

Assemblée générale

Distr.
GENERALE

A/AC.96/882
2 juillet 1997

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

COMITE EXECUTIF DU PROGRAMME
DU HAUT COMMISSAIRE

Quarante-huitième session

NOTE SUR LA PROTECTION INTERNATIONALE ¹ */

I. INTRODUCTION

1. Depuis plusieurs années, les caractéristiques des flux de réfugiés dans le monde évoluent. Les mouvements contemporains de réfugiés sont caractérisés par la fuite motivée par la guerre et les violations des droits de l'homme qui se traduisent souvent par la persécution; l'objectif même de certains conflits civils est l'expulsion forcée des populations ciblées. Ce type de violence qui a frappé plusieurs régions au cours des années 90 a donné naissance à des dilemmes spécifiques au plan de la protection des réfugiés. Le rôle traditionnel de l'Etat nation en temps de guerre, comme en cas de persécution, est de plus en plus partagé avec des factions armées, des bandes de criminels et même des forces privées. Les déplacements massifs qui en découlent ont concerné des civils, des combattants et des personnes ayant été partie prenante ou complices de génocide. La communauté internationale s'est révélée, même avec le temps, incapable d'isoler ceux qui n'ont pas droit à la protection internationale et dont la présence et les actes peuvent

*/ Ce document a déjà été soumis à la huitième réunion du Comité permanent (24-26 juin 1997) sous la cote EC/47/SC/CRP.26.

¹ A la lumière des principaux faits nouveaux survenus en 1996 dans le domaine de la protection internationale des réfugiés, cette note passe en revue l'institution de l'asile, en particulier l'octroi de l'asile en tant qu'acte pacifique, l'admission et le non refoulement, le caractère civil des camps de réfugiés ainsi que la sécurité physique des demandeurs d'asile, des réfugiés, des rapatriés et d'autres personnes relevant de la compétence du Haut Commissaire. Examinant l'institution de l'asile comme un ensemble de droits et de devoirs, la Note étudie comment elle répond aux besoins contemporains en matière de protection et comment il est possible de la renforcer.

déclencher de nouvelles violences. Telles sont certaines des circonstances complexes ayant contribué à mettre à rude épreuve l'institution de l'asile et le droit international.

2. Il arrive souvent que des personnes craignant pour leur vie ou leur liberté se mêlent à celles qui fuient la pauvreté et les terribles épreuves. Les flux composites, qui ne constituent pas un nouveau phénomène et qui ne se limitent pas aux situations de guerre et d'affrontements civils compliquent la tâche de protection internationale, particulièrement lorsque les flux sont massifs. Même dans le cas de mouvements de population à petite échelle, l'incapacité d'établir une distinction entre les personnes ayant besoin de protection et les autres, y compris les criminels se soustrayant à la justice, crée un climat d'hostilité peu propice à la protection. Le HCR s'emploie à renforcer les engagements internationaux en matière d'accueil de réfugiés, à chercher des solutions et, dans le cadre de ces efforts, à garantir l'application adéquate des clauses d'exclusion et de cessation des instruments internationaux relatifs aux réfugiés. On enregistre également un intérêt accru pour la réinstallation en tant qu'instrument essentiel de protection et en tant que solution durable.

3. L'année 1997 marque le trentième anniversaire du Protocole de 1967 qui a conféré au régime de protection des réfugiés un caractère universel en levant les restrictions géographiques et temporelles; il y a trente ans également que la Déclaration sur l'asile territorial s'est efforcée de donner un contenu plus important au droit des personnes de chercher asile et d'en bénéficier dans d'autres pays où elles ne seront plus victimes de persécutions. Au cours de cette période, les instruments internationaux et la pratique des Etats ont établi qu'un large éventail de personnes avaient droit à la protection internationale pour des raisons qui fréquemment se recoupaient, y compris le conflit, les événements perturbant gravement l'ordre public et les violations graves des droits de l'homme. Malgré un certain nombre de faits nouveaux positifs, toutefois, les possibilités d'obtenir une protection internationale continuent de décliner à mesure que les réfugiés et les demandeurs d'asile font face aux fermetures des frontières, à la violence armée, à l'interdiction en mer, aux expulsions, aux restrictions juridiques ainsi qu'au retour prématuré dans des situations précaires.

4. Comme les années précédentes, les réfugiés et les demandeurs d'asile ont continué de trouver refuge dans de nombreuses régions du monde. La plupart des Etats parties aux instruments internationaux de protection des réfugiés ont respecté l'esprit et la lettre de ces traités en accordant une protection internationale aux personnes ne pouvant ou ne voulant rentrer chez elles en raison d'une crainte pour leur vie ou leur liberté. Un certain nombre d'Etats ont également répondu au besoin de protection de réfugiés isolés en leur offrant généreusement des possibilités de réinstallation. Le respect général par les Etats - qu'ils soient ou non parties aux instruments internationaux - des principes clés en matière de protection, ainsi que les bonnes relations de travail que le HCR a continué d'entretenir avec la plupart des Etats l'année dernière, soulignent le bien-fondé du régime de protection internationale des réfugiés. Au cours de l'année écoulée, trois Etats ont également adhéré à la Convention de 1951 ou au Protocole de 1967, portant à 134 le nombre d'Etats parties à l'un ou l'autre de ces instruments, et trois autres ont adhéré aux instruments internationaux pour la prévention et la réduction des cas d'apatridie. En cas de violation de ces instruments,

toutefois, il en résulte fréquemment de graves problèmes de protection pour les réfugiés ou les demandeurs d'asile ainsi qu'une atteinte au cadre de la protection internationale qui repose sur l'adhésion manifeste des Etats.

5. Les faits nouveaux survenus l'année dernière ont illustré une fois encore le lourd fardeau que peut représenter l'octroi de l'asile pour certains pays, comme le prévoit le préambule de la Convention de 1951. Un certain nombre de situations actuelles de réfugiés illustrent ce fardeau ainsi que l'absence de solutions de rechange satisfaisantes à l'asile. Ces situations démontrent de façon criante la nécessité d'un engagement international soutenu et d'un appui aux Etats accueillant les réfugiés.

6. Cet engagement doit également aller de pair avec un appui international accru à l'institution de l'asile et à la recherche de solutions si le Haut Commissaire entend exercer ses fonctions statutaires de protection visant à garantir le respect des droits fondamentaux des réfugiés, des demandeurs d'asile et d'autres personnes ayant besoin de protection internationale, à jouer un rôle de supervision et d'établissement de normes dans le développement du droit international des réfugiés, à rechercher des solutions justes et durables et à contribuer à leur mise en oeuvre. En ce qui concerne les pays hôtes, le Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire a fréquemment exprimé sa préoccupation devant l'impact d'importantes populations réfugiées sur les pays d'asile, notamment les pays en développement dotés de ressources limitées, et a encouragé les autres Etats à inclure les besoins des réfugiés et des rapatriés dans leurs programmes de développement multilatéraux et bilatéraux. L'attention insuffisante portée aux implications économiques, sociales et écologiques de l'accueil d'un grand nombre de réfugiés joue indubitablement un rôle important dans l'affaiblissement de la volonté des Etats à continuer d'accorder l'asile avec générosité.

7. L'année écoulée a vu de nombreux incidents de refoulement et de graves violations des droits des réfugiés. Des réfugiés et des demandeurs d'asile ont été expulsés, dans certains cas même après leur acceptation aux fins de réinstallation dans des pays tiers; rejetés aux frontières; interdits en haute mer; et rapatriés contre leur gré, que ce soit par le biais de forces armées ou en vertu d'accords bilatéraux entre les Etats. En conséquence, des réfugiés et des demandeurs d'asile ont été victimes de graves dangers, dans certains cas mortels. Des hommes, des femmes et des enfants essayant de fuir leur pays ou d'y retourner ont été froidement abattus, kidnappés ou victimes de violences sexuelles. Des demandeurs d'asile et des réfugiés, franchissant des frontières truffées de mines antipersonnel, s'embarquant pour des voyages en mer périlleux, rencontrant des bandits ou se trouvant pris dans l'escalade d'un conflit sont également confrontés à des menaces plus pressantes quant à la sécurité de leur personne. Ces derniers mois, des camps et des zones d'installation de réfugiés ont dû être transférés, tout comme les rapatriés et les personnes déplacées à l'intérieur du territoire; des violations graves des droits de l'homme ont été recensées au cours de ces transferts et des camps et des zones d'installation ont été rasés dans le cadre d'attaques organisées. Dans certains cas, les réfugiés se sont vu refuser des soins médicaux et des denrées alimentaires de base. Les femmes continuent de se trouver face à des dangers particuliers, et les droits des enfants continuent d'être violés dans le cadre d'agressions militaires ou d'enrôlements forcés, même dans les camps de réfugiés.

8. Dans la région des Grands Lacs en Afrique centrale, en particulier, les demandeurs d'asile, les réfugiés, les rapatriés, les apatrides, les personnes déplacées à l'intérieur du territoire et les personnes vulnérables ont souffert de carences aiguës et choquantes de protection, souvent à grande échelle. Le refus constant d'autoriser l'accès, l'absence de la coopération nécessaire de la part des autorités locales et l'appui politique limité font que la santé et la sécurité des réfugiés ont été gravement mis en péril et que ceux qui ont besoin de protection n'ont pas pu être identifiés et séparés des autres. En ex-Yougoslavie, l'intimidation des rapatriés, les affrontements concernant la propriété ou l'occupation des terres et des biens, les différends en matière de nationalité et les retours sommaires peuvent menacer une stabilité politique et sociale fragile.

9. En dépit de ces graves difficultés au plan des opérations, un certain nombre de développements positifs sont à mentionner quant au cadre juridique international. Au niveau national, régional et international, des organes judiciaires des droits de l'homme ont continué de développer le cadre juridique de la protection des réfugiés en définissant plus précisément la portée des obligations à l'égard des demandeurs d'asile et en ajoutant un contenu au principe du non refoulement, également pour les personnes se trouvant face à un risque réel de torture. Les tribunaux nationaux et internationaux ont reconnu plus facilement les formes particulières de persécution dont les femmes sont victimes, notamment le viol, la violence sexuelle et d'autres traitements inhumains ou dégradants.

10. Dans certains pays, toutefois, l'évolution de la législation et les arrêts des tribunaux ont amené un resserrement des réglementations sur l'asile et de la définition du réfugié. Les autorités de certains pays en sont venues à restreindre la définition du réfugié concernant la persécution du fait d'agents extérieurs à l'Etat, les demandes liées à l'appartenance sexuelle et moyennant une interprétation indûment large des clauses d'exclusion. En vertu de ces mesures, la protection des réfugiés et même l'accès aux procédures de détermination de statut de réfugié ont été refusés à un plus grand nombre de personnes ayant besoin d'une protection internationale, ce qui a élargi le fossé entre les obligations statutaires du HCR et la coopération nécessaire des Etats. Certains demandeurs d'asile ont été privés d'une assistance matérielle et la détention obligatoire des demandeurs d'asile a été étendue, ce qui a exacerbé les difficultés rencontrées par les personnes en quête d'asile. La détention généralisée et souvent prolongée des demandeurs d'asile et des apatrides a continué de susciter la vive préoccupation du HCR. Des procédures de retour immédiat ont été adoptées pour les personnes dont on décide à l'issue d'un examen accéléré qu'elles ne répondent pas aux critères de la définition de réfugié. Dans certains pays, les procédures administratives pour le traitement des demandes d'asile ne s'accompagnent plus des garanties juridiques adéquates; l'élargissement des régimes d'octroi de visas, les sanctions contre les transporteurs et les inspections aux aéroports de l'étranger ont interdit toute possibilité d'entrée à un certain nombre de personnes pouvant avoir besoin de protection internationale.

11. Les efforts pour juguler les migrations irrégulières incluent fréquemment des mesures qui ne prévoient pas l'exemption adéquate des personnes en quête d'asile. Alors que bon nombre de ces dispositions sont indéniablement dirigées contre les personnes censées abuser du système, elles s'appliquent souvent de façon aveugle. La conséquence de ces dispositifs

est, dans la pratique, que les réfugiés et les demandeurs d'asile se voient refuser des droits et une protection dont ils devraient bénéficier et, au plan juridique et institutionnel, que l'effet réel du cadre de protection des réfugiés en souffre.

II. ASILE, ADMISSION ET NON REFOULEMENT

12. Pour des millions de personnes, l'asile découle nécessairement de l'exercice de leurs droits fondamentaux. L'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme reconnaît que chacun a le droit de chercher et de bénéficier de l'asile dans d'autres pays loin de la persécution. Le concept même de l'asile a évolué au fil des ans; il n'a pas la même portée selon qu'il est envisagé dans le cadre des normes internationales ou dans le cadre de législations nationales. Il est essentiellement utilisé pour décrire la protection fournie par un Etat, sur son territoire et dans l'exercice de sa souveraineté, aux personnes ayant besoin d'une protection internationale, et inclut l'admission vers la sécurité. Bien que l'octroi de l'asile à une personne reste la prérogative de l'Etat, les demandeurs d'asile ont, au moins, le droit de bénéficier d'un refuge temporaire ou de voir leur demande examinée comme première étape vers le respect du droit de chercher et de bénéficier de l'asile dans un autre pays. Pour les réfugiés, l'admission et l'asile sont des conditions indispensables à la jouissance des droits et des libertés fondamentaux qui ont été refusés et bafoués ailleurs.

13. Lorsque l'asile permet aux réfugiés de faire partie d'une nouvelle communauté moyennant l'intégration sur place ou la réinstallation, c'est en soi une solution durable; prolongé pour une période temporaire, il couvre l'admission vers la sécurité et le non retour vers le danger, le respect des droits de l'homme et l'identification d'une solution durable. L'interdiction du retour d'un réfugié dans des situations mettant en danger sa vie ou sa liberté, aux termes de conventions internationales et du droit coutumier international, est inhérente à l'asile. Comme le Comité exécutif l'a souligné, l'arrêt en vertu duquel un réfugié est contraint de rentrer, ou est envoyé dans un pays où il a des raisons de craindre une persécution, constitue une grave violation de ce principe, auquel il n'est pas possible de déroger.

14. Le mandat du Haut Commissaire inclut la responsabilité de promouvoir l'admission des réfugiés sur les territoires des Etats; le HCR est préoccupé de voir que l'admission, en tant qu'étape clé dans l'octroi d'une protection initiale, a été refusée aux réfugiés et aux demandeurs d'asile, particulièrement par le biais de la fermeture des frontières, de rejets à la frontière, d'interdictions et de recours aux procédures de "pays tiers sûrs" non réfutables.² Empêcher les demandeurs d'asile de trouver la sécurité ou

² Le HCR estime que la conclusion d'accords formels entre les Etats peut renforcer la protection internationale des réfugiés en permettant le traitement méthodique des demandes d'asile et en assurant la mise en place de mécanismes de partage des responsabilités. Ces accords doivent toutefois veiller à ce que chacun des Etats parties accorde toute l'attention qui lui est due à la demande d'asile dans le cadre de ses propres procédures.

d'avoir accès aux procédures est une négation de leurs droits fondamentaux et peut équivaloir au refoulement, ce qui constitue une violation du droit international. Plusieurs conclusions du Comité exécutif invitent les Etats à adopter une attitude favorable à l'admission et à l'asile (appelés dans ce contexte pays de premier asile, d'asile temporaire ou de refuge temporaire). Le Comité exécutif a, par exemple, reconnu que la sécurité et l'intégrité physique des réfugiés dépendent du respect des principes fondamentaux de protection et a demandé aux Etats de continuer à admettre et accueillir les réfugiés en attendant la détermination de leur statut et une solution appropriée à leur sort; accorder au moins un refuge temporaire aux demandeurs d'asile, sans discrimination, en cas d'afflux massifs; ne pas rejeter les demandeurs d'asile à la frontière et observer le principe juridique du non refoulement dans toutes les situations d'afflux massifs. Face à des mesures visant à décourager le recours abusif aux procédures d'asile, le Comité exécutif a souligné qu'elles ne doivent pas porter atteinte aux principes fondamentaux de protection, y compris l'institution de l'asile.

15. Au plan régional, les Etats ont également accepté la nécessité d'une approche libérale face à l'admission aux fins d'asile. La Convention de l'OUA de 1969 demande aux Etats membres de faire de leur mieux pour accueillir les réfugiés et assurer leur installation. Cette Convention, ainsi que les principes du Comité consultatif juridique Afrique-Asie (AALCC), affirmés en 1996 à Bangkok, interdit le rejet à la frontière (tout comme la Déclaration de Carthagène de 1984). Ces deux instruments prévoient un séjour temporaire ou un asile provisoire, respectivement, lorsque l'asile à plus long terme ne peut être octroyé.

16. Le principe du partage de la charge est tout à fait pertinent dans ce contexte et le Comité exécutif a demandé aux Etats de prendre les mesures nécessaires pour veiller à ce que le fardeau des pays de premier asile soit équitablement partagé. Les pays les plus touchés doivent recevoir un appui matériel et autre, et l'engagement doit être pris de laisser les frontières ouvertes aux demandeurs d'asile et de respecter le principe de non refoulement. Le Comité exécutif a également exhorté les gouvernements à faire tout leur possible pour couvrir les besoins de réinstallation des réfugiés dans cet esprit. Les mesures limitant les possibilités d'asile dans un pays ou un groupe de pays transfèrent inévitablement le fardeau sur d'autres Etats, leur imposant une charge plus lourde. Les discussions antérieures, au sein de cette instance, sur les approches globales et sur la solidarité internationale ont fait état de la complication que représente pour la protection des réfugiés l'adoption de mesures restrictives unilatérales, pour ne rien dire de leur effet destructeur. De ce fait, la nécessité d'un renforcement global du droit international et de la pratique des Etats en matière d'asile, d'admission et de non refoulement doit être reconnue comme un élément du partage international de la charge.

17. Il est essentiel que les personnes ayant besoin d'une protection internationale soient admises et identifiées : ces personnes doivent également être protégées contre le refoulement, y compris vers un lieu où elles encourent un risque important de torture. Bon nombre d'Etats ont mis en oeuvre avec succès des procédures comparativement rapides aux points d'entrée, assurant une évaluation juste et correcte de la nécessité d'une protection internationale et, pour le développement de ces procédures, le HCR

encourage les Etats à garantir les droits des individus par le biais de dispositions juridiques adéquates. Le HCR appelle l'attention de la communauté internationale sur les violations particulièrement graves et souligne que, dans certaines circonstances, l'incapacité de défendre les droits des réfugiés, des demandeurs d'asile et des apatrides peut soulever des problèmes de paix et de sécurité internationales. Toutes les possibilités de favoriser encore le dialogue entre le HCR et les Etats sur les moyens de renforcer les principes fondamentaux de protection doivent être étudiées.

III. SECURITE DES REFUGIES ET CARACTERE CIVIL DES CAMPS DE REFUGIES

18. La législation en matière de droits de l'homme oblige les Etats à garantir la sécurité physique de toutes les personnes relevant de leur compétence; et tous les réfugiés, indépendamment de l'endroit où ils se trouvent, ont droit au respect de la sécurité de la personne. Comme on le sait depuis longtemps, la protection des réfugiés est sérieusement remise en question dans des situations où la nature pacifique de l'asile n'est pas respectée, que ce soit du fait d'attaques armées contre les camps et les zones d'installation ou de leur militarisation. Bien que ni la Convention de 1951, ni le mandat du HCR ne prévoient spécifiquement que les réfugiés ne doivent pas participer à des activités militaires, cela n'en a pas moins été l'un des fondements du caractère strictement humanitaire et apolitique de l'oeuvre du Haut Commissaire. Par la suite, la Convention de l'OUA l'a explicité, tout comme plusieurs conclusions du Comité exécutif et résolutions de l'Assemblée générale.

19. L'exploitation de crises de réfugiés par des éléments cherchant à utiliser les pays d'asile comme bases d'activités politiques et militaires n'est pas neuve. Au cours des années 70 et 80, certains groupes d'exilés dans la Corne de l'Afrique, l'Afrique australe, l'Asie du Sud et du Sud-Est et l'Amérique centrale se sont livrés à des activités militaires contre leur pays d'origine, la plupart du temps avec l'appui d'autres pays intéressés. Cet appui peut contribuer à expliquer l'absence de condamnation internationale systématique de ce phénomène. Ce problème s'est posé à nouveau au cours des années 90 dans la région des Grands Lacs en Afrique centrale où la formation et l'appui militaire ont côtoyé les efforts internationaux en faveur des populations civiles vulnérables. Les besoins urgents de populations essentiellement civiles et la nature clandestine de la militarisation ont assuré la poursuite des activités humanitaires sans que les Etats n'assument la responsabilité de désarmer les éléments armés ou d'exclure et de séparer les auteurs présumés de génocide. Contrairement aux normes internationales reconnues, des camps ont été aménagés le long de frontières sensibles, ce qui n'a fait qu'exacerber le problème. L'incapacité de mettre en oeuvre des normes internationales concernant le respect du caractère civil des camps et des populations protégées a sans doute contribué à la perception des afflux de réfugiés comme une menace à la stabilité nationale et régionale et a gravement porté atteinte aux efforts visant à

promouvoir la recherche de solutions. Au plan du droit international et des activités du HCR, la situation des camps militarisés exige un ensemble de mesures adaptées.³

20. Le Comité exécutif a longtemps réfléchi sur la délicate question de la militarisation des camps et des zones d'installation de réfugiés. La Conclusion sur les attaques militaires et armées contre des camps et zones d'installation de réfugiés (A/AC.96/702, par. 206) affirme que les camps et zones d'installation de réfugiés ont un caractère exclusivement civil et humanitaire, et que l'octroi de l'asile ou du refuge constitue un acte pacifique et humanitaire ne devant pas être considéré comme inamical par un autre Etat. Le Comité exécutif a formulé des directives clés visant à renforcer la protection des camps et des zones d'installation de réfugiés, notamment pour que les Etats de refuge, aidés par tous les autres Etats, fassent tout ce qui est en leur pouvoir pour assurer le maintien du caractère civil et humanitaire de ces camps et zones d'installation. Les organes pertinents des Nations Unies ont également été priés de coopérer à la promotion de conditions garantissant la sécurité des réfugiés dans les camps et les zones d'installation, y compris, si possible, pour l'aménagement de ces camps et zones d'installation à une distance raisonnable de la frontière du pays d'origine. Le Comité exécutif a condamné tous les actes constituant une menace à la sécurité de la personne des réfugiés et des demandeurs d'asile ainsi que les actes pouvant mettre en péril la sécurité et la stabilité des Etats.

21. L'évolution régionale du droit international souligne les obligations des Etats à cet égard. Le préambule de la Convention de l'OUA reconnaît que les problèmes de réfugiés ont constitué une source de friction entre de nombreux Etats membres et établit une distinction entre la nature de l'exil pour le réfugié qui "cherche à se faire une vie normale et paisible" et une personne qui fuit son pays "à seule fin d'y fomenter la subversion à partir de l'extérieur".⁴ Aux termes de cette Convention, les Etats s'engagent à interdire aux réfugiés résidant sur leur territoire d'attaquer tout Etat membre de l'OUA. En Amérique latine, l'Acte de Contadora sur la paix et la

³ La situation des camps militarisés n'est pas identique aux situations dans lesquelles les populations réfugiées sont politisées à divers degrés ou lorsque les structures traditionnelles de la communauté conduisent à l'exercice d'un contrôle étroit sur le groupe. Cela pose des questions allant au-delà de la portée de cette note et ayant trait à l'étendue et à la nature des activités politiques possibles parmi les réfugiés, ainsi que la question complexe du processus décisionnel dans diverses structures sociales. La question du libre choix dans le contexte du processus décisionnel collectif ou de la prise de décision par les chefs traditionnels est abordée dans le manuel du HCR *Voluntary Repatriation: International Protection* (1996), p. 41 et suivantes.

⁴ Ces dispositions et des dispositions similaires sont une constante dans le droit international des réfugiés. Le traité sur le droit pénal international de 1889 fait observer que "les réfugiés politiques bénéficient d'un asile inviolable mais l'Etat de refuge a le devoir d'empêcher les personnes qui bénéficient de cet asile de commettre sur son territoire tout acte qui pourrait compromettre la paix publique de l'Etat à l'encontre duquel le délit aurait été commis." Trente ans avant la Convention de l'OUA, le Traité de Montevideo sur l'asile politique et le refuge (1939) affirme que les réfugiés ne seront pas autorisés à commettre des actes perturbant l'ordre public.

coopération de 1983 inclut un engagement de la part des Etats à prendre les mesures appropriées dans les pays d'accueil pour empêcher la participation des réfugiés aux activités dirigées contre le pays d'origine tout en respectant toujours les droits humains des réfugiés.

22. Ces engagements complètent l'exigence selon laquelle toutes les parties, y compris les réfugiés eux-mêmes, s'abstiennent de toute activité censée porter atteinte au caractère exclusivement civil et humanitaire des camps et des zones d'installation. Le Comité exécutif a encouragé les Etats à intensifier leurs efforts pour défendre les droits des réfugiés et pour éviter qu'ils ne deviennent la cible d'attaques armées. Toute entorse à ces principes de base remet clairement en cause la nature même de l'acte pacifique que constitue l'asile, l'amputant de sa dimension de solidarité internationale pour en faire une menace potentielle pour le pays d'origine, le pays de refuge et les réfugiés eux-mêmes. De même, l'oeuvre du HCR devra, conformément à son statut, être humanitaire et sociale et revêtir un caractère strictement apolitique. La coopération des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux est indispensable à cette fin.

23. La vive préoccupation du HCR concernant cette question ne se limite pas à ses implications sur la sécurité des réfugiés et sur le respect du droit international. Les populations militarisées en exil, particulièrement lorsque ce phénomène a lieu à grande échelle, peuvent transférer les conflits intérieurs de l'autre côté des frontières, alimentant et exacerbant les affrontements et déclenchant de nouvelles violences dans d'autres Etats. Ces points chauds peuvent devenir rapidement ingérables si la communauté internationale reste passive, même lorsque les règles fondamentales de l'asile sont bafouées.

24. Il est clair que la communauté internationale peut s'employer plus activement à prendre les mesures nécessaires pour garantir la sécurité des réfugiés et des demandeurs d'asile. L'étape la plus fondamentale réside dans l'aménagement de camps de réfugiés loin des régions frontalières sensibles. Une action internationale vigoureuse est également nécessaire pour éviter toute attaque contre les camps ou zones d'installation de réfugiés. Il faut davantage de détermination pour que les auteurs de crimes graves tels que le meurtre de civils non armés comparaissent devant un tribunal pénal international. Sur le site des camps, l'application des normes internationales existantes pour garantir les droits fondamentaux reste souvent théorique, particulièrement en ce qui concerne les femmes et les enfants. La Convention relative aux droits de l'enfant, qui couvre tous les enfants relevant de la compétence d'un Etat, et signée par 190 Etats, a des implications en matière de protection et d'assistance des enfants réfugiés. Elle requiert de toute urgence une application plus effective.

25. Afin d'éviter de porter atteinte à l'institution de l'asile, les Etats doivent déployer davantage d'efforts pour établir et maintenir une distinction claire entre les exilés participant à des activités armées et ceux qui contribuent à la mise en oeuvre des programmes d'assistance aux réfugiés. Les agents de secours dans le cadre de leurs activités routinières peuvent souvent effectuer des vérifications et une surveillance internationale. Le désarmement d'éléments armés et l'isolement d'un cadre militaire requièrent généralement des compétences professionnelles militaires ou de sécurité, si tant est que les deux catégories de population soient

identifiables et qu'une opération de ce type puisse être menée à bien. La participation du HCR aux activités dans les camps, même partiellement militarisés, risque de mettre en péril le caractère apolitique de l'Organisation et la raison d'être humanitaire de son rôle. Au cas où le caractère civil d'un camp ne peut être vérifié et où des éléments militaires perdurent, le HCR pourrait être invité à réexaminer son engagement en se fondant sur le fait qu'une protection internationale ne peut être accordée dans de telles circonstances.

IV. ACCES DU HCR AUX PERSONNES AYANT BESOIN DE PROTECTION

26. Un accès sûr, rapide et sans entrave du HCR aux personnes relevant de sa compétence, que ce soit au cours de la fuite, de l'asile, du rapatriement, du déplacement intérieur ou dans d'autres situations de vulnérabilité, constitue un élément clé de l'institution de l'asile. Le refus de cet accès remet en question la protection des réfugiés⁵ qui eux-mêmes ont un droit d'accès au HCR. La protection internationale, particulièrement dans le contexte de l'asile, requiert un suivi de la sécurité des réfugiés et des demandeurs d'asile ainsi que le respect de leur droit de prendre contact avec le HCR. Les activités d'assistance et de secours requièrent également cet accès pour évaluer les besoins humanitaires et assurer un usage adéquat des ressources, compatible avec les exigences de protection, notamment concernant les femmes et les enfants. Le Comité exécutif a invité les Etats à accorder au HCR et aux autres organisations compétentes un accès rapide et sans entrave aux réfugiés et aux demandeurs d'asile, dans de nombreux contextes allant des procédures de détermination du statut de réfugié à la garantie du caractère civil des camps et zones d'installation de réfugiés.⁶

27. Tout récemment, comme à l'est du Zaïre, le HCR s'est vu refuser l'accès aux réfugiés ainsi que l'autorisation de fournir des denrées alimentaires et d'autres secours essentiels, de superviser leur bien-être et d'évacuer les cas urgents. Bien que cet accès ait souvent été refusé dans le passé, la présence internationale actuelle et le dispositif de suivi, particulièrement dans les pays d'origine et au pourtour des conflits actuels, sont extrêmement fragiles, tant en raison de l'absence de coopération de la part des autorités que pour des raisons de sécurité. Outre l'anarchie générale, la criminalité ambiante et la présence de mines terrestres auxquelles les institutions

⁵ Conclusion générale sur la protection internationale de 1993 (71), (Les références citées dans les notes de bas de page 5 et 6 sont tirées du recueil de la Division de la protection internationale : *Conclusions sur la protection internationale des réfugiés adoptées par le Comité exécutif du Programme du HCR*

⁶ Le HCR bénéficiera d'un accès prompt et sans entrave aux demandeurs d'asile, aux réfugiés et aux rapatriés (22 III, 33 h), 72 b), 73 b) 9 iii), 77 q), 79 p)) et sera autorisé à contrôler le bien-être des personnes admises dans les centres d'accueil, les camps ou les autres zones d'installation de réfugiés (22 III, 48 4) d)). Le HCR peut superviser la sécurité de la personne des réfugiés et des demandeurs d'asile et prendre les mesures appropriées pour prévenir tout incident ou y remédier (72 e)). Les demandeurs d'asile et les réfugiés, y compris ceux qui sont détenus, auront droit de prendre contact avec le HCR et doivent en être dûment informés (8 e) iv), 22 III, 44 g)). Les gouvernements doivent assurer un accès humanitaire sûr et en temps utile aux personnes ayant besoin de protection et d'assistance, y compris les personnes déplacées à l'intérieur du territoire et les victimes de conflits armés, ainsi qu'aux réfugiés sur leur territoire (75 I)).

humanitaires sont confrontées tout autant que la population locale, le rôle accru qu'elles assument au plan opérationnel dans les situations de conflits a ajouté une nouvelle dimension aux préoccupations en matière de sécurité.

28. La mort d'agents humanitaires en Bosnie-Herzégovine, au Burundi, en Tchétchénie (Fédération de Russie) et au Rwanda a souligné à quel point les organisations humanitaires opérant dans des lieux où le droit n'est plus respecté courent des risques du fait d'agents de l'Etat ou d'agents extérieurs à l'Etat. Ces événements tragiques ont entravé les efforts visant à fournir protection et secours, et sapé la promotion de solutions pour laquelle le suivi est fréquemment essentiel. Il ne suffit plus désormais de ne pas empêcher l'accès international, il faut en outre s'engager résolument à garantir un accès sûr et non entravé. Le Comité exécutif pourrait souhaiter affirmer avec force cette obligation et s'employer à la faire respecter si des obstacles s'y opposent.

29. Si beaucoup a été fait pour améliorer la sécurité et la sûreté du personnel sur le terrain au niveau pratique par les agences elles-mêmes, le droit international applicable reste peu développé. La Convention des Nations Unies sur la sûreté et la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé n'est pas encore en vigueur et ne couvre pas de façon adéquate le personnel humanitaire. Des efforts accrus sont nécessaires pour offrir au HCR et aux autres organisations concernées des garanties de sécurité, accompagnées des mesures pratiques correspondantes, ainsi que pour établir, en parallèle, des obligations nées de traités. Dans ce contexte, l'inclusion, par la Commission du droit international, des crimes commis contre le personnel des Nations Unies et le personnel associé dans le projet de Code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité représente un pas dans cette direction.

V. RESPECT DES LEGISLATIONS NATIONALES

30. La Déclaration des Nations Unies sur l'asile territorial prévoit que les Etats accordant l'asile ne permettront pas que les personnes auxquelles il a été accordé se livrent à des activités contraires aux buts et principes des Nations Unies. Cette déclaration illustre le fait que l'asile comporte des droits et des devoirs de la part des Etats et des individus, ce qui crée un cadre permettant aux individus de vivre dans la sécurité et évitant toute tension induite entre les Etats. Dans ce cadre, la Convention de 1951 reconnaît que les réfugiés doivent respecter les législations nationales, et le HCR partage la préoccupation des gouvernements sur les conséquences du non-respect de cette législation par les réfugiés.

31. Le non-respect des législations nationales ou des considérations de sécurité nationale par les réfugiés et les demandeurs d'asile peut poser de graves problèmes. La sécurité locale peut en pâtir, de même que l'hospitalité réservée aux demandeurs d'asile. Ces conséquences peuvent, à leur tour, remettre en question l'octroi de l'asile. Sur cette base, la Convention de 1951 et d'autres instruments internationaux concernant les réfugiés prévoient plusieurs lignes de conduite selon que les crimes sont de nature particulièrement grave, menacent la sécurité nationale ou mettent en danger la communauté du pays de refuge. Aucun des instruments concernant les réfugiés ne prévoit la protection, l'immunité ou la disculpation des réfugiés pour des actes répréhensibles.

32. L'ossature de la Convention sur les réfugiés indique que les réfugiés doivent être traduits en justice selon les procédures normales, dans le strict respect de leurs droits, y compris le droit au non refoulement.⁷ Les clauses d'exclusion ne constituent pas, et n'ont pas pour but de constituer, une réponse adéquate aux infractions à la législation du pays hôte, dans la mesure où elles sont liées à des crimes internationaux graves, y compris les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité, ainsi que les délits politiques graves commis avant l'entrée sur le territoire. L'obligation d'appliquer la législation nationale et de veiller à ce que les demandeurs d'asile et les réfugiés ne participent pas à des activités contraires aux buts et principes des Nations Unies incombe au pays hôte, qui doit veiller à ce que les réfugiés sur son territoire respectent sa législation et les engagements internationaux. Le respect de ces principes, par le biais de l'application des instruments internationaux pertinents, et leur application effective au niveau national contribuent également à garantir l'acceptation de l'institution de l'asile et à la préserver. Dans certains cas, les devoirs des réfugiés peuvent ne pas être parfaitement compris par les autorités nationales ou même par les réfugiés eux-mêmes, et la capacité de faire respecter la législation nationale peut également faire défaut.

33. La Convention de l'OUA prévoit qu'un Etat membre peut faire appel à un autre pays pour "alléger le fardeau" lorsque l'Etat éprouve des difficultés, pour quelque raison que ce soit, à continuer d'accorder l'asile aux réfugiés. La Convention de 1951 prévoit également que les réfugiés expulsés d'un pays pour des raisons ayant trait à la sécurité nationale et à l'ordre public doivent avoir la possibilité d'obtenir l'admission en toute légalité dans un autre pays.

34. Le HCR appuie sans réserve le droit des Etats en la matière et continue de travailler en étroite coopération avec eux, à cet égard. En même temps, il est essentiel que ces droits et devoirs ne soient pas utilisés à mauvais escient pour justifier des expulsions arbitraires de réfugiés ou des restrictions indues les concernant.

VI. CONCLUSION

35. L'évolution de la situation internationale a suscité un examen approfondi des possibilités de protection des populations déplacées ou menacées par le conflit, les violations des droits de l'homme et la persécution, et des moyens d'assurer la sécurité des réfugiés lorsqu'ils rentrent dans des régions où règne encore l'instabilité. Il a toujours été reconnu que le succès de ces stratégies repose sur la volonté politique des Etats directement concernés de s'attaquer aux facteurs se trouvant à l'origine de ces déplacements. Comme les crises de réfugiés ne cessent de le démontrer, ces conditions sont rarement réunies, et l'asile reste indispensable tant en qualité de réponse immédiate qu'en qualité de solution.

⁷ Les dispositions de l'article 32 indiquent que l'expulsion d'un réfugié ne peut être envisagée que pour des motifs de sécurité nationale et d'ordre public et seulement en exécution d'une décision rendue conformément à la procédure prévue par la loi. L'article 33 (2) de la Convention prévoit que le bénéfice de l'obligation de non refoulement ne pourra toutefois être invoqué par un réfugié qu'il y aura des raisons sérieuses de considérer comme un danger pour la sécurité du pays où il se trouve ou qui, ayant été l'objet d'une condamnation définitive pour un crime ou délit particulièrement grave, constitue une menace pour la communauté dudit pays.

36. Il reste encore beaucoup à faire pour contrer les menaces qui pèsent sur l'asile. Pour offrir une protection aux personnes contraintes de fuir leur foyer et leur pays, l'une des premières démarches consiste à établir une distinction entre les personnes qui requièrent une protection internationale et celles qui n'en ont pas besoin, et à accorder au moins une protection temporaire en cas d'afflux massifs. En l'absence de mécanismes rapides, justes et efficaces en la matière - qu'il s'agisse d'afflux massifs ou de mouvements isolés - on s'expose à des problèmes de sûreté et de sécurité ainsi qu'à des abus. En conséquence, les Etats pourraient bien avoir recours à des mesures qui réduisent effectivement les possibilités de protection. Dans les situations d'afflux massifs, les éléments militaires doivent être désarmés et isolés d'emblée. Les camps ou les zones d'installation doivent être situés à une distance raisonnable des frontières et le respect par les réfugiés de la législation nationale doit être assuré. L'inadéquation des efforts, à cet égard, ne fera qu'exacerber les tensions entre les Etats, ce qui laisse la porte ouverte à l'infiltration dans les camps et aux agressions contre les zones d'installation de réfugiés. La communauté internationale doit également se prononcer résolument en faveur d'un accès et d'un suivi adéquats en tant qu'éléments clés de la garantie d'une protection et d'une assistance aux réfugiés et aux rapatriés. A cette fin, des mesures juridiques complémentaires visant à renforcer la sécurité et la sûreté des agents de secours sont nécessaires de toute urgence.

37. La communauté internationale dispose des instruments nécessaires, qu'ils soient juridiques, pratiques ou politiques, pour veiller à ce que l'octroi de l'asile reste un acte pacifique conforme aux exigences de sécurité nationale et au droit international. Dans la pratique, les situations de réfugiés peuvent submerger les pays hôtes et exiger un appui supplémentaire d'autres acteurs (Etats, Organisation des Nations Unies, autres organisations internationales, acteurs extérieurs à l'Etat) si l'on entend préserver l'institution de l'asile. A cet égard, la solidarité internationale et le partage de la charge constituent des impératifs et exigent des efforts, des ressources et un engagement importants de la part d'autres Etats. Le HCR continuera de mettre en lumière les dilemmes que rencontrent toutes les parties et auxquels est confronté le cadre même de la protection internationale. Le régime de protection des réfugiés est avant tout conçu pour contribuer à résoudre les problèmes des personnes dont les droits et les libertés sont violés et menacés, et pour défendre les droits des Etats à vivre en paix les uns avec les autres. En tant que cadre universel, toutefois, il ne peut être réellement efficace qu'avec la participation et l'appui de tous les gouvernements, particulièrement dans les situations nouvelles et plus dangereuses où le HCR se trouve de plus en plus fréquemment.