



## Assemblée générale

Distr.  
GÉNÉRALE

A/49/533  
18 octobre 1994  
FRANÇAIS  
ORIGINAL : ANGLAIS

---

Quarante-neuvième session  
Point 99 de l'ordre du jour

RAPPORT DU HAUT COMMISSAIRE DES NATIONS UNIES POUR LES  
RÉFUGIÉS, QUESTIONS RELATIVES AUX RÉFUGIÉS, AUX RAPATRIÉS  
ET AUX PERSONNES DÉPLACÉES ET QUESTIONS HUMANITAIRES

Convocation d'une conférence des Nations Unies pour l'examen et  
l'étude d'ensemble des problèmes des réfugiés, des rapatriés,  
des personnes déplacées et des migrants

Rapport du Secrétaire général

1. À sa quarante-huitième session, l'Assemblée générale a adopté la résolution 48/113 du 20 décembre 1993 relative à la convocation d'une conférence des Nations Unies pour l'examen et l'étude d'ensemble des problèmes des réfugiés, des rapatriés, des personnes déplacées et des migrants.

2. Dans cette résolution, l'Assemblée générale, tenant compte de la complexité et de l'urgence de la crise des réfugiés au niveau mondial et de la nécessité pour la communauté internationale d'adopter une approche globale afin de coordonner l'action en faveur des réfugiés, des rapatriés, des personnes déplacées et des migrants, et consciente de la nécessité de concevoir des stratégies, des mécanismes de décisions de caractère novateur dans ce domaine :

a) A pris note de la proposition tendant à convoquer une conférence des Nations Unies pour l'examen et l'étude d'ensemble des problèmes des réfugiés, des rapatriés, des personnes déplacées et des migrants;

b) A invité tous les États Membres, les institutions spécialisées, d'autres organisations internationales, les organismes concernés des Nations Unies, les organisations régionales et les organisations non gouvernementales intéressées à procéder à des études et à soumettre au Secrétaire général des recommandations sur l'opportunité de convoquer une telle conférence, en tenant notamment compte des délibérations de la Conférence internationale du Caire sur la population et le développement et du travail du représentant du Secrétaire général;

c) A prié le Secrétaire général de lui présenter, à sa quarante-neuvième session, un rapport sur les recommandations qui auront été soumises en application du paragraphe 2 b) ci-dessus.

3. En application de cette résolution, le Secrétaire général a prié le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) de coordonner la préparation du présent rapport à la quarante-neuvième session de l'Assemblée générale. Le HCR a donc, dans une lettre datée du 1er juin 1994, demandé à tous les États Membres de l'Organisation des Nations Unies et observateurs auprès de celle-ci, leurs vues sur la convocation de cette conférence. Un grand nombre d'organisations internationales, intergouvernementales et non gouvernementales, s'occupant sous une forme ou une autre des réfugiés et d'autres aspects des mouvements de population ont été également consultées.

4. Au 26 septembre 1994, 31 réponses avaient été reçues des Gouvernements suivants :

Allemagne, Angola, Australie, Autriche, Azerbaïdjan, Bahamas, Bangladesh, Belgique, Cameroun, Canada, Chine, États-Unis d'Amérique, Fédération de Russie, France, Iran (République islamique d'), Iraq, Maroc, Mexique, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pakistan, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Pays-Bas, République arabe syrienne, République de Moldova, République tchèque, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Saint-Siège, Soudan, Suisse, Thaïlande.

5. En outre, les organismes des Nations Unies et organisations internationales et intergouvernementales suivants ont aussi présenté leurs vues :

Département de la coordination des politiques et du développement durable, Organisation des Nations Unies pour le développement industriel, Programme alimentaire mondial, Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social, Organisation internationale du Travail, FAO, Banque mondiale, Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA), Ligue des États arabes, Organisation des États américains, Organisation de coopération et de développement économique, Organisation internationale pour les migrations (OIM).

6. Des réponses ont également été reçues des organisations non gouvernementales suivantes :

CARE International, Service chrétien mondial, Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Comité de secours international et United States Catholic Conference.

#### Réponses des gouvernements

7. Dans leurs réponses, les gouvernements se sont accordés à dire que de grands changements étaient intervenus dans l'ampleur et la complexité des mouvements de population depuis l'adoption en mai 1951 de la Convention relative au statut de réfugiés, que ces changements étaient de dimension mondiale et qu'ils posaient de nouveaux défis urgents à la communauté internationale. Nombre d'entre eux ont souligné que dans un monde comptant plus de 23 millions de réfugiés et autres personnes relevant du Haut Commissariat, et peut-être encore plus de personnes déplacées dans leur propre pays, et où les migrations avaient pris des proportions sans précédent, il était nécessaire de formuler des

stratégies efficaces pour trouver des solutions et prévenir de nouveaux flux de réfugiés et autres mouvements incontrôlés de population, en raison des répercussions qu'avaient ces mouvements sur la stabilité politique et économique aux niveaux national, régional et mondial.

8. Nombre d'États ont souligné que ces questions ne pouvaient être abordées au niveau national uniquement et que les problèmes des réfugiés, des rapatriés, des personnes déplacées dans leur propre pays et des migrants nécessitaient des approches globales au niveau régional ou mondial. Pour de nombreux gouvernements, la viabilité de telles approches dépendait de la coopération internationale et de la solidarité.

9. Un certain nombre d'États ont relevé qu'un grand nombre d'instances multilatérales s'occupaient des réfugiés et des mouvements migratoires. À cet égard, la proposition tendant à la convocation d'une conférence internationale devait être examinée dans le contexte des mécanismes et mandats actuels. À cet égard, ont été évoquées les activités de l'Assemblée générale, du HCR, du Conseil de l'Europe, de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, de l'Organisation internationale pour les migrations, ainsi que l'action du représentant du Secrétaire général chargé des personnes déplacées dans leur propre pays.

10. De nombreux gouvernements ont expressément appelé l'attention sur l'examen de la question des migrations et des mouvements de réfugiés par la Conférence internationale sur la population et le développement et le Sommet social mondial devant se tenir en 1995, et insisté sur la nécessité d'une coordination entre ces conférences et l'initiative proposée par la résolution 48/113. Pour un certain nombre de gouvernements, il était préférable d'attendre l'issue de ces conférences (en particulier la Conférence internationale sur la population et le développement) et d'en évaluer les résultats avant de recourir à de nouvelles initiatives. Selon une opinion, la Conférence internationale sur la population et le développement avait produit, dans son programme d'action, une première série d'objectifs détaillés et universellement approuvés en matière de politique de migration. En outre, on avait, lors de cette conférence, proposé d'organiser une conférence sur les migrations et le développement, et une conférence comme celle proposée dans la résolution 48/113 pourrait permettre d'examiner la question des migrations au niveau mondial de manière exhaustive, une fois évalués les réalisations concrètes et les besoins spécifiques aux niveaux national et régional.

11. Parmi les 31 gouvernements ayant répondu au HCR, 12 se sont clairement prononcés en faveur d'une conférence internationale. Nombre d'entre eux ont souligné le cadre global de la question des réfugiés et des mouvements migratoires et le besoin de concevoir de nouvelles stratégies et de nouveaux mécanismes.

12. L'un des gouvernements acquis à la proposition d'une conférence mondiale a rappelé que la Conférence mondiale sur les droits de l'homme avait reconnu la nécessité d'une approche globale de cette question par la communauté internationale en coordination et coopération avec les pays concernés et les organisations pertinentes, ayant à l'esprit le mandat du HCR. Le même gouvernement a estimé que la crise des réfugiés appelait des mesures

exceptionnelles, notamment pour prévenir les déplacements forcés et massifs de population, suite à la violation de leurs droits et à l'absence des conditions propres à leur assurer une sécurité minimale. Il a aussi souligné la nécessité d'une action commune pour mettre un terme aux migrations illégales et faire face à d'autres types de migrations en direction des pays à haut niveau de vie. Il a également estimé que l'examen de l'ensemble des problèmes des réfugiés et des migrations permettrait de relancer les mécanismes internationaux existants et d'élargir le rôle des institutions régionales dans un esprit de solidarité internationale. S'agissant des modalités de la Conférence, le même gouvernement a souligné que celle-ci devait être soigneusement préparée à la fois au niveau mondial, dans le cadre de réunions préparatoires, et aux niveaux régional et sous-régional, par la formulation de positions et mesures convenues dans un cadre géographique plus étroit.

13. Un autre gouvernement, favorable à la convocation d'une conférence mondiale, a déclaré que cette conférence pourrait utilement axer ses travaux sur des questions telles que les migrations et le développement et examiner les phénomènes politiques, économiques et culturels sous-jacents aux migrations, ainsi que les pressions externes échappant au contrôle des pays d'origine. Ce même gouvernement estimait que la Conférence pourrait rechercher comment éliminer les pratiques discriminatoires à l'encontre des réfugiés et apporter un soutien aux groupes vulnérables. Il a également suggéré que la Conférence révise la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés pour en faire un instrument exhaustif, équilibré et impartial.

14. Un autre gouvernement a réaffirmé son intérêt dans la mobilisation d'un soutien politique international en vue d'une action concertée et globale sur les problèmes des migrations mondiales et défendu l'idée d'organiser une conférence des Nations Unies sur les migrations si les conditions étaient réunies pour qu'une telle rencontre permette de progresser dans la mise en place, en matière de migrations, d'un régime humain et ordonné à l'échelle de la planète. Il estimait qu'à cette fin, il fallait en premier lieu assurer le succès des activités menées au niveau régional pour élaborer des stratégies globales en la matière. Ce n'est que lorsque ces initiatives régionales auraient abouti que l'on pourrait espérer obtenir des résultats concrets dans le cadre d'une conférence mondiale.

15. Plusieurs gouvernements favorables à la convocation d'une conférence mondiale ont souligné qu'il était nécessaire de bien la préparer pour en assurer le succès.

16. D'autres gouvernements acquis à l'idée d'une conférence mondiale ont eux aussi souligné qu'une telle rencontre devait être soigneusement préparée et qu'il fallait lui assigner des objectifs clairement définis pour qu'elle puisse adopter des conclusions concrètes. Pour un gouvernement, l'objectif général de la conférence devait être d'élaborer de nouvelles mesures concernant les mouvements de population provoqués par les conflits ethniques, ainsi que l'application pratique des principes de solidarité et de coopération internationales. La conférence pourrait également examiner la notion de "pays sûr" ainsi que les mesures permettant de prévenir les demandes répétées d'asile. Le même gouvernement estimait qu'il était nécessaire de rechercher les moyens d'éliminer — du moins dans une certaine mesure — tout ce qui concourt à rendre

la conférence plus complexe, en l'occurrence la diversité des participants et des intérêts en présence, et il a proposé d'envisager d'établir un comité préparatoire. Selon un autre gouvernement, la conférence ne devait pas se contenter de rechercher des solutions aux problèmes des réfugiés : elle devait aussi mobiliser un appui international pour les pays d'accueil. Un autre gouvernement a déclaré que la conférence devait adopter des mesures pratiques porteuses de solutions durables et proposé qu'à cette fin elle envisage d'élaborer de nouveaux instruments multilatéraux, y compris l'extension de la Convention de 1951 à d'autres catégories, notamment les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Tout en se prononçant pour une approche globale, le même gouvernement a souligné que le succès de la conférence était subordonné à la volonté politique des pays participants de s'attaquer aux causes profondes des conflits régionaux et ethniques, de la pauvreté, de la régression sociétale et du sous-développement. Un autre gouvernement a considéré que la conférence devrait examiner les moyens d'élargir le mandat du HCR pour fournir une aide aux États en ce qui concerne les réfugiés et les migrants économiques, les demandeurs d'asile, les personnes déplacées et les rapatriés. Tout en souscrivant à l'idée d'une conférence mondiale, un gouvernement a précisé qu'il fallait exclure la question des réfugiés palestiniens.

17. Parmi les 31 gouvernements ayant répondu, une majorité a exprimé – à des degrés variables – sa réticence concernant l'idée de convoquer une conférence internationale. Plusieurs ont souligné que les problèmes n'étaient pas identiques dans toutes les régions du monde; selon l'un d'eux, l'expérience montrait que de telles conférences avaient tendance à être très peu – ou pas du tout – productives en termes d'action adéquate et rapide. Un autre a mis l'accent sur la diversité des causes sous-jacentes aux problèmes contemporains de déplacement et sur l'hétérogénéité du groupe cible visé par la résolution 48/113, estimant, tant pour des raisons analytiques que politiques et juridiques, qu'il valait mieux examiner ces causes séparément. Une autre encore voyant mal comment le mandat d'une telle conférence internationale, censée examiner tous les aspects des mouvements internationaux, pourrait être suffisamment ciblé pour donner lieu à des débats utiles et aboutir à des solutions pratiques. Plusieurs autres gouvernements ont estimé que dans le cadre d'une conférence mondiale, il n'était pas possible de trouver des solutions à la multitude de problèmes associés aux réfugiés et migrants, et ils ont exprimé leur préférence pour une approche régionale plus ciblée.

18. D'autres, moins catégoriques, estimaient difficile d'organiser une conférence mondiale dans un si court délai. En outre, pour un gouvernement, une conférence mondiale nécessitait une meilleure compréhension des problèmes sous-jacents et elle ne serait utile qu'une fois qu'on aurait examiné plus en détail les progrès réalisés dans l'application de l'Agenda pour la paix et l'Agenda pour le développement du Secrétaire général.

19. Considérant la complexité des mouvements de réfugiés et des mouvements migratoires dans le monde, un grand nombre de gouvernements ont exprimé leur préférence marquée pour des approches régionales, qu'ils estimaient plus prometteuses et plus à même de produire des résultats tangibles qu'une conférence mondiale.

20. Dans sa réponse, un gouvernement a souligné que les véritables problèmes et besoins des personnes déplacées pouvaient être mieux abordés par un groupe de pays ou d'institutions confrontés à des défis similaires. Un autre a souligné le besoin d'approches axées sur des solutions dans le cadre desquelles les modalités de la coopération et de choix de mesures seraient adaptées à chaque situation. Des actions concrètes au niveau régional ou sous-régional, reposant sur une perception commune des problèmes par les pays d'accueil, les pays d'origine, les autres pays intéressés, les organisations non gouvernementales et les organisations internationales et visant l'adoption et la mise en oeuvre d'approches globales, seraient, selon ce même gouvernement, plus efficaces qu'une conférence mondiale en raison de la diversité des problèmes qui se posaient.

21. Un certain nombre de gouvernements ont souligné que la validité des approches régionales avait déjà été démontrée par la Conférence internationale sur les réfugiés d'Amérique centrale et le Plan d'action global pour les réfugiés indochinois. Les conférences régionales pouvaient en effet mettre en oeuvre des approches globales au bénéfice de groupes et catégories spécifiques, de manière à traiter leurs problèmes de façon intégrée. Un autre gouvernement a néanmoins souligné qu'il n'était favorable à des conférences régionales que si la priorité était donnée aux régions accueillant le plus grand nombre de réfugiés.

22. D'autres gouvernements se sont expressément félicités de l'initiative du Haut Commissaire visant à mettre au point une approche globale des problèmes que posaient les déplacements de population dans les pays de l'ex-Union soviétique, impliquant l'analyse de la situation dans et parmi les pays de la région, en tenant compte des causes profondes, de la prévention, des interventions d'urgence, de la planification préalable et des solutions.

#### Réponses des organisations intergouvernementales

23. Les réponses des organisations intergouvernementales ont fait écho à celles des gouvernements en ce qui concerne les problèmes que posent actuellement les déplacements de population.

24. Parmi les 12 organisations intergouvernementales ayant répondu, deux ont vigoureusement défendu l'idée d'une conférence mondiale. Deux autres ont déclaré que l'idée n'était pas sans mérite et soulignent la nécessité de définir le mandat d'une telle conférence et de la préparer soigneusement et dans le détail, éventuellement dans le cadre de réunions régionales ou thématiques.

25. D'autres institutions ont exprimé une préférence marquée pour des approches régionales axées sur l'action. Si certaines institutions n'ont pas exclu que l'on puisse organiser une conférence mondiale à l'issue de réunions régionales, d'autres se sont déclarées favorables à une approche plus prudente et plus progressive, préconisant d'évaluer les résultats des éventuelles réunions régionales avant de décider d'organiser une conférence mondiale.

#### Réponses des organisations non gouvernementales

26. Parmi les cinq organisations non gouvernementales ayant répondu, deux ont appuyé la proposition tendant à réunir une conférence mondiale. Pour une autre, la diversité des problèmes et des situations selon les régions était telle qu'une conférence mondiale risquait d'être trop générale et abstraite pour être d'une utilité pratique significative. Une autre encore s'est déclarée favorable à une approche régionale, du moins dans un premier temps.

#### Initiative régionale du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés en faveur de la Communauté d'États indépendants et des États baltes

27. Ces dernières années, le HCR a mis l'accent sur l'importance des approches régionales globales au problème des déplacements de population et a lancé diverses initiatives pragmatiques en réponse aux problèmes régionaux. On notera notamment la Conférence internationale sur les réfugiés d'Amérique centrale et le Plan d'action global sur les réfugiés d'Indochine.

28. Plus récemment, l'ampleur des mouvements de réfugiés réels ou potentiels ou autres formes de déplacements involontaires dans la Communauté d'États indépendants et dans les États baltes est devenue de plus en plus préoccupante. C'est pourquoi parallèlement aux consultations sur la résolution 48/113, le HCR a lancé une initiative pour promouvoir et élaborer une stratégie globale pour faire face à la situation dans cette région.

29. Se fondant sur les précédentes initiatives régionales, le Haut Commissariat a proposé la tenue d'une série de consultations devant aboutir à une conférence internationale sur la région, prévue en 1995. D'autres délibérations sur la résolution 48/113 de l'Assemblée générale devront tenir compte de cette initiative régionale, ce qui correspond aux préférences exprimées dans la majorité des réponses reçues des gouvernements et organisations consultés au sujet de cette résolution.

#### Coordination au sein du système des Nations Unies

30. On notera que les problèmes liés aux déplacements de population impliquant des réfugiés, des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et des rapatriés sont également traités dans le cadre du Comité permanent interinstitutions établi suite à la résolution 46/182 de l'Assemblée générale en date du 19 décembre 1991. C'est ainsi que ce comité a mis en place un Groupe de travail interinstitutions sur les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. L'objectif est de déterminer comment la communauté internationale peut fournir une aide et un appui humanitaire rapidement et en temps voulu aux pays affectés par les déplacements internes. Dans ce contexte, il est tenu compte des complémentarités entre les mandats et les compétences des organisations qui fournissent aide humanitaire et protection aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays.

-----