soulignant la nécessité décrite dans la Note de renforcer le cadre actuel de protection sous la forme d'une conclusion du Comité exécutif, afin de réaffirmer l'engagement des Etats envers la protection de ceux qui sont menacés par un conflit armé, la violence généralisée ou les violations graves des droits de l'homme. Il attend avec intérêt les orientations que le Comité exécutif imprimera à la mission de protection des individus qui en ont besoin.

B. Protection des personnes fuyant un conflit

17. Dans le débat qui s'ensuit, les délégations accueillent avec satisfaction la Note sur la protection internationale qui présente un aperçu riche en informations des questions centrales et donne une analyse réfléchie des défis que le HCR doit relever pour garantir une protection internationale aux réfugiés. Plusieurs délégations se félicitent de son approche pragmatique, constructive et stimulant la réflexion. De nombreux orateurs soulignent la complexité des questions actuelles de protection internationale à laquelle la Note répond.

18. Les délégations approuvent et soutiennent largement l'idée selon laquelle la Convention de 1951 et le Protocole de 1967 gardent toute leur pertinence et représentent la pierre angulaire de la protection internationale. De fait, quelques délégations remarquent qu'il est nécessaire de traiter la "lacune" de la non-adhésion à ces instruments, et combien il est important de tirer parti de la souplesse de la Convention afin d'inclure, autant que possible, dans son champ d'action les principales catégories d'individus nécessitant une protection internationale. De nombreux orateurs abordent les besoins de protection des réfugiés contre les conflits armés et une délégation observe que "nos interventions doivent suivre l'évolution de la protection". Nombre de délégations observent que la protection accordée aux réfugiés et le traitement dont ils bénéficient sont généralement satisfaisants. Un observateur remarque que la pratique actuelle des Etats dans l'octroi de l'asile et de la protection est plus importante que l'adhésion aux instruments.

19. Les délégations reconnaissent en général qu'il est important de garantir une protection à tous ceux qui en ont besoin et constatent que le Haut Commissaire a été priée par la communauté internationale de fournir protection et assistance aux personnes fuyant la guerre, la violence généralisée et la guerre civile ainsi qu'aux individus nourrissant une crainte fondée de persécution. Toutefois, la plupart des orateurs estiment qu'il est trop tôt pour élaborer un instrument international ayant force de loi et contenant des obligations à l'égard des réfugiés, autres que celles consignées dans la Convention de 1951 et le Protocole de 1967. De nombreuses délégations indiquent qu'elles sont néanmoins prêtes à participer à des débats susceptibles d'aboutir à la formulation de principes directeurs. Plusieurs délégations soulignent que les principes directeurs ne doivent pas être de nature obligatoire, mais sont destinés à améliorer la concertation, à l'échelon régional ou mondial, des efforts internationaux pour fournir une protection internationale. Deux orateurs déclarent concrètement qu'une déclaration de principes directeurs dans le sens de la Déclaration de Carthagène est une option qui mérite d'être étudiée et ils expriment leur volonté de participer à cet effort.

20. Notant l'absence d'un cadre juridique international officiel, de nombreuses délégations soulignent que plusieurs mesures pratiques ont été employées pour fournir une protection aux personnes fuyant les conflits armés qui n'avaient pas autrement qualité pour obtenir la protection accordée au titre la Convention de 1951 ou d'un instrument régional applicable. Elles se félicitent de la générosité dont les Etats ont fait preuve dans des cas semblables. Plusieurs intervenants jugent que

l'harmonisation régionale offre la voie la plus prometteuse pour affermir la protection internationale. Des exemples d'harmonisation régionale et d'approches concertées dans des situations particulières sont donnés. A cet égard, un certain nombre de délégations espèrent que le dialogue déjà étroit et constructif avec le HCR dans le processus d'harmonisation des politiques au sein de l'Union européenne sera renforcé.

21. Une délégation remarque qu'un certain nombre d'instruments internationaux contiennent d'importantes obligations additionnelles à l'égard de la protection des personnes fuyant les situations de conflits armés. Elles mentionnent la Convention de 1984 contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

22. Une délégation souligne que la politique d'assimilation forcée des réfugiés ne peut pas être interprétée comme une solution viable aux problèmes croissants de la protection des réfugiés.

23. Un représentant fait mention de la Résolution sur les principes directeurs communs pour l'admission de certains groupes particulièrement touchés (personnes originaires d'ex-Yougoslavie), adoptée par les Ministres de l'immigration de l'Union européenne à Copenhague en 1993, comme un pas important vers une harmonisation des politiques à l'égard des réfugiés fuyant la guerre civile et la définition d'un cadre valable pour la protection des victimes de conflits armés. Néanmoins, un autre orateur juge insatisfaisantes les différences de protection et de traitement que les Etats accordent au titre de mesures ad hoc. Même lorsque la forme de protection diffère et est orientée vers le retour plutôt que vers l'intégration, les normes ne sauraient être affaiblies.

24. Une autre délégation suggère qu'une approche viable pour fournir protection et assistance aux personnes fuyant des conflits armés pourrait être de se centrer sur les groupes ou les situations, et non sur les individus, tout en octroyant des secours d'urgence, des garanties de sécurité de la personne, et en organisant le retour vers le pays d'origine dès que les conditions le permettent, le HCR surveillant les efforts concertés dans une opération de ce type.

25. Exprimant son soutien à une approche concertée, une délégation remarque que la réponse internationale réussie dans le cadre du Plan d'action global en faveur des réfugiés indochinois (PAG) a constitué une manière efficace de traiter les problèmes de protection dans des situations d'exode massif. Une autre délégation est d'avis de mettre au point des procédures et des mécanismes pour une action concertée plus systématique en vue de répondre aux besoins urgents de protection internationale et se félicite de la poursuite des débats sur les approches globales. Traduisant les commentaires d'autres orateurs, une délégation déclare que les efforts du HCR doivent aller de pair avec une action politique tout aussi énergique de la part de la communauté internationale afin de traiter les causes fondamentales. Un élément crucial d'une telle stratégie globale, note l'orateur, est la reconnaissance par les Etats de leur devoir de protection envers leurs nationaux.

26. Mettant en exergue les approches souples et pratiques pour combler les lacunes dans l'octroi d'une protection juridique, de nombreuses délégations font référence à leur législation nationale. Une délégation note que la nouvelle législation de son pays qui introduit le concept d'un "permis de résidence provisoire" étend la protection aux individus non couverts par la Convention de 1951 ayant présenté une demande d'entrée et dont le retour forcé dans le pays d'origine serait particulièrement difficile eu égard à la situation générale dans leur pays. Un autre orateur remarque que la législation de son pays ne nécessite aucun changement puisque les mécanismes souples qu'elle prévoit permettent, si nécessaire, d'élargir la protection aux personnes qui ne relèvent pas de la Convention de 1951.

### C. Protection temporaire

27. La plupart des délégations reconnaissent la valeur de la protection temporaire comme outil de protection pratique dans les situations d'exode de masse et de nombreuses délégations conviennent qu'elle devrait être développée. Plusieurs délégations notent que de nombreuses questions demeurent posées dans la mise en oeuvre de nouvelles dispositions de protection temporaire, particulièrement en ce qui concerne la norme de traitement ainsi que sa durée et le retour ultérieur en toute sécurité dans le pays d'origine.

28. Plusieurs délégations voient dans la protection temporaire un outil pragmatique et souple, orienté vers le retour, qui pourrait être un volet important d'une approche globale au problème des réfugiés. Quelques délégations soulignent l'importance du partage de la charge en ce qui concerne l'application de la protection temporaire. Une délégation commente que le partage de la charge ne se limite pas à une évaluation du nombre de réfugiés. Un orateur la décrit comme un raccourci pour un éventail de réponses, très efficace dans les exodes de masse et pour traiter les mouvements de réfugiés dirigés vers des pays voisins. La plupart des délégations jugent qu'une action internationale concertée de ce type, coordonnée par le HCR, est une façon efficace de traiter les situations de flux massifs.

29. Un certain nombre de délégations lancent une mise en garde contre l'emploi de la protection temporaire comme substitut à l'octroi de l'asile aux réfugiés au titre de la Convention de 1951. Une délégation déclare que la protection temporaire doit être perçue comme un complément, et non comme un substitut, à la protection plus générale accordée aux réfugiés en vertu de la Convention de 1951.

30. Un certain nombre de délégations, tout en exprimant leur soutien au concept de la protection temporaire, affirment que les initiatives visant à établir de nouveaux instruments ou principes directeurs, internationaux ou régionaux, ne doivent pas aboutir à un quelconque affaiblissement des instruments existants. Plusieurs orateurs se déclarent préoccupés par le risque d'amodrissement des normes de protection. Un orateur propose que le HCR surveille la mise en oeuvre de la protection temporaire sous les auspices des Nations Unies.

31. Une délégation souligne que l'appui accordé à l'élaboration ultérieure de la notion de protection temporaire va de pair avec la nécessité de continuer à veiller sur les principes de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967. Une autre délégation, reconnaissant que l'utilité du concept réside dans sa souplesse, estime que la formulation de principes directeurs serait incompatible avec une approche pragmatique et flexible. Une institutionnalisation excessive la compromettrait. Une autre délégation exprime son soutien au concept de la protection temporaire comme réponse efficace aux flux massifs et déclare que le succès de sa mise en oeuvre réside non dans une stricte observation d'un modèle pré-établi, mais plutôt dans l'application souple du concept.

32. Une délégation note que l'emploi accru de la protection temporaire renforce la nécessité d'un dialogue étroit et permanent entre les gouvernements et le HCR. De nombreuses délégations se déclarent prêtes à participer à des entretiens sur l'élaboration de principes directeurs régissant la protection temporaire.

33. Une délégation propose d'appeler désormais la protection temporaire "protection axée vers le retour", puisque l'appellation actuelle peut donner à penser qu'il s'agit d'une protection moindre, et non d'une protection destinée essentiellement à faciliter le retour de groupes déracinés dans la sécurité et la dignité. La "protection axée vers le retour" ne doit signifier ni une protection moindre, ni une norme inférieure de traitement, mais prévoir l'application de principes fondamentaux de protection moyennant des approches adaptées au caractère unique de chaque situation.

34. Une autre délégation exprime l'idée que le contenu de la protection temporaire doit être défini selon la probabilité et la date appropriée du retour dans le pays d'origine.

35. Plusieurs délégations débattent de la durée, et des aspects liés au retour, de la protection temporaire. Une délégation suggère qu'elle ne doit pas dépasser une période de trois ans. Une autre délégation pense que si l'on accordait aux bénéficiaires de la protection temporaire les mêmes possibilités de mener une vie ordinaire et d'atteindre l'autosuffisance qu'à d'autres personnes recevant une protection, cela fournirait la meilleure base pour le retour dans le pays d'origine et la participation à sa reconstruction. Une délégation se déclare préoccupée par certaines des hypothèses de la Note et par l'élargissement éventuel du mandat du Haut Commissaire.

36. Une quatrième délégation demande dans quelle mesure le HCR offrira son assistance au retour obligatoire ainsi qu'au rapatriement librement consenti de personnes bénéficiant d'une protection temporaire quand les besoins de protection internationale auront cessé.

37. En ce qui concerne la protection temporaire comme volet d'une approche exhaustive à la solution des problèmes des réfugiés, de nombreuses délégations sont d'avis que la protection temporaire ne doit pas être perçue comme un concept isolé. Elle doit plutôt être incluse dans une réponse plus large de la communauté internationale à la solution des crises humanitaires. A cet égard, un orateur fait allusion à la valeur des



dispositifs d'alerte rapide, ainsi qu'à la nécessité d'établir une distinction claire entre les personnes ayant besoin d'une protection internationale et les migrants.

38. Deux délégations se déclarent satisfaites des efforts de réinstallation du HCR et, réaffirmant l'importance de la réinstallation comme outil de protection, expriment la volonté de leur pays de continuer à collaborer étroitement avec le HCR dans ses programmes de réinstallation. Une délégation reconnaît que la réinstallation est une solution appropriée, dans certains cas, mais lance une mise en garde contre le "facteur d'attraction".

39. La même délégation demande des éclaircissements sur les rôles respectifs que la protection temporaire et la réinstallation peuvent jouer dans une réponse internationale concertée à un flux complexe et attendent avec intérêt de recevoir l'étude du HCR portant sur la réinstallation et contenant des conseils sur la manière dont la réinstallation peut être intégrée dans des approches exhaustives.

40. Deux délégations évoquent le problème des apatrides et demandent au HCR de renforcer ses efforts dans ce domaine, notamment par la promotion des deux conventions relatives à la réduction des cas d'apatridie et au statut des personnes apatrides. Ces délégations demandent également la formation du personnel du HCR et des autorités nationales et la collecte systématique d'informations sur la dimension du problème. L'une de ces délégations propose que le HCR présente un rapport annuel dégageant les efforts et les actions entrepris en faveur des apatrides et également que le Sous-Comité chargé des questions administratives et financières examine les conséquences financières et de programmation d'une participation accrue.

#### D. Rapatriement librement consenti

41. Les délégations sont généralement d'accord pour penser que les Etats doivent coopérer pleinement avec le Haut Commissaire dans ses efforts pour s'acquitter de cet aspect de son mandat. Une délégation souligne la préoccupation légitime du Haut Commissaire quant aux conséquences de tout retour que le HCR a facilité. Nombre de délégations soulignent que le rapatriement librement consenti constitue la solution durable la plus appropriée au problème des réfugiés, tout en reconnaissant les obstacles existants.

42. Etant donné le fait que de nombreux pays d'origine continuent à souffrir des conséquences de la guerre et de l'instabilité, les délégations considèrent en général que, pour être viable, le rapatriement doit être considéré comme un élément d'une approche multisectorielle exigeant une action exhaustive et de vaste envergure de la part de la communauté internationale. Il est nécessaire de promouvoir des efforts internationaux plus larges pour traiter ces situations.

43. Mentionnant la nécessité d'une approche multisectorielle, de nombreuses délégations soulignent que les différentes composantes de la communauté internationale, ainsi que les Etats directement concernés,

doivent déployer des efforts en collaboration. D'autres délégations soulignent l'importance d'une coopération accrue en matière d'initiatives politiques, militaires et humanitaires dans le cadre des Nations Unies. Certaines délégations mettent en évidence l'importance égale d'initiatives politiques régionales axées vers la sécurité régionale et les programmes de reconstruction. De nombreuses délégations soulignent le besoin particulier d'activités impliquant les mécanismes de défense des droits de l'homme et insistent sur l'importance de l'accès aux zones de retour des réfugiés pour vérifier les conditions de sécurité et la situation des droits de l'homme.

44. Un consensus est atteint sur le lien existant entre le développement et la reconstruction pour créer des conditions propices au retour. De nombreuses délégations soulignent l'importance de l'appui accordé aux efforts de développement et aux efforts de reconstruction, de concert avec les institutions internationales de développement. Un certain nombre de délégations se déclarent satisfaites du rôle, complexe et délicat, que le HCR joue dans le rapatriement librement consenti et certains orateurs attirent l'attention sur la nécessité de transmettre des informations exactes aux réfugiés afin de leur permettre de prendre une décision sur le rapatriement. Un orateur note qu'il est souhaitable d'établir une étroite collaboration entre le pays d'origine et les pays hôtes d'une part, et le HCR de l'autre.

45. Plusieurs délégations se félicitent des initiatives du HCR au sein du Groupe de travail chargé des questions humanitaires de la Conférence internationale sur l'ancienne Yougoslavie; ces initiatives fournissent un cadre pour l'harmonisation des programmes nationaux de rapatriement. Une délégation mentionne l'importance des efforts déployés dans ce contexte par le HCR et les gouvernements pour diffuser des informations dignes de foi et exactes sur les conditions dans les pays de retour comme un aspect essentiel de la promotion du retour.

#### E. La protection dans les situations de conflits et d'instabilité

46. Une délégation note que la participation du HCR à l'octroi d'une protection dans les pays d'origine dans des situations de conflit armé aurait été impensable il y a quelques années.

47. Les délégations estiment généralement que la participation du HCR doit s'inscrire dans une stratégie plus large orientée vers la prévention, la protection et la recherche de solutions, avec le concours d'autres éléments du système des Nations Unies, notamment les opérations de rétablissement et de maintien de la paix. Une délégation souligne qu'il faut, dans ce domaine, jeter des ponts au sein du système des Nations Unies. Une autre délégation remarque que la fonction de protection du HCR doit s'insérer dans un large soutien international pour la protection nationale de tous les individus présents sur le territoire d'un Etat.

48. Certaines délégations se déclarent préoccupées par l'équilibre à atteindre entre l'obligation de fournir une assistance humanitaire et l'obligation de ne pas surcharger la capacité et le mandat du Haut Commissaire. Plusieurs délégations font référence à l'importance des

considérations de souveraineté nationale dans l'action internationale destinée à fournir assistance et protection dans les pays d'origine, soulignant la responsabilité des Etats en ce qui concerne le bien-être des personnes présentes sur leur territoire. D'autres délégations soulignent la complexité des relations entre les opérations humanitaires et les opérations de maintien de la paix et se déclarent préoccupées par le risque de compromettre l'impartialité des missions humanitaires dans des environnements très politisés. Une délégation souligne qu'il est nécessaire de consolider les leçons tirées de la participation internationale dans les pays d'origine, en se référant notamment à l'ex-Yougoslavie et au Rwanda.

49. De nombreuses délégations mentionnent l'importance du respect des droits de l'homme internationaux et du droit international humanitaire dans ce contexte et soulignent qu'il est indispensable d'avoir accès aux populations dans le besoin. Beaucoup de délégations indiquent qu'il est nécessaire d'établir une coopération totale entre les partenaires humanitaires et les mécanismes de protection des droits de l'homme.

50. De nombreuses délégations insistent sur la nécessité de la solidarité internationale, et d'une action concertée sur plusieurs instances internationales et régionales, et un délégué exprime l'idée que la question requiert des entretiens à un niveau intergouvernemental supérieur.

F. Remarques de conclusion du Directeur  
de la protection internationale

51. Répondant aux interventions, le Directeur se réjouit que le débat de cette année sur la manière dont le HCR peut fournir une protection à tous ceux qui en ont besoin, question difficile s'il en est, ait été extrêmement constructif. Il observe que toutes les délégations s'accordent à penser que les instruments internationaux relatifs aux réfugiés demeurent la clé de voûte de la protection internationale, mais il approuve également l'observation d'une délégation estimant qu'il existe actuellement une lacune entre le cadre juridique international et les besoins de protection. Il note les différentes idées des délégations en ce qui concerne l'adéquation des dispositifs pratiques et régionaux et d'autres instruments internationaux de protection des droits de l'homme pour combler les lacunes dans l'octroi de la protection. Il mentionne également le lourd fardeau que les pays d'asile supportent et qui a abouti à "une lassitude des pays hôtes" et note l'importance du principe de non-refoulement et du partage international de la charge.

52. Alors que les délégations ont convenu qu'il était trop tôt pour une nouvelle convention, il se félicite de l'intérêt de nombreuses délégations pour l'éventuelle élaboration d'une déclaration de principes directeurs fondés sur l'expérience et la pratique passées et actuelles et du souhait des Etats de voir le HCR agir comme catalyseur à cet égard. Il note que de nombreuses délégations estiment que ces principes directeurs ne devraient pas être de nature obligatoire.

53. Sur la question de la protection temporaire, le Directeur est encouragé par le fait que de nombreuses délégations ont indiqué qu'il convenait d'inclure la protection temporaire dans des approches exhaustives en vue de garantir une protection dans les situations de flux massifs. Il souligne les trois caractéristiques de la protection temporaire que le débat a dégagé: c'est une approche souple et pragmatique, elle doit être appliquée dans le cadre d'une approche globale d'action concertée et elle est orientée vers la solution du retour. Il note que certaines délégations estiment que les Etats bénéficieraient de l'élaboration par le HCR de principes directeurs afin de renforcer cette stratégie.

54. En ce qui concerne le rapatriement librement consenti, le Directeur observe que cet aspect du mandat du Haut Commissaire constitue l'un des principaux défis que le Haut Commissariat doit relever et se félicite de l'appui que de nombreux Etats accordent aux activités du HCR dans ce domaine. Il prend note de l'observation de quelques délégations qui estiment que le retour constitue la solution la plus appropriée au problème des réfugiés et observe la mention particulière de plusieurs délégations aux problèmes en Afrique. Il note l'accent placé sur le rapatriement comme l'un des volets d'une approche multisectorielle comportant des initiatives aux niveaux politiques, militaires et humanitaires au sein des Nations Unies et des organes régionaux, ainsi que la mention faite par de nombreux intervenants du lien important avec les stratégies de développement et de protection des droits de l'homme.

55. En réponse à la demande d'éclaircissements présentée par une délégation qui souhaite savoir dans quelle mesure le HCR est prêt à apporter une assistance au rapatriement obligatoire quand le besoin de protection a clairement cessé, le Directeur note que le HCR considère le rapatriement librement consenti comme la solution la plus souhaitable et le HCR est prêt à conseiller les gouvernements quand ils jugent que le besoin de protection internationale a clairement cessé. Ces conseils peuvent inclure, dans des circonstances appropriées, l'application des "clauses de cessation" de la Convention de 1951.

56. En ce qui concerne les activités de protection du HCR dans les situations de conflits armés, le Directeur fait référence à l'observation d'une délégation ayant remarqué qu'elles auraient été impensables il y a quelques années et réaffirme qu'il s'agit d'un nouveau domaine d'action fondé sur les compétences spécialisées du Haut Commissariat. Le Directeur note qu'un équilibre doit être trouvé entre l'importance de ces activités en ce qui concerne une stratégie visant à la prévention, la protection et la recherche de solutions, et la nécessité de faire preuve de prudence pour ne pas surcharger les capacités du Haut Commissariat. Il souligne la relation complexe entre les opérations humanitaires et les opérations de maintien de la paix et note la préoccupation exprimée par quelques délégations qui souhaitent conserver la nature purement humanitaire des activités du HCR, bien que cela soit difficile dans des environnements très politisés.

57. En conclusion, le Directeur exprime sa gratitude pour le soutien unanime apporté au mandat du Haut Commissaire et aux activités qu'elle mène en faveur de ceux qui ont besoin d'une protection internationale.

IV. VINGT-CINQUIEME ANNIVERSAIRE DE L'ADOPTION  
DE LA CONVENTION DE L'OUA

58. Le Président introduit les document de séances (EC/1994/SCP/CRP.7 et (EC/1994/SCP/CRP.7/Add.1)) concernant les activités entreprises pour commémorer le vingt-cinquième anniversaire de l'adoption de la Convention de l'OUA de 1969 et le vingtième anniversaire de son entrée en vigueur.

59. Le Conseiller juridique principal pour l'Afrique présente le point de l'ordre du jour. Il note que le Symposium commémoratif sur les réfugiés et les déplacements forcés de population en Afrique, qui s'est tenu à Addis-Abeba du 5 au 7 septembre 1994, a adopté par consensus le document regroupant les 34 recommandations reproduites dans le document de séance et a demandé tout particulièrement à ce qu'il soit présenté au Comité exécutif.

60. Le Conseiller juridique principal dégage les défis et les préoccupations qui ont semblé particulièrement urgents au Symposium. Les recommandations demandent qu'un plan d'action global s'attaque efficacement aux causes à l'origine de déplacements en Afrique et que des mesures spécifiques soutiennent les activités de l'OUA en faveur de la prévention et du règlement des conflits. Tout en demandant une mise en oeuvre plus efficace de la Convention de l'OUA en Afrique, elles réaffirment son utilité comme point de référence pour les développements juridiques dans d'autres régions.

61. Le Conseiller juridique principal note que les recommandations lancent un appel pressant au soutien de la communauté internationale afin de permettre aux pays d'asile africains de s'acquitter de leurs obligations en matière d'octroi de l'asile moyennant une assistance matérielle, un partage international de la charge et des approches régionales opérantes. Les recommandations soulignent également les besoins des personnes déplacées à l'intérieur du territoire et encouragent la coopération entre les Etats afin de permettre l'accès international à cette catégorie de personnes. Dans le domaine des solutions, les recommandations traitent principalement les questions relatives au rapatriement librement consenti et encouragent les pays africains à fournir des possibilités de réinstallation lorsque c'est la seule solution. Le Conseiller juridique principal note ensuite l'appel lancé aux organisations internationales leur demandant de mettre en oeuvre des activités de façon à pourvoir aux besoins d'autres populations qui ne relèvent peut-être pas strictement de leur mandat.

62. Notant la satisfaction du Haut Commissaire, qui a jugé que les recommandations étaient une contribution importante à l'instauration d'un cadre propre à relever les défis posés par les problèmes de réfugiés, le Conseiller juridique principal espère, au nom du Haut Commissariat, que le Sous-Comité et le Comité exécutif en feront un outil faisant autorité pour appuyer les actions du HCR en Afrique et dans d'autres régions du monde.

63. Une délégation souhaite que les recommandations du Symposium soient reflétées dans les activités du HCR se rapportant au continent africain et émet l'espoir que le Comité exécutif donne son appui aux résultats de ce Symposium. Plusieurs délégations prennent la parole pour affirmer la

valeur de nombreuses recommandations. Elles souhaitent que le Comité exécutif adopte une conclusion sur la question. Le Président note que des consultations sont en cours sur un projet de conclusion sur les recommandations du Symposium qui sera étudié par les Amis du Rapporteur.

V. ACTIVITES DU HCR TOUCHANT A LA PROMOTION ET  
A LA DIFFUSION DU DROIT DES REFUGIES  
AINSI QU'A LA FORMATION EN CE DOMAINE

64. La Note d'information sur les activités de promotion et de diffusion du droit des réfugiés et de formation menées par le HCR (EC/SCP/88) est présentée par le Chef de la section de promotion du droit des réfugiés. Il rappelle que la promotion et la diffusion du droit des réfugiés, ainsi que la formation en ce domaine, sont une condition indispensable à la mise en oeuvre efficace d'autres activités de protection. Il remarque que, compte tenu de la complexité croissante de la problématique des réfugiés, il est de plus en plus nécessaire de revitaliser la promotion et la diffusion des principes guidant l'action du HCR ainsi que l'éducation s'y rapportant. Pour s'acquitter de cette mission, il note que le HCR peut compter sur sa présence étendue sur le terrain, mais cette couverture peut se révéler insuffisante alors que ses ressources humaines font l'objet de sollicitations croissantes. Il remarque que cette situation exige la mobilisation des alliés et partenaires à différents niveaux (gouvernemental, intergouvernemental et non gouvernemental) et des ressources appropriées pour la mise en oeuvre.

65. Présentant un aperçu des activités du HCR dans le domaine de la promotion, le Chef de la section identifie deux aspects principaux: la création de réseaux et la formation. L'objectif de cette stratégie est de déclencher un effet multiplicateur des activités du HCR. Il informe les délégations de la décentralisation de la programmation et de la gestion du programme de formation ainsi que de la nécessité d'appliquer une approche de renforcement des institutions à laquelle participeront les gouvernements et les ONG; il mentionne les programmes de jumelage et les stages comme des moyens d'élargir la coopération du HCR avec les gouvernements.

66. En ce qui concerne l'enseignement et la recherche en matière de droit des réfugiés, le Chef de la section informe les délégués que des efforts sont en cours pour élargir les réseaux universitaires, la priorité étant donnée à l'Afrique et l'Asie.

67. Sur la question de la liaison avec les droits de l'homme, il note que des progrès notables ont été accomplis en vue de placer les questions relatives aux réfugiés à l'ordre du jour des organes de protection des droits de l'homme, tout en formant le personnel du HCR à l'utilisation des instruments et des mécanismes relatifs aux droits de l'homme dans le travail de protection.

68. Enfin, il identifie la diffusion par les moyens électroniques comme l'un des domaines dans lequel le HCR a pris une position de tête ces dernières années, grâce à la mise au point d'un vaste éventail de base de données juridiques.

69. Répondant à la Note d'information, une délégation souligne la nécessité de promouvoir le droit des réfugiés ainsi que la formation. Il est noté que les programmes systématiques de "formation des formateurs" destinés aux départements d'immigration et de police sont nécessaires pour remplacer les mesures ad hoc actuelles. Une autre délégation souligne combien il est important que le HCR intensifie sa formation à la protection dans les domaines où il applique les plus vastes programmes d'urgence et déclare que le Symposium d'Addis-Abeba sur les réfugiés et les mouvements forcés de population en Afrique, qui s'est tenu en septembre 1994 sous les auspices de l'OUA et du HCR, fera date dans la promotion du droit des réfugiés.

#### VI. QUESTIONS DIVERSES

70. Le projet de conclusion sur les personnes déplacées à l'intérieur du territoire, révisé par le Groupe de travail, est présenté à nouveau au Sous-Comité qui l'a approuvé et l'adopte comme annexe à son rapport au Comité exécutif. Le projet de conclusion figure à l'annexe de ce rapport.

PERSONNES DEPLACEES A L'INTERIEUR DU TERRITOIRE

Le Comité exécutif

- a) Reconnaît que le déplacement involontaire de personnes dans leur propre pays est un problème de dimension mondiale, et que le sort de ces personnes déplacées dont le nombre pourrait dépasser celui des réfugiés est une source de grave préoccupation humanitaire;
- b) Constate que les causes sous-jacentes, nombreuses et variées, du déplacement intérieur involontaire et des mouvements de réfugiés sont souvent semblables et que les problèmes des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur du territoire exigent souvent des mesures semblables en matière de prévention, de protection, d'assistance humanitaire et de solutions;
- c) Reconnaît la nécessité pour la communauté internationale de chercher les moyens d'éviter les déplacements involontaires;
- d) Souligne que dans la mesure où les personnes déplacées à l'intérieur du territoire restent sous la juridiction territoriale de leur propre pays, la responsabilité de leur bien-être et de leur protection incombe en premier lieu à l'Etat concerné;
- e) Prie instamment les gouvernements des Etats où se trouvent des personnes déplacées à l'intérieur du territoire d'assumer leur responsabilité concernant leur bien-être et leur protection;
- f) Invite la communauté internationale, dans des circonstances appropriées, à fournir rapidement et en temps voulu une assistance et un appui humanitaires aux pays touchés par le déplacement intérieur pour les aider à s'acquitter de leurs responsabilités envers les personnes déplacées.
- g) Note que, dans de nombreux cas, les personnes déplacées se trouvent parmi les réfugiés, les rapatriés ou les catégories vulnérables de la population locale dans des situations où il n'est ni raisonnable ni réaliste de réserver un traitement différent à chacune de ces catégories dans la couverture de leurs besoins en matière d'assistance et de protection;
- h) Reconnaît que les mesures prises par la communauté internationale, en consultation et en coordination avec l'Etat concerné, en faveur des personnes déplacées à l'intérieur du territoire peuvent contribuer à réduire les tensions et résoudre les problèmes à l'origine du



déplacement, et constituent des éléments importants d'une approche globale de la prévention et de la solution des problèmes de réfugiés;

- i) Invite les gouvernements concernés à assurer, sur leur territoire, un accès humanitaire sûr et opportun aux personnes ayant besoin de protection et d'assistance, y compris les personnes déplacées à l'intérieur du territoire, les victimes de conflits armés et les réfugiés;
- j) Reconnaît que la résolution No. 48/116, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 décembre 1993, qui réaffirme son soutien aux efforts du Haut Commissaire, "à la demande expresse du Secrétaire général ou des principaux organes compétents des Nations Unies et avec l'accord de l'Etat intéressé, et compte tenu de la complémentarité des mandats et des responsabilités d'autres organismes compétents, [de s'efforcer] de fournir une assistance et une protection humanitaires aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays qui se trouvent dans des circonstances particulières, exigeant que l'on fasse appel aux compétences spéciales du Haut Commissariat, surtout lorsque ces efforts peuvent contribuer à prévenir ou à résoudre des problèmes de réfugiés", continue d'offrir un cadre approprié à l'intervention du Haut Commissaire dans les situations de déplacement intérieur;
- k) Encourage le Haut Commissariat à poursuivre ses efforts pour concrétiser ses critères et principes directeurs intérieurs touchant à son intervention dans des situations de déplacement intérieur, en tant que contribution importante à une réponse plus concertée de la communauté internationale aux besoins des personnes déplacées à l'intérieur du territoire;
- l) Souligne que les activités en faveur des personnes déplacées à l'intérieur du territoire ne doivent pas saper l'institution de l'asile, y compris le droit à chercher et à bénéficier de l'asile dans d'autres pays loin de la persécution;
- m) Reconnaît que la législation internationale sur les droits de l'homme, le droit international humanitaire et, dans bien des cas, les législations nationales garantissent la sécurité et la protection des personnes déplacées à l'intérieur du territoire mais que les normes et règles existantes ne sont pas suffisamment connues et respectées;
- n) Reconnaît l'importance des travaux du Représentant du Secrétaire général pour les personnes déplacées à l'intérieur du territoire et, en particulier, des efforts

pour établir un recueil de normes internationales pour le traitement des personnes déplacées à l'intérieur du territoire;

- o) Demande au HCR de poursuivre sa coopération étroite avec le Représentant du Secrétaire général dans l'accomplissement de son mandat;
- p) Reconnaît en outre le rôle essentiel du Comité international de la Croix-Rouge dans la diffusion du droit international humanitaire et dans la fourniture d'une protection et d'une assistance humanitaires aux personnes déplacées par le conflit armé;
- q) Demande le renforcement des efforts au plan de la formation et de la diffusion de la législation internationale des droits de l'homme et du droit international humanitaire ainsi que la promotion conjointe, par les organisations et institutions concernées, de la mise en oeuvre de ces normes internationales;
- r) Estime que, face au problème du déplacement intérieur, la communauté internationale doit s'efforcer de collaborer dans toute la mesure du possible avec les organisations humanitaires existantes, y compris les organisations non gouvernementales, ayant les compétences requises;
- s) Encourage le HCR à poursuivre ses efforts, sous l'égide du Coordonnateur pour les secours d'urgence et en coopération avec les autres institutions concernées, pour renforcer et structurer la coordination par le biais des mécanismes interinstitutionnels existants, notamment le Comité interinstitutions permanent, afin d'améliorer la réponse de la communauté internationale au sort des personnes déplacées à l'intérieur du territoire, et souligne l'importance à cet égard du renforcement des mécanismes relatifs au partage de l'information;
- t) Demande la poursuite de discussions sur les aspects interinstitutionnels du déplacement intérieur dans une instance internationale plus large afin d'assurer une approche globale et cohérente de la communauté internationale face au problème des personnes déplacées à l'intérieur du territoire.