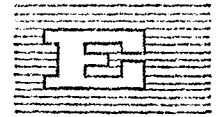


NATIONS UNIES
CONSEIL
ECONOMIQUE
ET SOCIAL



Distr.
GENERALE
E/CN.4/1503*
17 février 1982
FRANCAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME
Trente-huitième session
Point 12 b) de l'ordre du jour provisoire

QUESTION DE LA VIOLATION DES DROITS DE L'HOMME ET DES LIBERTES
FONDAIMENTALES OU QU'ELLE SE PRODUISE DANS LE MONDE,
EN PARTICULIER DANS LES PAYS ET TERRITOIRES
COLONIAUX ET DEPENDANTS

Les droits de l'homme et les exodes massifs

Etude établie par
Sadruddin Aga Khan
Rapporteur spécial

* Nouveau tirage pour raisons techniques.

TABLE DES MATIERES

| | <u>Paragraphes</u> |
|---|--------------------|
| Introduction | 1 - 10 |
| Chapitre I Cadre conceptuel | 11 - 33 |
| Chapitre II Rapports existant entre les exodes massifs et les violations des droits de l'homme | 34 - 61 |
| Chapitre III Synopsis | 62 - 113 |
| Conclusions | 114 - 140 |
| Recommandations | |

Monsieur le Président,

Conformément au paragraphe 7 de la Résolution 29 (XXXVII) de votre Commission, j'ai l'honneur de vous remettre ci-joint l'étude relative à la question des droits de l'homme et des exodes massifs.

Cette étude est une faible tentative faite pour examiner succinctement un problème d'énormes proportions et d'une complexité croissante. Le phénomène de l'exode massif, qui est malheureusement en passe de devenir une des caractéristiques permanentes de notre époque, doit son existence à un ensemble de facteurs inhérents à la société contemporaine, qui demanderaient chacun à être étudié séparément de manière approfondie. Ce problème risque de s'aggraver encore si des mesures pratiques et judicieuses ne sont pas prises d'urgence pour contenir, sinon prévenir, les exodes massifs. Le préalable de ces mesures est la volonté politique des gouvernements, concrétisée sur le plan mondial.

Si la présente étude ne sert qu'à rendre les gouvernements et l'opinion plus conscients du problème et qu'à les inciter à en poursuivre l'analyse, elle n'aura pas été vaine. Mais, tout bien considéré, je pense que si nous devons réussir dans une certaine mesure à épargner aux générations futures la perspective sinistre du déracinement de millions de personnes, il faudra autre chose que des rapports ou des résolutions, si utiles et pertinentes soient-ils.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, les assurances de ma très haute considération.

Sadruddin Aga Khan

Son Excellence Monsieur Carlos Callero Rodrigues
Ambassadeur, Président de la Commission des
droits de l'homme
Office des Nations Unies à Genève
Palais des Nations
1211 Genève 10

INTRODUCTION

1. Le phénomène des mouvements massifs de population n'est pas nouveau. Depuis les temps les plus reculés, les hommes fuient leur intolérance réciproque ou émigrent à la recherche d'une terre et de moyens d'existence. Mais, ces dernières années, les mouvements de réfugiés et de personnes déplacées ont atteint une telle ampleur qu'ils sont devenus un sujet de préoccupation croissante pour la communauté internationale. Au début des années 1980, le nombre des réfugiés dépassait dix millions et l'exode prenait la forme d'une véritable hémorragie dans certains pays. Parallèlement, des mouvements migratoires de plus en plus vastes au sein des pays et des régions ont commencé à poser des problèmes économiques et sociaux d'une dimension jusque-là inconnue.
2. Avec l'apparition d'une centaine de nouveaux Etats issus du colonialisme - souvent à la suite de luttes acharnées, et avec l'héritage de frontières nationales artificielles, une unité nationale fragile, une économie sous-développée, un manque de cadres et des problèmes logistiques illimités - le monde a assisté, au cours des trente-cinq dernières années, à une prolifération sans précédent des tensions et des conflits. L'incompréhension et le rejet des idéologies nouvelles par certaines sections de la population, les manifestations criantes de discrimination raciale, les guerres civiles, les régimes de terreur instaurés par plus d'un dictateur, l'invasion étrangère et la gravité des difficultés économiques ont incité des millions de personnes à penser que la vie ailleurs que dans leur pays devait être bien plus supportable.
3. Les récents exodes massifs de population à destination de pays limitrophes ne se traduisent pas seulement par des privations et de la misère pour bien des hommes; ils ont fini aussi par imposer aux pays d'accueil et à toute la communauté internationale un fardeau qui s'avère de plus en plus lourd à porter. Les trois solutions qui ont jusqu'à présent permis de trouver une solution à la plupart des problèmes de réfugiés, à savoir le rapatriement librement consenti, l'installation dans le pays d'accueil ou la réinstallation dans des pays tiers, ne peuvent plus répondre à toutes les situations. Tant que la situation qui règne dans le pays d'origine reste à peu près inchangée et qu'il ne s'instaure aucun dialogue entre les gouvernements directement intéressés, on ne peut espérer que les réfugiés consentent librement à retourner chez eux. Dans les zones où l'on en compte des centaines de milliers, voire des millions, et où la terre et les autres ressources sont rares, les programmes d'intégration dans le pays d'accueil sont pratiquement impensables. Quant à la réinstallation dans des pays tiers, la diaspora indochinoise a montré à plus d'une vingtaine de pays qui avaient offert d'accueillir des contingents spéciaux de réfugiés au plus fort de la crise en Asie du Sud-Est (premier semestre de 1979), combien il était difficile d'intégrer des réfugiés issus d'un milieu ethnique et culturel totalement différent. Rares sont les pays qui ont pu renouveler dans les mêmes proportions leurs offres généreuses d'accueil, voire simplement les renouveler.
4. Quoi qu'il en soit, la présence dans certaines régions de millions de personnes déracinées, venues parfois avec leurs nombreux troupeaux, met en péril l'économie déjà en difficulté des pays d'accueil et constitue une grave menace écologique qui ne devrait pas être ignorée. Quant aux "migrants économiques", la récession mondiale a eu pour conséquence qu'on n'en a plus autant besoin qu'avant. Pourtant, des millions de personnes s'efforcent encore d'aller vers les pays riches dans l'espoir de trouver du travail et une vie meilleure.
5. Tous ces facteurs ont conduit un certain nombre de gouvernements à conclure qu'il fallait attacher une attention particulière à l'examen des forces qui étaient à l'origine des déplacements de population, surtout pour déterminer par quels moyens l'on pourrait prévenir l'apparition de nouvelles vagues de réfugiés. En même temps, on a ressenti la nécessité d'étudier le phénomène de l'exode massif dans le contexte des

droits de l'homme. D'où l'initiative prise par la Commission des droits de l'homme de nommer un Rapporteur spécial (résolution 29 (XXXVII)).

6. La présente étude, qui a peut-être provoqué de grands espoirs dans certains milieux, ne peut prétendre fournir toutes les réponses. En outre, sa signification ne sera pas identique pour tous les peuples, de même que plusieurs personnes contemplant un même paysage en voient des aspects différents. L'étude est toutefois rédigée dans un esprit de détachement et d'objectivité, et présente une évaluation aussi concrète que possible de la situation à un moment donné. Cette situation n'était pas exactement la même avant et ne le sera pas totalement après, car le tableau change, et deux photos prises l'une après l'autre ne reproduiraient pas exactement la même image.

7. La portée de la présente étude et la méthodologie adoptée par le Rapporteur spécial sont examinées dans le chapitre premier. Des gouvernements, des institutions spécialisées ou des organes subsidiaires du système des Nations Unies et des organisations intergouvernementales ou non gouvernementales, dotées du statut consultatif auprès du Conseil économique et social ont été consultés. A la suite de ces consultations, sur la base des nombreuses données rassemblées pour l'étude, on a pu formuler un certain nombre de conclusions et de recommandations.

8. L'auteur tient à remercier les gouvernements et leurs représentants permanents à Genève, les Chefs de secrétariat des institutions et leur personnel, les organisations non gouvernementales et les nombreux chercheurs indépendants qui ont fourni de précieux renseignements. La contribution financière spéciale consentie par le Gouvernement canadien à l'appui de ce projet a été vivement appréciée.

9. De toute évidence, si l'on ne trouve pas le moyen de faire obstacle au déni des droits de l'homme ou aux violations flagrantes de ces droits, si l'on ne parvient pas à un partage plus équitable des ressources mondiales et à plus de modération et de tolérance, si l'on n'accorde pas à chaque individu, sans distinction de race, de religion ou d'appartenance à un groupe social ou à un parti politique, le droit d'être membre à part entière de sa communauté - ou encore de se déplacer librement pour chercher du travail et des conditions de vie décentes à l'abri des conflits - le monde devra continuer à vivre avec le problème des exodes massifs. S'il n'est pas surmonté, ce problème constituera une menace croissante pour la paix et la stabilité dans le monde.

10. Les gouvernements doivent faire preuve d'imagination pour trouver une réponse, dans une optique commune, à ce qui est encore le drame collectif de millions d'individus, dont le plus grand espoir est bien légitimement de pouvoir vivre en paix sans avoir à chercher ailleurs le moyen de survivre.

C'est à eux, ces hommes, ces femmes et ces enfants dont on n'entend pas la voix, qu'est dédiée la présente étude.

CHAPITRE PREMIER -- CADRE CONCEPTUEL

"Les droits de l'homme sont inhérents à la personne;
ils ne procèdent pas de la nationalité."

Stephen B. Young, Harvard Law School, dans
"Between Sovereigns : A Re-examination
of the Refugee's Status"

A. Champ de l'étude

11. La présente étude découle d'une décision prise en vertu de la résolution 29 (XXXVII) en date du 11 mars 1981, de la Commission des droits de l'homme de l'Organisation des Nations Unies. Le 9 avril 1981, conformément au paragraphe 2 du dispositif de cette résolution, le Président de la Commission a désigné "un rapporteur spécial chargé d'étudier la question des droits de l'homme et des exodes massifs". A cet égard, la Commission a considéré, au paragraphe 4 du dispositif :

"que le Rapporteur spécial pourrait, dans l'exécution de son étude, solliciter et recevoir des informations principalement des organismes ou des départements intéressés de l'Organisation des Nations Unies, compte dûment tenu des attributions de l'organisme ou du département intéressé, et des gouvernements, ainsi que des institutions spécialisées, des organisations intergouvernementales et des organisations non gouvernementales dotées du statut consultatif auprès du Conseil économique et social;"

Au paragraphe 7 du dispositif, la Commission a prié le Rapporteur spécial :

"de présenter son étude, accompagnée de conclusions et de recommandations, à la Commission à sa trente-huitième session."

12. En s'acquittant de la tâche qui lui était confiée, le Rapporteur spécial a tenu compte aussi de la résolution 30 (XXXVI) du 11 mars 1980, dans laquelle la Commission s'était déclarée troublée par les indices selon lesquels :

"de tels exodes massifs de personnes et de groupes résultent fréquemment de violations des droits de l'homme."

Au paragraphe 5 du dispositif, la Commission demandait en outre que le Secrétaire général lui soumette un rapport. Ce rapport lui a été présenté le 27 janvier 1981 (document E/CN.4/1440).

13. Au paragraphe 5 de ce rapport, le Secrétaire général déclarait que :

"Les situations qui donnent lieu à des exodes massifs ont des causes souvent très complexes. Ces exodes peuvent en effet être la conséquence de conflits politiques ou militaires, intérieurs ou extérieurs, de désordres civils, persécutions ou d'autres formes de violation des droits de l'homme, qu'il s'agisse des droits civils et politiques ou des droits économiques, sociaux et culturels."

Il indiquait les diverses initiatives qu'il avait prises, conformément aux responsabilités que lui conférait la Charte, pour tenter de résoudre le problème des exodes massifs, et exprimait l'opinion qu'il conviendrait peut-être :

"... que des organes des Nations Unies comme la Commission des droits de l'homme étudient plus à fond ou explicitent le rapport existant entre les violations des droits de l'homme et les exodes massifs en vue de mettre au point des méthodes ou procédures complémentaires qui permettent de faire face à ce genre de problème, en tenant compte toutefois des observations formulées plus haut au paragraphe 6."

Au paragraphe 6 du rapport, le Secrétaire général déclarait :

"Dans de nombreux cas, il est évident que les exodes massifs sont le résultat d'un déni des droits de l'homme, ce que le Secrétaire général ne manque pas de souligner lors de ses contacts et de ses consultations avec les parties intéressées. Toutefois, il constate souvent qu'une très grande prudence s'impose

avant de divulguer la teneur exacte de ces entretiens avec les gouvernements intéressés, surtout lorsque ces contacts ont porté sur les rapports pouvant exister entre les exodes massifs et le plein exercice des droits de l'homme, afin de ne pas compromettre les contacts ultérieurs et de ne pas se priver de toute possibilité d'être, à l'avenir, de quelque utilité pour les victimes de telles situations."

14. A sa 35ème session, l'Assemblée générale a adopté, sans procéder à un vote, la résolution 35/196 du 15 décembre 1980, dans laquelle elle exprimait sa profonde préoccupation devant la persistance des exodes et des déplacements massifs de populations et devant les souffrances et les problèmes qui en résultent pour les personnes et les Etats concernés. En même temps, l'Assemblée générale avait été saisie de la question relative à la "coopération internationale en vue d'éviter de nouveaux courants de réfugiés". Sur une initiative de la République fédérale d'Allemagne, la Commission politique spéciale a examiné de près les moyens de prévenir ou de contenir les exodes massifs, et a adopté dans ce contexte la résolution 35/124 du 11 décembre 1980. Le rapport présenté par le Secrétaire général conformément au paragraphe 3 de cette résolution (document A/36/582 et additifs), rapport qui contenait les observations communiquées par les gouvernements, comporte beaucoup d'éléments directement liés à l'étude du Rapporteur spécial. Par une résolution adoptée ultérieurement à sa dernière session (A/36/148), l'Assemblée générale a créé un Groupe d'experts gouvernementaux, dont l'activité se rapportera directement aux divers aspects du phénomène de l'exode massif.

15. En élaborant son étude, le Rapporteur spécial a surtout fondé ses conclusions sur des situations réelles, survenues entre 1970 et 1980 pour lesquelles la communauté internationale a dû aider des dizaines et des centaines de milliers de personnes qui avaient quitté leur pays pour diverses raisons.

16. Les statistiques concernant les réfugiés et les personnes déplacées qui sont utilisées dans l'étude sont presque toujours celles du HCR, qui les obtient généralement des gouvernements (une exception notable étant l'enregistrement des réfugiés indochinois dont se charge le HCR). Les chiffres relatifs à la population et au produit national brut (PNB) sont tirés du rapport de la Banque mondiale pour l'année 1981; ils concernent l'année 1979.

B. Droits de l'homme

17. Au cours des dernières décennies, on a usé et abusé plus que jamais du concept des droits de l'homme, en partie parce que les violations de ces droits ont été plus fréquentes et en partie parce que tant les individus que l'Etat en ont pris davantage conscience. L'expression "droits de l'homme" contient elle-même des éléments d'ambiguïté : si les mots "de l'homme" sont clairs, la notion de "droit" implique que quelque chose est dû et qu'il est possible de revendiquer légitimement ce qu'on peut se voir refuser. Mais ce n'est guère ainsi que les gouvernements envisagent les droits de l'homme. La situation est le reflet du conflit entre l'école classique et l'école progressiste du droit international. En même temps que des efforts sont faits pour que les individus - et non les Etats - soient considérés comme étant les sujets du droit international, les Etats défendent tout aussi vigoureusement le maintien de leurs prérogatives souveraines.

18. L'individu étant le bénéficiaire ultime de tout système de règles et de pratiques internationales, il est d'autant plus important de respecter les droits de l'homme. Ces droits, tels qu'ils sont énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, constituent un ensemble de directives, un code de conduite indiquant comment, dans une société idéale, l'Etat doit se comporter à l'égard de l'individu. L'Etat ne peut pas commettre d'abus à l'égard de l'homme. La légalité doit être le principe suprême, et les tribunaux doivent l'appliquer impartialement, même à l'encontre des gouvernements. L'Etat est appelé à respecter la vie privée de l'individu - notamment sa liberté de pensée, de religion et d'opinion. Le progrès économique et social de l'homme est également garanti de manière assez précise. Toute personne a droit à la propriété privée, à l'emploi, à la sécurité sociale, à l'éducation, aux soins médicaux, à l'alimentation, au logement, et même au vêtement. Pour le monde des années 80, la Déclaration universelle contient des promesses qui sont utopiques. La Déclaration et ses articles pertinents constituent une image idéale, un mirage que nous efforçons d'atteindre. S'il s'agit de droits, combien de gouvernements sont en mesure d'en assurer la jouissance à leurs ressortissants ? Ceux-là mêmes, hommes ou femmes, qui tiennent aujourd'hui les rênes du pouvoir dans la majorité des nations indépendantes bénéficient-ils toujours de ces droits ?

19. En ce qui concerne le cadre conceptuel de la présente étude, la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 a été utilisée comme texte de base pour étudier les exodes massifs. Cela dit, il faut bien comprendre que le document de 1948 était essentiellement une déclaration d'intention de la part des Etats et n'avait aucun caractère obligatoire. Malgré les répercussions considérables qu'elle a eues sous l'angle de l'autorité morale, surtout en raison de son adoption dans le climat de l'après-guerre, d'importantes parties de cette déclaration sont, par la nature même des choses, restées sans effet sur de nombreux Etats dans pratiquement tous les continents.

20. Comprenant qu'il fallait traduire cette déclaration d'intention sous une forme plus concrète en vue d'une action tangible, l'Assemblée générale des Nations Unies a poursuivi avec ténacité l'oeuvre entreprise en 1948. Les deux résultats les plus importants ont été i) le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et ii) le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Protocole facultatif s'y rapportant. Le but recherché était de permettre aux Etats de "s'engager librement à respecter de nouvelles règles de droit international faisant de l'individu un sujet et non plus seulement un objet du droit" 1/. Ces Pactes ont été suivis par la Déclaration des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, adoptée à l'unanimité par l'Assemblée générale en 1963, et par la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, adoptée par l'Assemblée générale en 1965.

21. Le nombre des adhésions à ces pactes a régulièrement augmenté et des mécanismes de surveillance et d'application ont été mis au point. A sa dernière session, l'Assemblée générale a adopté plusieurs résolutions se rapportant aux questions des droits de l'homme. Dans la résolution 36/58, l'Assemblée générale, ayant "pris acte du rapport du Secrétaire général sur l'état du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques" et ayant noté avec satisfaction que de nouveaux Etats membres avaient adhéré aux Pactes internationaux, a pris "dûment acte de la décision 1981/162 du Conseil économique et social, en date du 8 mai 1981, concernant le réexamen de la composition et de l'organisation des dispositions administratives

1/ Stephen B. Young, "Between Sovereigns : A Re-examination of the Refugee's Status", Harvard Law School, 1981.

du Groupe de travail de session (d'experts gouvernementaux) sur l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, et attend[ait] avec intérêt les nouveaux résultats qu'apportera[it] à cet égard la première session ordinaire de 1982 du Conseil".

22. Les dispositions à prendre au niveau régional pour assurer la promotion et la protection des droits de l'homme ont fait l'objet de la résolution 36/154 dans laquelle l'Organisation de l'unité africaine a été félicitée de l'adoption de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. L'Assemblée générale a également noté que des consultations avaient eu lieu avec les Etats d'Asie en vue de tenir à Colombo un séminaire sur la promotion et la protection des droits de l'homme dans cette région. Dans la résolution 36/169 relative à la célébration en 1983 du trente-cinquième anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'Assemblée générale a demandé aux Etats membres, aux institutions spécialisées et à toutes les organisations internationales, gouvernementales et non gouvernementales concernées par la protection et la promotion des droits de l'homme de prendre des mesures appropriées pour que l'anniversaire soit l'occasion d'efforts particuliers pour promouvoir la compréhension, la coopération et la paix internationales ainsi que le respect universel et effectif des droits de l'homme. Dans la résolution 36/165, l'Assemblée générale a décidé de créer à sa session suivante un groupe de travail à composition non limitée, chargé de mener à bien l'élaboration du projet de déclaration sur les droits de l'homme des personnes qui ne sont pas des ressortissants du pays dans lequel elles vivent.

23. Une analyse des Pactes serait certes utile, mais dépasserait le cadre de la présente étude. De toute façon, la plupart des pays d'où sont partis des exodes massifs au cours de la période de l'étude n'ont pas jusqu'ici adhéré à ces instruments. Le Rapporteur spécial a estimé que, pour déterminer la nature du lien existant entre les droits de l'homme et les exodes massifs, il fallait analyser article par article la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948; on pourrait peut-être ainsi préciser dans quelle mesure l'exode est la conséquence d'une violation de ces droits.

24. Affirmer que le phénomène de l'exode massif disparaîtrait pratiquement si les Etats respectaient - ou, dans le cas des droits économiques, avaient les moyens de respecter - les droits énoncés dans la Déclaration universelle est une évidence. Ce qu'il faut déterminer, c'est dans quelle mesure, compte tenu des réalités sociales, politiques, économiques de notre temps, il est possible d'agir vraiment au niveau international pour contenir, voire éliminer, l'un des phénomènes les plus tragiques de notre époque.

C. Exode massif

25. La terminologie peut prêter à confusion et les problèmes de nomenclature ont contribué au manque de compréhension du phénomène de l'exode massif. Tout en reconnaissant comme l'a fait Erasme que "toute définition est dangereuse", on peut très difficilement établir des plans satisfaisants si l'on ne cerne pas bien le problème. Aux fins de la présente étude, on a retenu deux grands critères pour déterminer s'il y a ou non exode massif :

- i) Critère quantitatif : un nombre très élevé de départs par rapport au pays d'origine ou au pays d'asile. Il est difficile de fixer un pourcentage précis de la population nationale car l'importance des deux pays visés (ils peuvent être plus nombreux lorsqu'il y a plus d'un pays d'asile) est toujours différente, de même que la perte de main-d'oeuvre d'un pays ne correspondra jamais à la capacité d'absorption de l'autre. Dans l'aperçu d'ensemble de la décennie, on verra que certaines des situations considérées ont entraîné une diminution de plus d'un quart de la population nationale. Cependant, le départ ne serait-ce que d'un pour cent ou d'une fraction

d'un pour cent de la population dans un pays comptant 40 à 50 millions d'habitants peut très bien constituer un afflux massif pour le pays d'accueil.

- ii) Critère qualitatif : même si le nombre des départs est relativement faible, le fait pour les partants d'appartenir à une minorité particulière, par exemple un groupe religieux ou ethnique. Si les événements ou les conditions auxquels une minorité ou un groupe déterminé est confronté dans un pays donné sont tels qu'une forte proportion de ses membres est amenée à partir, cette situation peut être considérée comme un exode massif.

26. Comme on le verra, un exode massif peut être dû à des facteurs perturbant tel ou tel des domaines de la vie humaine auxquels s'applique la Déclaration universelle des droits de l'homme, à savoir la vie de la personne ou les aspects économiques, politiques et civiques de la société humaine.

27. Depuis quelques années, les médias et les gouvernements prêtent plus d'attention aux circonstances entourant l'apparition de réfugiés. Ici encore, la confusion terminologique contribue beaucoup à l'absence d'une prise de position cohérente à l'échelon mondial face à l'ensemble du problème. Il existe une multiplicité de termes tels que "personne en quête d'asile", "immigrant illégal", "transfuge", "expulsé", "émigrant", "personne déplacée", etc., de même, les victimes de catastrophes naturelles sont souvent aussi appelées "réfugiés". C'est ainsi que des catégories différentes de personnes finissent par être groupées sous un même titre général.

28. La définition universellement acceptée du réfugié est contenue dans la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, dont l'article premier précise que le terme "réfugié" s'applique, aux fins de la Convention, à toute personne qui :

"par suite d'événements survenus avant le premier janvier 1951 et craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner".

29. La portée de cette Convention a été élargie à la suite de l'adoption du Protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés.

30. Elaborée dans le climat particulier des années d'après-guerre, la définition de 1951 par son caractère restrictif ne constitue pas une réponse satisfaisante aux situations diverses qui se sont si souvent présentées dans les années 60 et 70. L'Organisation de l'unité africaine (OUA) a eu le mérite d'essayer de mettre à jour le concept de réfugié. La Convention de l'OUA de 1969 complète comme suit au paragraphe 2 de l'article premier la définition de la Convention de 1951 (reprise au paragraphe 1 du même article) :

"Le terme "réfugié" s'applique également à toute personne qui, du fait d'une agression, d'une occupation extérieure, d'une domination étrangère ou d'événements troublant gravement l'ordre public dans une partie ou dans la totalité de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité, est obligée de quitter sa résidence habituelle pour chercher refuge dans un autre endroit à l'extérieur de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité".

31. En ce qui concerne la définition des réfugiés de facto, seul le Conseil de l'Europe a abordé le problème, la définition adoptée étant la suivante :

"Les 'réfugiés de facto' sont des personnes qui ne sont pas reconnues comme réfugiées au sens de l'article premier de la Convention relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951, modifiée par le Protocole du 31 janvier 1967 relatif au statut des réfugiés, et qui ne peuvent pas ou, pour des raisons reconnues valables, ne veulent pas retourner dans le pays dont elles ont la nationalité ou, si elle n'ont pas de nationalité, dans le pays où elles résident habituellement".

32. En ce qui concerne l'asile, ni la notion ni le terme même d'asile n'apparaissent dans la Convention de 1951. L'Assemblée générale, dans l'intention de combler cette lacune du droit international humanitaire a adopté comme première mesure la "Déclaration des Nations Unies sur l'asile territorial" dans sa résolution 2312 (XXII) du 14 décembre 1967.

33. Les efforts faits par la suite pour codifier les textes relatifs à l'asile n'ont pas donné de résultats satisfaisants. Bien au contraire, quand, sur l'initiative du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, l'Organisation des Nations Unies a convoqué une Conférence de plénipotentiaires sur l'asile territorial à Genève au début de 1977, les Etats se sont montrés si enclins à sauvegarder leur prérogatives souveraines que, au lieu d'aboutir à des progrès pour l'individu, les débats ont démontré que tout résultat tangible risquait en fait de constituer un retour en arrière. La Conférence n'a adopté que deux articles et a été ajournée sine die.

CHAPITRE II - RAPPORTS EXISTANT ENTRE LES EXODES MASSIFS
ET LES VIOLATIONS DES DROITS DE L'HOMME

"A quoi sert-il de parler d'égalité entre les citoyens et de libertés fondamentales à ceux qui n'ont que la liberté de mourir de faim, ou de liberté de travail à celui qui ne trouve aucun emploi ?"

Félix Houphouët-Boigny, Président de la République
de Côte d'Ivoire

34. Les mouvements de population sont dus à une combinaison de facteurs. Politique ou économique, un exode ne pourrait être empêché ou circonscrit que si, au point de départ, les conditions étaient radicalement différentes. Mais changer ces conditions serait apparemment une tâche d'une si extraordinaire ampleur qu'elle défierait la compétence et les capacités de tout organe de la communauté internationale agissant isolément. Des problèmes comme ceux que posent les droits de l'homme, les disparités économiques et sociales, la paix et la sécurité, l'alimentation et la population, doivent être abordés sur un plan mondial. Il faudrait que la politique ne vienne qu'en second lieu, et que peut-être les gouvernements acceptent une interprétation plus souple de la souveraineté nationale. Ces conditions ne sont pas près d'être réalisées. Nous vivons dans un monde imparfait.

35. Pour les besoins du présent rapport, la priorité doit aller aux violations des droits de l'homme qui sont une cause importante d'exodes massifs, par opposition aux départs individuels. Comme on l'a expliqué plus haut, ce sont seulement les articles pertinents de la Déclaration universelle qui ont retenu particulièrement l'attention.

36. Dans tous les cas d'exode survenus au cours de la décennie écoulée, il faut reconnaître qu'il y a eu violation de l'esprit, et souvent de la lettre, de la Déclaration universelle des droits de l'homme et de son préambule. La primauté du droit, seule garantie d'un traitement juste de l'individu, était absolument inexistante dans bien des pays d'où sont partis les exodes. Les conditions locales, un état de conflit interne ou externe, l'autorité de régimes dictatoriaux ou despotiques, et le système arbitraire de gouvernement par décret qui en résulte ont empêché des individus ou des groupes de se faire entendre équitablement ou de chercher à obtenir réparation. Ce qui est pire, c'est qu'on a souvent abusé de la loi pour déposséder ou expulser certaines communautés, pour institutionnaliser la discrimination économique ou raciale et pour faire en sorte que certaines parties de la population ne puissent pas continuer à vivre dans le pays où elles résidaient habituellement. "La révolte contre la tyrannie et l'oppression" (préambule de la Déclaration universelle des droits de l'homme) conduisait à s'expatrier pour tenter sa chance ailleurs. Les rapports ou les comptes rendus analytiques de la Commission des droits de l'homme, de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et d'Amnesty International, comme ceux d'autres organes qui se consacrent à la défense des droits de l'homme, sont autant de documents qui appuient ces affirmations.

37. Il importe de faire observer qu'il y a aussi eu violation de la Déclaration quand on omettait d'appliquer le principe de la légalité aux apatrides ou aux groupes non nécessairement constitués de citoyens du pays. "Chacun" peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés proclamés dans les autres articles, et il n'est fait entre les personnes aucune distinction fondée sur leur origine nationale ou sociale, leur fortune, leur naissance ou toute autre situation. De plus, le statut de l'autorité souveraine du pays ou du territoire dont une personne est ressortissante n'a rien à voir avec le fait que cette personne peut prétendre à la jouissance des droits de l'homme.

38. Dans le préambule de la Déclaration, "les Etats membres se sont engagés à assurer, en coopération avec l'Organisation des Nations Unies, le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales". Les exodes auraient-ils pris de telles proportions si cette noble déclaration d'intention avait été respectée ?

Article 3 : Tout individu a droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de sa personne.

39. L'effondrement des structures politiques et économiques de nombreux pays qui ont été victimes d'une lutte extérieure ou intérieure ou de la présence de troupes étrangères a souvent empêché l'application des dispositions de l'article 3. De nombreux exilés auraient même perdu la vie, la liberté et la sûreté de leur personne s'ils n'avaient pas quitté leur pays. Les options étaient souvent les suivantes : si l'on renonçait à la liberté, la vie pouvait être moins menacée. Par ailleurs, la sûreté est un droit dont la plupart des civils innocents ne peuvent guère jouir en temps de guerre, en particulier si le système lui-même qui fait vivre toute une population est complètement bouleversé ou détruit par des armes perfectionnées.

Article 4 : Nul ne sera tenu en esclavage ni en servitude; l'esclavage et la traite des esclaves sont interdits sous toutes leurs formes.

Article 5 : Nul ne sera soumis à la torture, ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

40. Les articles 4 et 5 ont été trop souvent violés au cours de la décennie écoulée. Ce qui est pire, certains régimes ont institutionnalisé l'esclavage et la torture. Quelque nom qu'on lui donne, l'esclavage est toujours l'esclavage, surtout s'il se fonde sur des considérations raciales. Quant à la torture, longue est la liste des pays où elle se pratique, et nombreux sont les réfugiés qui ont apporté des preuves multiples et dûment confirmées de son existence. Les travaux consacrés à un projet de convention contre la torture progressent (cf. document E/CN.4/1512 - E/CN.4/Sub.2/495, paragraphe 157), mais comme le note la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, il y a deux problèmes fondamentaux : celui du principe de la compétence universelle prévue dans la Convention, et celui du mécanisme à créer pour assurer l'application de la Convention.

Article 6 : Chacun a le droit à la reconnaissance en tous lieux de sa personne juridique.

Article 7 : Tous sont égaux devant la loi et ont droit sans distinction à une égale protection de la loi. Tous ont droit à une protection égale contre toute discrimination qui violerait la présente déclaration et contre toute provocation à une telle discrimination.

Article 8 : Toute personne a droit à un recours effectif devant les juridictions nationales compétentes contre les actes violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus par la Constitution ou par la loi.

Article 9 : Nul ne peut être arbitrairement arrêté, détenu ni exilé.

Article 10 : Toute personne a droit, en pleine égalité, à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et impartial, qui décidera, soit de ses droits et obligations, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle.

Article 11 : 1) Toute personne accusée d'un acte délictueux est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie au cours d'un procès public où toutes les garanties nécessaires à sa défense lui auront été assurées.

2) Nul ne sera condamné pour des actions ou omissions qui, au moment où elles ont été commises, ne constituait pas un acte délictueux d'après le droit national ou international. De même, il ne sera infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'acte délictueux a été commis.

Article 12 : Nul ne fera l'objet d'immixtions arbitraires dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance, ni d'atteinte à son honneur et à sa réputation. Toute personne a droit à la protection de la loi contre de telles immixtions ou de telles atteintes.

41. Les articles 6 à 12 de la Déclaration qui traitent de l'individu devant la loi doivent être considérés dans le contexte de la situation particulière qui règne en bien des pays d'où sont issus des mouvements massifs de personnes. Malheureusement, la plupart des dispositions de ces articles paraissent assez théoriques en période de conflit. Ce qui est plus important, c'est qu'elles ont été conçues, semble-t-il, pour une société où le législatif est véritablement indépendant, où il existe des "juridictions nationales compétentes" (Article 8), et où "toute personne (accusée d'un acte délictueux) est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie au cours d'un procès public où toutes les garanties nécessaires à sa défense lui auront été assurées" (paragraphe 1) de l'article 11).

42. Pour la plupart des victimes de la cruauté de l'homme pour l'homme, cette société est imaginaire. Vu la situation qui règne en de nombreux pays, ceux qui ont la responsabilité ou la volonté de défendre les droits de l'homme ont plus que jamais le devoir de n'épargner aucun effort pour obtenir un changement rapide. Comment peut-on espérer voir diminuer le nombre des demandeurs d'asile si on laisse se poursuivre les pratiques actuelles ?

43. Ce qui est dramatique, c'est que les réfugiés qui ont quitté leur pays parce qu'ils y avaient perdu leurs droits de l'homme font souvent l'objet d'un traitement également cruel dans les pays d'asile, et sont même renvoyés de force dans leur pays d'origine. Selon Stephen Young de la Harvard Law School : "En matière de droits de l'homme, le droit international ne mentionne nullement ce qui, pour un réfugié ou un apatride, est le point essentiel, à savoir l'entrée dans un pays d'asile. Les règles relatives aux droits de l'homme concernent le traitement des gens à l'intérieur d'une juridiction, non la facilité d'y entrer. Les rédacteurs de la Déclaration universelle des droits de l'homme ont délibérément refusé d'adopter l'asile comme droit universel de l'homme lorsque ce droit a été proposé." 2/

44. Lorsque la situation entraîne un exode massif, l'article 12 n'est presque jamais respecté. Au mieux, l'immixtion dans la vie privée, la famille, le domicile ou la correspondance d'une personne est inévitable; au pis elle est délibérée. En période de conflit, de bouleversements politiques ou sociaux ou de loi martiale, qui pourrait bien se prévaloir du "droit à la protection de la loi contre de telles immixtions ou de telles atteintes", même si les dispositions des Conventions de Genève, que le CICR s'emploie à faire respecter, visent à protéger ce droit.

2/ Young, op. cit.

Article 13 : 1) Toute personne a le droit de circuler librement et de choisir sa résidence à l'intérieur d'un Etat.

2) Toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays.

45. La portée des deux paragraphes de cet article a été sérieusement réduite en ce que la plupart des régimes totalitaires se réservent le droit de surveiller et de contrôler les mouvements de leurs ressortissants, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de leurs frontières. Le fait même qu'une personne s'est déplacée sans obtenir l'autorisation ou le visa nécessaire est un acte punissable.

Article 14 : 1) Devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays.

2) Ce droit ne peut être invoqué dans le cas de poursuites réellement fondées sur un crime de droit commun ou sur des agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies.

46. En ce qui concerne les exodes massifs, l'article le plus pertinent est peut-être l'article 14, parce qu'il illustre la dichotomie existant entre les prérogatives de souveraineté des Etats et les droits de l'homme, ultime bénéficiaire de tout contrat social. Lors des débats consacrés en 1948 à cet article, on avait proposé dans la rédaction initiale que toute personne devrait avoir le droit de chercher asile et d'obtenir l'asile. Les gouvernements ont estimé que le fait de reconnaître ce droit, que tout individu poursuit pourrait finalement revendiquer, ne serait pas seulement une atteinte à leur souveraineté - à leur pouvoir d'admettre ou non sur leur territoire telle ou telle personne - mais aussi peut-être une cause de préjudice en raison des mouvements entre Etats, en particulier en période de conflit. Quelle qu'ait été la valeur du raisonnement, la formule a été remplacée par la suivante : "le droit de chercher ... et de bénéficier ...". Le paragraphe 2 restreint encore le principe.

47. Si cet article n'est pas en soi la source d'exodes massifs, la notion sur laquelle il repose est celle qui inspire la plupart des mouvements de population qui ont lieu de nos jours.

Article 15 : 1) Tout individu a droit à une nationalité.

2) Nul ne peut être arbitrairement privé de sa nationalité, ni du droit de changer de nationalité.

48. Les exodes massifs n'ont peut-être pas eu de lien avec la violation systématique des paragraphes 1 et 2 de l'article 15. Toutefois, certains gouvernements ont trouvé commode de faire en sorte que certaines communautés aient de la difficulté à prouver leur nationalité, afin de pouvoir les expulser comme étrangers ou comme apatrides. C'est ainsi que la communauté internationale a été amenée à organiser à très bref délai et dans des circonstances contraignantes des évacuations et des réinstallations.

Article 17 : 1) Toute personne, aussi bien seule qu'en collectivité, a droit à la propriété.

2) Nul ne peut être arbitrairement privé de sa propriété.

49. Révolutions et guerres de libération ont toujours modifié l'ordre établi. Plusieurs pays ne reconnaissent pas les paragraphes 1 et 2 de l'article 17, et souvent le seul propriétaire de biens, au sens que les sociétés capitalistes donnent à ce mot est l'Etat.

50. En outre, des réformes sociales et financières ont privé des groupes importants de leurs biens, les forçant ou bien à accepter une transformation radicale de leur niveau ou de leur mode de vie, ou bien à chercher à l'étranger de meilleures possibilités.

Article 18 : Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction, seule ou en commun, tant en public qu'en privé, par l'enseignement, les pratiques, le culte et l'accomplissement des rites.

Article 19 : Tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considération de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit.

51. La non-application des articles 18 et 19 a certainement contraint bien des gens à quitter leur patrie, tant au cours de la décennie écoulée qu'auparavant. L'intolérance religieuse et la restriction de la liberté d'opinion et d'expression ont changé à travers les âges et en maintes parties du monde la structure des établissements humains.

52. La décennie considérée, toutefois, n'a peut-être pas été marquée par des exodes massifs dus à des violations particulières de ces articles pertinents. Dans l'ensemble, les individus qui, par leur instruction et par leurs idées, se distinguent de leurs concitoyens ont été généralement plus touchés que le reste de la population, dont la préoccupation principale était la sécurité en période de conflit et la simple survie économique. Qu'il suffise de dire que c'était peut-être pour ceux qui avaient déjà enduré tant d'épreuves une déconvenue supplémentaire qui a certainement contribué à susciter un sentiment encore plus fort d'accablement et de désespoir.

53. Certains groupes sont encore persécutés ou placés dans des camps de rééducation à cause de leur foi ou de leurs opinions. Leur situation concerne directement la Commission des droits de l'homme.

Article 20 : 1) Toute personne a droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques.

2) Nul ne peut être obligé de faire partie d'une association.

Article 21 : 1) Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis.

2) Toute personne a droit à accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques de son pays.

3) La volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics; cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote.

54. Dans bien des régions du monde, la démocratie est rare, et la majorité est gouvernée sans "prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis". Le paragraphe 1) de l'article 20 est fréquemment violé et "la volonté du peuple" n'est que trop rarement "le fondement de l'autorité des pouvoirs publics", même si les régimes autocratiques au pouvoir reprennent cette interprétation pour légitimer leur politique. "Des élections honnêtes ... au suffrage universel égal", "une procédure ... assurant la liberté du vote" sont autant d'expressions relevant d'un vocabulaire que seul semble comprendre un très petit nombre de pays.

55. Tous les exodes massifs de la décennie considérée sont partis de régions où la situation existante empêchait chaque citoyen d'exercer ses droits politiques. Il conviendrait toutefois de noter que cette contrainte n'est pas en elle-même la cause essentielle de grands mouvements de population. Certains pays, en fait semblent avoir réussi à compenser l'absence de démocratie en faisant accéder leur peuple au bien-être matériel. Cette opération, associée aux restrictions imposées à la liberté de mouvement, semble avoir contenu ce qui n'est encore qu'un mouvement limité à sens unique à partir de certains pays.

Article 22 : Toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale; elle est fondée à obtenir la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité, grâce à l'effort national et à la coopération internationale, compte tenu de l'organisation et des ressources de chaque pays.

Article 23 : 1. Toute personne a droit au travail, au libre choix de son travail, à des conditions équitables et satisfaisantes de travail et à la protection contre le chômage.

2. Tous ont droit, sans aucune discrimination, à un salaire égal pour un travail égal.

3. Quiconque travaille a droit à une rémunération équitable et satisfaisante lui assurant ainsi qu'à sa famille une existence conforme à la dignité humaine et complétée, s'il y a lieu, par tous autres moyens de protection sociale.

4. Toute personne a le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.

Article 24 : Toute personne a droit au repos et aux loisirs et notamment à une limitation raisonnable de la durée du travail et à des congés payés périodiques.

Article 25 : 1. Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté.

2. La maternité et l'enfance ont droit à une aide et à une assistance spéciales. Tous les enfants, qu'ils soient nés dans le mariage ou hors mariage, jouissent de la même protection sociale.

Article 26 : 1. Toute personne a droit à l'éducation. L'éducation doit être gratuite, au moins en ce qui concerne l'enseignement élémentaire et fondamental. L'enseignement élémentaire est obligatoire. L'enseignement technique et professionnel doit être généralisé; l'accès aux études supérieures doit être ouvert en pleine égalité à tous en fonction de leur mérite.

2. L'éducation doit viser au plein épanouissement de la personnalité humaine et au renforcement du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Elle doit favoriser la compréhension, la tolérance et l'amitié entre toutes les nations et tous les groupes raciaux ou religieux, ainsi que le développement des activités des Nations Unies pour le maintien de la paix.

3. Les parents ont, par priorité, le droit de choisir le genre d'éducation à donner à leurs enfants.

Article 27 : 1. Toute personne a le droit de prendre part librement à la vie culturelle de la communauté, de jouir des arts et de participer au progrès scientifique et aux bienfaits qui en résultent.

2. Chacun a droit à la protection des intérêts moraux et matériels découlant de toute production scientifique, littéraire ou artistique dont il est l'auteur.

Article 28 : Toute personne a droit à ce que règne, sur le plan social et sur le plan international, un ordre tel que les droits et libertés énoncés dans la présente Déclaration puissent y trouver plein effet.

56. Les droits économiques, sociaux et culturels énoncés aux articles 22 à 28 ne peuvent être considérés comme un critère légitime dans les pays où par suite des effets funestes du sous-développement bien des gens ont de la peine à survivre, ou dans les pays où les structures désuètes, l'analphabétisme, le chômage et l'absence d'économie monétaire interdisent toute comparaison avec la notion de niveau de vie propre au monde industrialisé.

57. En ce sens, les dispositions de ces articles n'ont pas été violées en tant que telles dans certains Etats, pour la simple raison qu'il n'y a jamais eu de situation comparable.

58. En outre, le peu de paix et de bien-être existant dans les sociétés traditionnelles qui "maintenaient les rythmes coutumiers du travail et des loisirs, les lieux coutumiers de résidence, les structures coutumières de la famille et des relations personnelles" ^{3/} a disparu brutalement, lorsque la guerre ou l'occupation étrangère lui ont porté le coup de grâce.

59. Dans certains cas, cependant, les départs se sont précipités, parce que des couches entières de la population ou des groupes ethniques particuliers se sont vu refuser la possibilité de travailler ou de poursuivre leur ancienne activité

^{3/} Jeane Kirkpatrick, ambassadeur, Commentary, novembre 1979.

économique ou la possibilité de s'instruire. C'est ce qui s'est souvent produit après l'instauration de régimes nouveaux dont l'idéologie et la politique étaient contraires à l'ordre social antérieur, ou qui avaient décidé de nationaliser ou de centraliser l'ancien système d'enseignement.

60. Il y a eu conflit entre la volonté de certaines nationalités absorbées dans des Etats nations, mais soucieuses de conserver au moins une partie de leur héritage culturel (y compris leur propre langue) et la politique du pouvoir central visant à éliminer progressivement (ou brutalement) les structures linguistiques et culturelles distinctes d'une population nationale homogène. Le conflit entre centralisation et régionalisme a parfois pris une violence telle qu'il en est résulté des exodes d'assez grande ampleur.

61. A cet égard, l'article 28 est une formule passe-partout pratique : tout gouvernement ne manquera pas de prétendre que sa recette est celle qui peut le mieux garantir l'instauration, "sur le plan social et sur le plan international, d'un ordre tel que les droits et libertés énoncés dans la présente déclaration puisse y trouver plein effet". Qui peut juger ? Ce qui est clair, c'est que les millions d'hommes, de femmes et d'enfants qui ont préféré s'arracher aux lieux où ils vivaient, n'ont pas eu grand-chose à dire en la matière. Leur sacrifice reste peut-être la plus authentique condamnation d'un système que d'autres ont imposé ou n'ont pas pu empêcher.

CHAPITRE III -- SYNOPSIS

"Les animaux errants doivent s'adapter ou mourir. Lorsque l'homme cessera d'errer, il cessera son ascension dans le règne vivant."

Alfred North Whitehead

62. La décennie étudiée ici illustre bien la multiplicité et la complexité des problèmes que posent les exodes. Les populations fuient leur pays natal pour diverses raisons, et généralement à la suite, non pas d'un fait isolé, mais d'un concours de circonstances, parmi lesquelles on peut mentionner les guerres et les insurrections, l'effondrement de l'ordre, l'oppression et l'anarchie, les persécutions et le refus des gouvernements d'assurer un développement social et économique normal. Bien que n'étant pas directement visés, bien des gens sont simplement découragés et estiment que leur pays ne peut plus leur offrir de bonnes perspectives d'avenir. D'autres, en particulier des éléments appartenant à des minorités ethniques ou religieuses, ne sont souvent pas acceptés comme membres à part entière de la communauté, quand ils ne sont pas délibérément exclus.

63. Dans tous ces cas, le contrat social a été rompu de façon temporaire ou permanente. Même ceux qui ont survécu aux inondations ou à la famine sont parfois contraints à l'exil lorsque ni leur gouvernement ni la communauté internationale dans son ensemble n'ont pu pallier l'événement ou aider les victimes. Lorsqu'il y a confiscation de terres et abolition de coutumes sociales et culturelles et que les seules options possibles sont jugées inacceptables, les gens peuvent être totalement écoeurés. Or, et c'est là une situation paradoxale, les mesures de ce genre sont généralement prises au nom de la modernisation et du progrès.

64. Il y a seulement quelques décennies, au temps où bien des groupes sociaux avaient encore un caractère féodal ou tribal et où l'éducation était loin d'être universelle, l'autorité traditionnelle pouvait en général bloquer les tentatives de division; quand ce n'était pas possible, les conflits restaient du moins circonscrits. Plus récemment, les Etats modernes ont voulu éliminer le tribalisme et le féodalisme; constitués en républiques laïques, ils reconnaissent l'égalité des droits de tous les citoyens mais ils attendent de la population qu'elle se conforme au cadre simplifié mis en place pour donner de la cohésion à la nation, alors que dans la pratique d'importants secteurs de la société sont peu enclins à abandonner l'individualité que leur confèrent l'attachement à des coutumes particulières, une langue vernaculaire, un mode traditionnel d'éducation ou de vie ou l'appartenance à un village ou à une région précise.

65. On a réussi parfois à masquer pendant quelque temps l'existence de tensions réelles dans une société en faisant de certaines minorités des boucs émissaires pour détourner l'attention de questions plus importantes ou pour maintenir l'influence des groupes au pouvoir. La lecture des comptes rendus analytiques de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités en fournit la preuve.

66. Jamais avant le vingtième siècle les armes à feu de toute sorte n'ont été aussi largement répandues. Fréquemment, des factions opposées au changement ont recouru à la force, avec ou sans aide extérieure, ou ont choisi de quitter le pays, parfois après avoir d'abord recouru à la force. Ceux qui partent sont souvent les jeunes et les intellectuels qui partent à la recherche de meilleures perspectives à l'extérieur parce qu'ils ne voient pas dans leur propre pays de possibilité de ce qu'on appelle la "mobilité verticale" à moins d'opter pour la conformité.

67. Ces problèmes sont toujours exacerbés quand le pays a déjà été dévasté par la guerre. Le monde a été témoin au cours de la décennie considérée de la destruction virtuelle de l'économie de plusieurs pays. Le chaos qui s'ensuit et son cortège de pénuries (logements, emplois, produits, livres d'école, etc.) n'encourage personne à rester, tandis que le départ prématuré de certains des éléments les plus doués qui

sont comparativement mieux informés que les autres des possibilités qui s'offrent à eux en dehors de leur pays (plus particulièrement dans ce que nous appellerons le Nord) ne fait qu'aggraver les difficultés que pose la remise sur pied de l'économie. Si la guerre et ses séquelles ont été la cause d'exodes forcés de populations, l'insécurité engendrée par un ou plusieurs déracinements antérieurs amène parfois les individus à rompre définitivement leurs attaches et à quitter le pays.

68. Le partage colonial de l'Afrique, continent déjà gravement affaibli par le commerce des esclaves, n'a aucunement tenu compte des éléments géographiques, économiques, sociaux ou politiques de la vie africaine et a laissé un héritage de frontières pour la plupart artificielles et un déséquilibre de structures dû à l'égoïsme colonial. Dans certains cas, la priorité étant accordée dans les stratégies de développement national à la modernisation (éducation, création d'emplois urbains, expansion horizontale et verticale des villes, etc.), les zones rurales ont été plutôt négligées. En dépit de ce que l'Organisation de l'unité africaine (OUA) a appelé "un sens profond de la communication mutuelle au sein du continent africain, une conscience commune qui crée un degré de cohésion", des tensions internes et inter-Etats ont surgi, qui ont engendré des exodes, tandis que des disparités sensibles du produit national brut entre les pays, associées à des facteurs connexes (érosion du sol, sécheresses récurrentes) ont provoqué des migrations vers les villes et des migrations internationales en Afrique. En fait, au cours des dernières années on a constaté un accroissement des migrations d'Africains vers les pays industriels d'autres continents; il s'agit surtout de travailleurs qualifiés que leur pays d'origine peut difficilement se permettre de perdre. Le départ même de ces travailleurs risque de se traduire au niveau de l'économie de leur pays d'origine par la perte d'emplois dont le maintien dépendait de l'existence même de ces techniciens. Cette saignée de techniciens qui freine directement le développement de l'Afrique ne peut être ignoré, pas plus d'ailleurs que le phénomène parallèle constaté en Asie.

69. Un trait commun à de nombreux pays du monde pendant la décennie considérée a été une lutte de libération prolongée, dont la répression a été à l'origine d'exodes massifs. En Afrique australe en particulier, des régimes minoritaires ont abrogé les pouvoirs de la majorité dans leur propre intérêt et ont protégé leurs privilèges en recourant à des méthodes violentes qui ont fait beaucoup de victimes. Non contents d'exercer leur répression à l'intérieur des frontières des pays qu'ils gouvernent, ils ont été jusqu'à punir une deuxième fois les populations innocentes qui avaient fui leur régime en lançant des attaques contre certains camps de réfugiés, dont des camps bénéficiant de l'assistance du HCR.

70. Les différents "facteurs internes d'incitation au départ" qu'on a analysés dans le contexte des violations des droits de l'homme et qu'on s'est efforcé d'expliquer dans les paragraphes précédents, devraient être examinés à la lumière de plusieurs autres problèmes fondamentaux qui se posent aux pays en développement.

71. Le premier de ces problèmes est le taux d'accroissement de la population dans la partie du monde que nous appellerons le Sud lequel, s'il se maintient, peut avoir pour effet un doublement de la population en une génération alors que dans le Nord il n'augmente plus, et parfois même diminue. A titre d'exemples, l'accroissement annuel moyen de la population dans les 36 pays du groupe "à faible revenu" de la Banque mondiale (pays ayant un PNB par habitant d'au plus 370 dollars) est de 2,6 %, c'est-à-dire 3 ou 4 fois supérieur à celui des 18 pays industrialisés "à économie de marché" d'Europe de l'Ouest, d'Amérique du Nord, d'Australie et de Nouvelle-Zélande et des six pays industrialisés qui ne sont pas "à économie de marché" d'Europe orientale.

Il est 26 fois supérieur à celui de l'Autriche, de la République fédérale d'Allemagne ou du Royaume-Uni, qui ont tous un taux d'accroissement annuel de 0,1 %, alors que la République démocratique allemande a un taux négatif de 0,1 %. La conséquence en est, pour le Sud, l'entrée d'une population jeune, dont les aspirations ne pourront pas toujours être satisfaites, dans les rangs déjà encombrés de la main-d'oeuvre.

72. Le deuxième problème est l'insécurité alimentaire générale dans le Sud et l'augmentation des taux de mortalité due à la famine. Dans certains pays, un enfant sur quatre meurt avant son quatrième anniversaire. La malnutrition est à l'origine de nombreuses maladies dont certaines sont fatales, à telle enseigne que l'espérance de vie dans quelques pays du Sud n'est que de 40 à 42 ans contre 72 à 74 dans le Nord. Ce que la Banque mondiale a appelé "les cercles vicieux de la pauvreté ... qui étouffent le plus étroitement les pays les moins développés" et que Galbraith a qualifié d'"équilibre de la pauvreté" permet de prédire que d'ici à l'an 2000 entre 630 et 850 millions de personnes n'auront pas le minimum vital.

73. Le troisième problème est la pénurie de produits alimentaires et la flambée des prix dans nombre de pays moins développés. Toutes autres considérations mises à part, la montée en flèche des prix du pétrole pendant les années 70 a durement frappé le Sud et a peut-être rendu prohibitifs les coûts de transport. Pour satisfaire aux besoins toujours plus grands de devises en vue de payer les importations, on a quelquefois sacrifié la production alimentaire aux cultures d'exportation. En outre, le déracinement des paysans dans le cadre de politiques économiques introduites par des gouvernements élitistes, les dommages causés au bétail et aux cultures par des conditions climatiques défavorables et les méthodes d'administration centralisée qui parviennent à dissuader certains travailleurs agricoles de produire en plus grandes quantités des denrées alimentaires, figurent parmi les éléments qui contribuent à la pénurie et à la montée des prix. Dans ces conditions, il est à craindre qu'une augmentation de 50 % du revenu par habitant dans le Sud ne puisse être réalisée avant 30 ans, comme cela a été le cas pour la période commençant en 1950, alors que dans le Nord le taux d'accroissement sera probablement 2 à 3 fois plus élevé.

74. Le quatrième problème, à savoir la montée de l'inflation et du chômage, risque d'être chronique dans le Sud, où le chômage peut atteindre 50 % au niveau national, et peut-être plus dans les zones urbaines. Alors qu'il n'investit pas dans ce qu'on a appelé la valorisation des ressources humaines - élévation du niveau de l'instruction et de la formation professionnelle et amélioration de la santé et de la nutrition - le Sud éprouve des difficultés à freiner l'inflation et à créer un nombre suffisant d'emplois. L'exode de la main-d'oeuvre qualifiée vers des pays plus développés a peut-être déjà exacerbé ces problèmes.

75. Un cinquième problème dont il faut tenir compte est la détérioration écologique due aux catastrophes naturelles ou à celles provoquées par l'homme. Le processus de déforestation qui s'est poursuivi au cours des siècles, la surutilisation des herbages, les graves sécheresses qu'ont connues récemment de nombreuses régions du tiers monde et qui ont détruit la faune et la flore, et les dommages à l'environnement causés par la guerre se sont traduits par une détérioration de la situation dans de nombreux pays du Sud.

76. Ces facteurs risquent de conduire d'importants secteurs de la population au seuil de la détresse économique dont l'un des effets sera l'exode des ruraux vers les villes.

Comme le plus souvent ces migrations internes ne peuvent pas être aisément absorbées, il faut s'attendre, si l'émigration dans d'autres pays ne vient pas faire office de soupape de sécurité, à une période de troubles et de déstabilisation. En d'autres termes, un ensemble de facteurs qui s'ajoutent à l'absence de débouchés économiques pour une population bien trop nombreuse a pour corollaire presque inévitable un bouleversement politique qui déclenche le déracinement de certaines sections de la population.

77. Indépendamment de la lutte ethnique sous-jacente à laquelle on a fait allusion précédemment, séquelle probable du colonialisme qui a fait des Etats-nations de ce qui restait des empires, regroupant certains groupes incompatibles et en fragmentant d'autres, il vient s'ajouter aux "facteurs internes d'incitation au départ" des éléments tels que la proportion élevée des budgets annuels consacrée à l'équipement de forces armées modernes, l'insuffisance des équipements publics - et notamment des routes, des chemins de fer et des ports - en particulier après une période de luttes intestines ou de guerre, la perte des marchés internationaux à l'exportation, surtout lorsqu'une longue période d'instabilité a découragé à la fois les clients et les investisseurs potentiels, et la disparition ou la réduction de l'aide étrangère. La jeunesse relative de nombreux Etats-nations libérés seulement depuis peu du joug du colonialisme, qui manquent donc d'expérience en tant qu'Etat et qui éprouvent des difficultés à instaurer une cohésion nationale, si ce n'est dans le cadre d'un parti unique totalitaire, permet aussi d'expliquer la "révolution intégrative" à laquelle ont dû faire face de nombreuses nations en développement après leur accession à l'indépendance.

78. On comprendra donc mieux l'incapacité dans laquelle se trouvent de nombreux gouvernements, de créer des conditions dans lesquelles leurs peuples puissent espérer exercer, outre leurs droits civils et politiques, les droits économiques, sociaux et culturels énoncés dans la Déclaration des droits de l'homme et les Pactes internationaux. Il est intéressant de noter que la plupart des pays qui ont connu des exodes massifs au cours des années 70 n'ont adhéré ni au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ni au Pacte international relatif aux droits civils et politiques ou au Protocole facultatif s'y rapportant. Peut-être ne jugent-ils pas utile de signer ces instruments tant qu'ils estiment ne pas pouvoir en respecter convenablement les dispositions.

79. En outre, il ne peut s'agir d'une coïncidence si, sur les 36 pays de la catégorie à faible revenu de la Banque mondiale, les deux tiers ont été soit des pays d'origine soit des pays d'accueil de réfugiés au cours des années 70 (12 dans chacune de ces deux catégories). Il n'est pas étonnant non plus que les appels à l'aide lancés à la communauté internationale aient été si nombreux ni que les missions interinstitutionnelles aient recommandé que la question de l'aide aux réfugiés soit considérée dans la perspective plus large de l'aide au développement.

80. Outre les "facteurs internes d'incitation au départ" et le contexte dans lequel on peut les considérer, existent ce qu'on appelle de plus en plus les "facteurs externes d'incitation au départ", qui sont les facteurs exerçant un pouvoir d'attraction de l'extérieur; on en trouvera ci-après un bref aperçu.

81. D'abord, le monde semble avoir rétréci du fait des progrès réalisés dans le domaine de l'information et des voyages, progrès dont on ne saurait prévoir les limites. L'utilisation généralisée des radios et des télévisions à transistors dans les pays en développement a permis aux populations de prendre conscience des conditions existant dans les régions plus riches de notre planète. Les pays industrialisés

apparaissent comme des pays de cocagne où les progrès de la technique facilitent la tâche de l'homme et où le niveau de vie garantit à chacun un style de vie incomparablement supérieur. Inutile sans doute de préciser que l'image transmise est quelquefois légèrement déformée. Les immigrants sont plutôt surpris lorsqu'ils se retrouvent dans des logements insalubres et qu'ils doivent faire la queue devant les bureaux de chômage dans la capitale où ils avaient rêvé de mener une vie idéale, bien logés dans de beaux bâtiments avec, à portée de la main, une profusion de biens de consommation.

82. Ensuite, lorsque les droits de l'homme sont violés ou que des changements politiques interviennent, ceux qui en sont les victimes sont encouragés à partir à l'idée que leur sort inspire la sympathie à l'étranger et qu'ils seront donc bien accueillis. Cela vaut particulièrement dans les cas où l'idéologie du nouveau régime est directement contrée par les pays susceptibles d'offrir un asile, lesquels expriment parfois leur opposition sur leurs réseaux radiophoniques à destination de l'étranger. Lorsque des contacts préalables ont été établis avec des ressortissants de ces pays, une attraction encore plus grande peut s'exercer.

83. Les institutions démocratiques du Nord sont considérées les garantes d'un traitement équitable, notamment de la part des minorités. Le Nord ne manque pas de proclamer l'attachement qu'il porte aux principes de la Déclaration universelle des droits de l'homme et de condamner publiquement les régimes dictatoriaux.

84. Malheureusement, ceux qui se fient à ce genre d'appels sont parfois cruellement déçus lorsqu'à leur arrivée ils s'aperçoivent qu'ils ne sont pas les bienvenus. Cette ambiguïté est fort regrettable.

85. Les membres d'une communauté déjà installés à l'étranger constituent un puissant aimant. Dans les lettres (parfois accompagnées de chèques) qu'ils envoient dans leur pays d'origine, ils ont tendance à passer sous silence les difficultés et à souligner les avantages de leur nouvelle condition par crainte de ne pas paraître avoir "réussi" dans leur nouveau pays. Cela en incite d'autres à chercher à obtenir la même situation en se regroupant autour de ceux qui ont réussi et qui peuvent les aider à s'intégrer économiquement et socialement.

86. Lors de bouleversements politiques conduisant à des exodes de masse, les règlements relatifs à l'immigration sont fréquemment libéralisés. Le fait qu'un contingent soit ouvert peut encourager certains à partir qui, jusqu'alors, hésitaient encore. Parfois, quand ils arrivent dans un pays d'asile le contingent est déjà rempli, ils doivent alors attendre leur tour dans des camps.

87. L'institutionnalisation de l'aide qui commence avec la distribution de secours peut constituer en elle-même un puissant "facteur externe d'incitation", nous reviendrons sur cette question. Pour ce qui est de la pratique de l'"autoperpétuation" dans le cas de certains organismes s'occupant des réfugiés et des secours, organismes qui estiment parfois plus facile ou plus dans le droit fil de leur mandat, ou de leurs intérêts, d'aider les pays d'accueil plutôt que les pays d'origine, il convient de mentionner en passant que certains d'entre eux ont de plus en plus de mal à obtenir des contributions suffisantes pour leurs programmes si ceux-ci ne sont pas spécifiquement destinés aux réfugiés. Le résultat peut être qu'on a tendance à appeler réfugiés des groupes de personnes qui, en vertu des instruments juridiques en vigueur, ne devraient pas bénéficier du statut de réfugié.

88. Cette situation, associée aux problèmes que posent les conditions d'attribution du statut de réfugié dans les cas d'exode de masse - ce qui a été à l'origine de la libéralisation graduelle du critère appliqué à cette attribution par l'introduction,

par exemple, des activités de "bons offices" du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés - ont conduit inévitablement à rendre plus difficile la distinction entre réfugiés et migrants. L'une des conséquences majeures de cette situation a été de faciliter l'obtention d'une assistance des gouvernements des pays d'accueil et de la communauté internationale dans son ensemble, une fois la frontière traversée. Le développement des activités opérationnelles du HCR et d'autres institutions a pu constituer une attraction supplémentaire. Une aide plutôt abondante et facilement accessible peut donc constituer un "facteur d'attraction".

89. Une autre conséquence est l'abus qui a été fait du droit d'asile. Cela a créé une réaction regrettable dont les réfugiés authentiques sont les victimes. Les pays de premier asile risquent de se montrer moins compréhensifs et l'on peut déjà citer des exemples. Il est certain que la réinstallation dans un pays tiers se trouve elle aussi visée : nombre de pays qui ont volontairement ouvert leurs portes en période d'exode massif se montreront plus circonspects lorsque le statut de personne en quête d'asile ne sera pas évident, à la fois en raison des limites de leur capacité d'absorption et en raison du coût très élevé de la réinstallation. Les problèmes d'intégration ajoutent une troisième dimension à la question : les difficultés d'intégration et d'assimilation - qui se posent avec le plus d'acuité dans le cas des personnes âgées et des personnes quasiment analphabètes qui ont du mal à apprendre une nouvelle langue, circonstances déjà pénibles et traumatisantes - ont en outre pour effet de provoquer une réaction d'hostilité, en tout cas dans les secteurs où les nouveaux venus se retrouvent en grand nombre. La population commence à se demander de quel droit ils sont admis au sein de la société, surtout s'ils se placent en concurrents dans le même secteur économique. Il arrive alors qu'ils ne soient plus considérés comme un élément favorable mais comme un élément perturbateur. Des problèmes politiques peuvent surgir et engendrer des réactions extrémistes.

90. L'érosion des principes qui régissent le droit d'asile risque d'être préjudiciable aux réfugiés authentiques. Le moment semble venu de mettre à jour la législation relative au statut, à la nationalité et au droit au travail des réfugiés et de reconsidérer la question du droit d'asile, compte tenu du fait, entre autres choses, que la plupart de ces lois ont été conçues par les pays occidentaux à la lumière de leurs propres besoins après la guerre. Comme nous l'avons vu, l'OUA a pris une décision majeure dans le bon sens lorsqu'elle a elle-même élaboré à Addis Abeba, en 1969, une convention sur les réfugiés dont le champ d'application est plus étendu que celui des premiers instruments. Un tel remaniement des textes de droit qui régissent le statut, les droits et en particulier le droit d'asile des réfugiés, serait dans le droit fil des principes du nouvel ordre humanitaire international dont il est question dans la résolution 36/136 de l'Assemblée générale.

91. Un problème connexe à résoudre est celui du dénombrement précis des personnes ayant droit à une assistance. Aucun mécanisme n'a encore été mis en place pour recenser impartialement le nombre des réfugiés.

92. Il est paradoxal qu'autant de personnes dont le statut de réfugié "authentique" est discutable, tout au moins au regard des définitions en vigueur, soient en mesure de bénéficier du droit d'asile et d'une assistance, parfois même pour émigrer. En fait, l'opinion fréquemment exprimée est qu'une grande partie des populations du tiers monde chercherait probablement à émigrer si l'assistance internationale et les offres de réinstallation lui en donnaient la possibilité. Un autre facteur important à prendre en considération lorsqu'on examine la question des exodes massifs est la facilité relative des départs. Les cas d'exode sont parfois plus nombreux lorsque la frontière du pays voisin est assez proche ou lorsqu'une "filière" est organisée.

93. En examinant les facteurs "internes" ou "externes" d'incitation au départ, nous avons évoqué les disparités économiques existant entre les pays, parfois dans la même région ou sur le même continent, et les disparités de distribution d'aide et même d'assistance humanitaire d'un secteur à l'autre. Il semble de plus en plus important de faire en sorte que les niveaux de vie ne soient pas si médiocres qu'ils ne laissent aux populations d'autre choix que celui de partir. La détresse économique devrait pouvoir être surmontée lorsqu'il n'y a pas de facteur politique majeur qui empêche d'y trouver une solution.

94. Il ne faut pas perdre de vue qu'il y a beaucoup plus de réfugiés ou des migrants dans le Sud que dans le Nord. La soudaineté des besoins humanitaires à satisfaire, l'incidence sur les marchés locaux de l'accroissement de la demande, de produits alimentaires en particulier, la concurrence qui s'exerce dans le domaine de l'emploi, etc., sont autant de problèmes graves à régler à court terme par les pays d'accueil. En outre, dans les cas d'afflux massifs, il peut arriver que les pays d'accueil se voient contraints d'employer une partie de l'attention, des ressources de l'énergie et du temps qu'ils auraient autrement consacrés à leurs projets de développement. Ces afflux massifs ont parfois pour effet de retarder le bénéfice d'années d'efforts déployés par les pays moins développés pour améliorer leur situation, de rompre l'équilibre politique précaire de nombreux régimes et même de modifier la composition ethnique de la population.

95. Il n'est donc pas étonnant que les exodes massifs soient devenus un autre catalyseur de la polarisation Nord-Sud. Le Sud considère que ses réfugiés obtiennent moins, en tout cas par tête, que ceux du Nord. Selon un observateur de l'OUA au Comité exécutif du Programme du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, un village entier pourrait être installé en Afrique avec les sommes consacrées aux soins et à la subsistance d'un seul handicapé en Europe ou en Amérique latine ! Il s'agit d'ailleurs là d'un sujet de mécontentement entre les régions du Sud : l'Afrique estime que l'assistance par habitant qui lui est accordée est trop médiocre par rapport à celle accordée à l'Asie du Sud-Est (d'où la Conférence internationale sur l'assistance aux réfugiés en Afrique (CIARA) organisée en avril 1981). En fait, on a pu constater différents niveaux d'assistance entre plusieurs secteurs de la même région (quelquefois dans le cas du même groupe de réfugiés dont les membres ont reçu l'asile dans plus d'un pays). En outre, un pays d'origine au moins a remarqué qu'une assistance internationale massive était accordée d'un côté de sa frontière alors que l'autre côté ne bénéficiait pratiquement d'aucune aide, ce qui prouve un certain déséquilibre dans les méthodes actuellement employées. Pour faire en sorte que les programmes d'assistance humanitaire ne constituent pas en soi un "facteur externe d'incitation au départ", il faudrait prévoir une approche parallèle dans leur élaboration et s'assurer qu'elle est respectée.

96. Il est évident que ces questions méritent qu'on s'y attarde.

97. Puisqu'il a été établi que les exodes massifs ont pour origine des pays qui connaissent de graves difficultés économiques, l'octroi de l'aide étrangère devrait être davantage influencé - ce qui ne semble pas le cas - par des considérations humanitaires et devrait être administré de manière à remédier au mieux aux conditions qui provoquent les exodes de masses. En cas d'exodes massifs, les gouvernements se trouvent amenés à fournir une aide humanitaire ou à assouplir leurs critères d'immigration. Il semble qu'actuellement il y ait peu de rapports au sein des administrations publiques entre les fonctionnaires chargés d'administrer l'aide au développement et ceux qui s'emploient à satisfaire les besoins humanitaires. Pourtant, puisqu'il vaut mieux prévenir que guérir, si l'aide au développement était répartie de manière à contribuer à la stabilité des pays et des régions où l'on peut s'attendre à des exodes massifs, cela aurait pour effet d'alléger les souffrances humaines et de réduire le

montant des dépenses importantes consacrées aux activités de secours dans les pays de premier asile. On pourrait considérer qu'il s'agit d'un investissement propice à la stabilité.

98. Dans le même esprit, une réévaluation de la part des pays en développement de leurs besoins et de leurs priorités leur permettrait de déterminer ce qu'ils peuvent faire en matière d'aide pour prévenir les exodes de masse. Des éléments tels que la corruption, la bureaucratie et l'inefficacité, qui découragent les apports d'aide, doivent être éliminés. De même, une aide financière qui permettrait aux pays en développement de développer leur infrastructure dans le domaine de l'enseignement, en particulier au niveau du troisième degré, permettrait de renverser la tendance à faciliter les séjours à l'étranger pour poursuivre des études, séjours, dont la plupart des bénéficiaires ne reviennent pas (exode des cerveaux).

99. Ces observations d'ordre général appellent des suggestions plus précises, qui seront faites sous les rubriques appropriées.

Approche bilatérale et approche multilatérale

100. L'aide internationale, surtout celle du Nord à l'égard du Sud, est restée pour l'essentiel bilatérale, en raison surtout de contraintes ou d'incitations émanant de groupes d'intérêts nationaux. La préférence accordée à l'aide bilatérale peut avoir des raisons i) historiques, relations entre d'anciennes puissances coloniales et leurs anciennes colonies; ii) politico-stratégiques, si les pays du Nord, en particulier les grandes puissances, considèrent qu'un pays ou un groupe de pays présente un intérêt stratégique ou politique particulier en raison de son appartenance à des pactes de défense ou à sa situation stratégique; iii) commerciales, lorsque d'étroits liens commerciaux existent sous forme d'importation de matières premières et d'exportation de biens de consommation; iv) géographiques, lorsque la proximité géographique crée des liens particuliers dus aux migrations naturelles de travailleurs, etc.; v) religieuses ou culturelles dans le cas d'affinités consacrées par un contexte historique qui crée des liens particuliers.

101. L'aide multilatérale est donc surtout intervenue dans des secteurs ou zones de développement où l'aide bilatérale avait laissé d'importantes lacunes. Quoi qu'il en soit, ces deux types d'aide n'ont que rarement joué un rôle complémentaire. En termes de planification générale, tant du point de vue national qu'international, on n'a accordé que peu d'attention jusqu'à présent à l'élaboration d'une méthode d'approche intégrée en faveur des pays bénéficiaires.

102. Sans entrer dans des considérations de détail quant aux raisons économiques ou aux schémas de l'aide internationale, on peut dire que l'aide fournie en cas d'exodes massifs n'a pas été aussi efficace qu'elle aurait pu l'être faute d'une harmonisation des méthodes. Naturellement, les pays bénéficiaires ont intérêt à attirer le maximum d'aide, tant bilatérale que multilatérale, d'où très souvent des doubles emplois ou l'insuffisance ou la pléthore de l'aide aux secteurs-clés. Cette situation est en partie due aussi à une tendance naturelle à investir à court terme en vue d'obtenir rapidement des résultats tangibles ou à faire preuve de générosité envers les dirigeants des pays bénéficiaires qui sont plus souvent préoccupés par leur propre carrière politique que par l'intérêt supérieur du pays à long terme. De même, les secours d'urgence sont souvent préférés aux mesures qui s'attaquent aux causes profondes ou qui concernent des secteurs appelant une action à moyen ou à long terme, comme l'intégration locale. Depuis quelques années pourtant, du fait qu'on reconnaît les lacunes des structures actuelles de l'aide internationale, on adopte

de plus en plus des solutions qui sont en même temps bilatérales et multilatérales, surtout là où il faut des investissements importants. Dans les cas d'exodes massifs, c'est une aide à la fois bilatérale et multilatérale qu'il faut s'attacher à obtenir étant donné ses avantages évidents.

Service international de compensation du travail

103. Comme le montre bien l'Aperçu d'ensemble, l'exode de main-d'oeuvre qualifiée et de techniciens dont souffrent de nombreux pays du Sud aboutit à un cercle vicieux, en minant les efforts de développement du pays et par conséquent l'ensemble de son économie, situation qui à son tour incite d'autres personnes à émigrer. La régulation internationale des courants de main-d'oeuvre est un des domaines où le dialogue Nord-Sud devra donner des résultats concrets dans l'intérêt des deux parties. Certains aspects du problème, ceux qui touchent essentiellement aux difficultés éprouvées par les pays du Nord qui accueillent de nombreux travailleurs étrangers ou "immigrés", ont suscité une attention accrue au cours des dernières années.

104. L'Assemblée générale des Nations Unies est également saisie de la question dans son ensemble et, à sa dernière session, a adopté une résolution intitulée "Mesures destinées à améliorer la situation et à faire respecter les droits de l'homme et la dignité de tous les travailleurs migrants" (résolution 36/160). Cette résolution tient compte des principes et des normes établis dans le cadre de l'Organisation internationale du Travail (OIT) et de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (Unesco).

105. Il est évident que l'une des solutions aux problèmes créés par l'arrivée de main-d'oeuvre et l'exode des compétences serait de compenser comme il convient les pays victimes de cette hémorragie, conformément à des critères internationalement convenus. A cet égard, l'idée d'un service international de compensation du travail qui fonctionnerait selon des méthodes et des principes analogues aux facilités monétaires de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international, mériterait d'être approfondie dans le cas des situations d'exode massif dues aux courants migratoires; cette idée est d'ailleurs inscrite à l'ordre du jour de l'OIT.

Harmonisation des critères

106. L'analyse de la nature et de l'ampleur de l'aide matérielle fournie en cas d'exode massif dans différentes régions du monde fait clairement ressortir l'absence de critères uniformes pour l'évaluation des besoins réels des groupes ou des individus concernés. Ainsi, quand il s'agit de réfugiés, la tendance générale est de penser que ces masses déracinées et sans abri sont si démunies que les dons quels qu'ils soient devraient être bien accueillis. Or, il est arrivé non seulement qu'une bonne part du contenu des colis se soit retrouvée sur les marchés locaux ou ait constitué un autre "facteur externe d'incitation", mais aussi que les bénéficiaires de la générosité internationale en aient en réalité souffert. Il est rare par exemple que l'on reconnaisse que la malnutrition ou la famine ne peuvent être supprimées simplement par un dumping de produits alimentaires que le pays donneur aurait en excédent. De même, le manque de coordination que l'on constate parfois entre les organisations non gouvernementales et les institutions bénévoles si bien intentionnées qu'elles soient, fait obstacle à une planification méthodique. On a parfois qualifié avec cynisme cet état de choses de concurrence malsaine sur le marché humanitaire.

107. Il serait souhaitable d'adopter pour l'aide matérielle des critères uniformes et bien étudiés, qui soient universellement reconnus et respectés tant par les pays donateurs que par les pays bénéficiaires. Certaines institutions internationales comme le HCR, le FISE et l'OMS ont mis au point des normes dans des domaines comme la nutrition, la protection de l'enfance, la santé, l'hygiène et la salubrité. Une conception globale, intégrée de la normalisation des critères d'aide matérielle contribuerait beaucoup non seulement à réduire le gaspillage en général, mais aussi à améliorer sur le plan matériel et sanitaire les services destinés aux bénéficiaires, en particulier dans les situations d'exode massif.

Conception intégrée de la planification multidisciplinaire

108. Lorsque se produit une situation d'urgence réclamant une aide humanitaire massive, on se fonde parfois pour la fourniture de cette aide sur des décisions occasionnelles qui ressemblent davantage à des réactions en chaîne qu'à des actions planifiées. La planification dans le cas des exodes massifs doit être orientée dès le début vers la recherche de solutions. Tout en répondant aux besoins immédiats, les planificateurs doivent prêter attention à ce qui devrait être fait pour empêcher la situation de se perpétuer. Sur le plan tant psychologique que politique, une telle attitude adoptée d'emblée peut avoir de bons effets à long terme, surtout si, au moment même où commence l'exode massif, on en recherche les causes profondes. Pour cela, les toutes premières missions entreprises pour essayer de résoudre le problème doivent bénéficier des services non seulement de techniciens dans les différents secteurs d'aide, tels que la santé, la nutrition et l'hygiène, mais aussi d'un petit groupe d'anthropologues, d'historiens et d'experts connaissant la région. Très souvent, dès qu'elle est contactée par un pays d'accueil, l'Organisation des Nations Unies commence par envoyer une mission d'enquête et de négociation composée de fonctionnaires internationaux dont la plupart n'ont pas de spécialisation particulière.

109. Les budgets d'aide sont parfois négociés avec les gouvernements bénéficiaires sans intervention préalable suffisante d'experts. Dès que se déclenche un exode massif, la tâche de tout représentant spécial du Secrétaire général devrait être de réunir une équipe pluridisciplinaire qui pourrait offrir aux organismes des Nations Unies et aux gouvernements un plan d'action global. Il faudrait dresser, pour toutes les zones où peuvent se produire des exodes massifs, une courte liste d'experts facilement mobilisables, sélectionnés non seulement parmi le personnel du système des Nations Unies, mais aussi et surtout à l'extérieur de ce système. Les institutions internationales auraient certainement tout intérêt à recruter davantage de consultants à court terme pour des buts bien précis. A cet égard, et dans le contexte d'une approche bilatérale ou multilatérale de l'aide internationale, il serait utile que les donateurs bilatéraux potentiels associent leurs propres experts à ceux de la mission internationale envoyée pour évaluer l'exode massif, ce qui pourrait dans une certaine mesure limiter, dans l'intérêt du pays bénéficiaire, le défilé incessant de missions auquel donnent lieu toutes les situations d'exode massif. Cette "équipe de planification intégrée multidisciplinaire" contribuerait non seulement à éliminer les doubles emplois, mais aussi à tirer un meilleur parti des effets globaux de l'intervention internationale, notamment dans la recherche de solutions durables ainsi que de moyens de contenir si possible l'exode. L'idéal serait que cette équipe, sous la direction du Secrétaire général ou de son représentant spécial, se rende à la fois dans le pays d'asile et dans le pays d'origine.

Observateurs humanitaires

110. Dans son rapport annuel sur l'activité de l'Organisation, en 1980, le Secrétaire général commentant la question de la sécurité, déclarait :

"Jusqu'à maintenant, on estimait en général que la sécurité et le maintien de la paix étaient des questions politiques, distinctes des efforts humanitaires d'urgence; or l'expérience a montré que, lorsque les deux éléments se trouvent coïncider, la tâche humanitaire est considérablement facilitée par la présence d'opérations de maintien de la paix."

Bien que cette observation vise essentiellement le rôle politique du Secrétaire général dans le domaine du maintien de la paix, la notion essentielle de présence des Nations Unies peut être étendue à des situations d'urgence humanitaire autres que les situations de conflit armé. En fait, en développant l'idée d'une présence de l'ONU, le Secrétaire général exprimait l'avis que :

"Dans des situations de violence, une présence relativement faible de l'ONU peut avoir un effet calmant sans commune mesure avec son importance numérique, son armement ou sa capacité militaire. Je suis, certes, pleinement conscient des complexités politiques et autres qui sont en jeu. Il va sans dire que l'autorité du Conseil de sécurité doit être respectée et le principe de la souveraineté nationale scrupuleusement observé. Cela dit, je pense que, sur cette base, les Etats Membres pourraient envisager la possibilité de faire appel, pour fournir sans délai des secours humanitaires, à l'expérience très considérable de l'Organisation en matière de maintien de la paix, lorsque la situation exige d'urgence un élément de sécurité."

111. Il faudrait approfondir l'idée d'introduire dans le cadre des actions internationales entreprises dans les situations d'exode massif, la notion de "corps d'observateurs humanitaires".

112. On se rappellera à cet égard qu'en 1971, au moment de l'exode de millions de Bengalis, le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés avait déjà lancé l'idée d'envoyer de petites équipes d'observateurs humanitaires des deux côtés de la frontière de ce qui était alors le Pakistan oriental. La proposition faite par le Secrétaire général à ce sujet n'a pas été retenue par le Gouvernement indien, si bien que l'on n'a pas pu évaluer tous les avantages offerts par une présence internationale de cette nature. Mais une petite équipe d'observateurs humanitaires n'en a pas moins été postée au Pakistan oriental.

113. Il est reconnu qu'un tel corps d'observateurs humanitaires devrait avoir un rôle absolument apolitique et purement humanitaire. C'est pourquoi toute décision de l'Organisation des Nations Unies en la matière devrait être prise dans un contexte humanitaire, et il faudrait veiller à ce qu'elle ne soit pas considérée comme une mesure parallèle, voire nuisible, à l'action du Conseil de sécurité. La présence de ces observateurs présenterait les mêmes avantages que celle des délégués d'institutions comme le Comité international de la Croix-Rouge dans les situations de conflit armé. Outre leur rôle d'apaisement dans les régions où ils seraient envoyés, les observateurs pourraient aussi surveiller le rythme et la nature des exodes et des fournitures d'aide internationale. Ce corps se composerait de volontaires dont la liste pourrait être établie à l'avance compte tenu du personnel - essentiellement des fonctionnaires des Nations Unies - qui serait disponible pour de courtes périodes de service sur le terrain. L'assentiment des gouvernements intéressés serait une condition préalable de leur présence. Le corps d'observateurs pourrait alors entrer rapidement en action dans le cadre du mécanisme de déclenchement suggéré dans la présente étude.

CONCLUSIONS

"Il est sûrement humain d'offrir aux réfugiés en puissance
des possibilités plus nombreuses, y compris celle de ne pas partir"

Un observateur thaïlandais

114. Pour résumer très brièvement ce qui précède, il ressort clairement de l'aperçu d'ensemble des exodes massifs intervenus au cours des dix dernières années que les conséquences de ces exodes peuvent se mesurer en fonction non seulement des souffrances humaines mais aussi des menaces à la paix et à la stabilité nationales ou régionales.

115. Les personnes qui quittent un pays le font pour des motifs divers et, en général, pour plusieurs raisons plutôt que pour une seule. Il y a eu rupture provisoire ou permanente du contrat social. La modernisation et le progrès ont traumatisé des individus qui étaient trop attachés à certaines coutumes ou à certaines traditions. Des groupes de population ont pu être déracinés à plusieurs reprises dans le chaos créé par la guerre et la reconstruction d'après-guerre et se trouvent ainsi tout prêts à accepter une nouvelle expatriation si la situation devient difficile. Le colonialisme a laissé derrière lui un héritage de frontières artificielles et d'économies qui souffrent d'un déséquilibre structurel. La tactique répressive des régimes minoritaires blancs a fait de nombreuses victimes. La plupart des dispositions de la Déclaration des droits de l'homme ont été violées.

116. Il faut replacer ces "facteurs internes d'incitation au départ" dans la perspective des réalités économiques existant dans les pays en développement - accroissement démographique élevé, insécurité alimentaire générale, augmentation de la mortalité due à la faim, inflation, chômage, exode de la main-d'oeuvre qualifiée et détérioration de l'environnement; en s'ajoutant les unes aux autres, ces réalités peuvent amener d'importants groupes de la population des pays les plus pauvres du monde au seuil de la misère économique. Au cours des dix dernières années, les insuffisances de l'infrastructure, le coût élevé de l'équipement de forces armées modernes, l'interruption ou la diminution des échanges commerciaux et de l'aide ainsi que les répercussions catastrophiques de l'augmentation du prix du pétrole ont handicapé encore davantage de jeunes nations qui ne possèdent pas une tradition étatique solidement implantée. En conséquence, nombre de ces pays se sont efforcés de créer une cohésion nationale en adoptant un système de parti unique relativement autoritaire, ce qui explique en partie le phénomène que connaissent de nombreux pays en développement à la suite de leur accession à l'indépendance et que l'on peut appeler la "révolution intégrative". Ce processus rend difficile l'instauration de conditions permettant l'exercice normal des droits de l'homme et est la cause de l'incidence élevée des exodes massifs dans les pays classés dans le groupe des pays les plus pauvres du monde.

117. L'autre facette du problème est une série de "facteurs externes d'incitation au départ" parmi lesquels on peut citer les échanges toujours plus faciles d'informations entre le Nord et le Sud sur les possibilités économiques ainsi que le fait que les réfugiés ou migrants en puissance qui se trouvent persécutés pensent fréquemment que les autorités des pays qui défendent les droits de l'homme comprendront mieux leurs problèmes. L'existence de règlements d'immigration assouplis ou de contingents de réfugiés exerce forcément une certaine fascination surtout pour une main-d'oeuvre qualifiée désireuse de s'élever socialement, l'institutionnalisation de l'aide à proximité des frontières d'un pays agité peut avoir le même résultat.

118. Pour toutes ces raisons, les déplacements massifs sont devenus plus courants et on a assisté à l'érosion du principe du droit d'asile. Le moment semble venu de mettre à jour les lois sur les réfugiés, sur la nationalité et sur le travail et de réexaminer la pratique de l'asile. En outre, on pourrait envisager de créer un mécanisme qui serait chargé de recenser impartialement les réfugiés en cas d'arrivées massives, de manière à connaître avec plus de précision le nombre de personnes à aider.

119. Etant donné que les exodes massifs proviennent fréquemment de pays défavorisés du point de vue économique et que les gouvernements qui apportent généralement les moyens de mettre en oeuvre des programmes d'assistance humanitaire sont très souvent ceux qui fournissent une aide au développement, il semblerait qu'il existe des arguments convaincants en faveur d'une meilleure intégration de la planification de l'aide. Le chapitre précédent renferme diverses suggestions touchant la manière dont ce problème pourrait être traité. Par ailleurs, lorsqu'il se produit un exode massif, il importe d'envisager le problème dans une large perspective qui englobe à la fois les pays d'origine et les pays d'accueil des réfugiés. Une approche simultanée devrait faciliter l'élaboration d'une solution à long terme et permettra de veiller à ce que la gestion de l'aide humanitaire ne constitue pas en soi un "facteur externe d'incitation au départ" en créant un déséquilibre dans la situation d'ensemble. En outre, la normalisation des critères d'aide multilatérale contribuera à éliminer d'autres aspects peu satisfaisants de l'optique sous laquelle la communauté internationale envisage ces questions extrêmement importantes.

120. Selon l'auteur, le concept fondamental d'une présence appropriée des Nations Unies pourrait être étendu aux situations d'urgence de caractère humanitaire, en tant qu'elles diffèrent des opérations de maintien de la paix dans le sens traditionnel de l'expression.

121. L'étude des exodes massifs a permis de constater que toutes ces situations ont en commun certaines caractéristiques, parmi lesquelles on peut mentionner la participation, à un moment ou à un autre, d'un certain nombre de parties intéressées, qui interviennent par exemple pour la fourniture de secours essentiels, et l'établissement après les événements de nombreux rapports documentés. Toutes les caractéristiques de ce processus de bouleversement et d'exode considérées conjointement font pourtant apparaître certaines lacunes qu'il faudrait s'employer à combler si l'on veut que diminuent les souffrances humaines ainsi que les frictions qu'elles entraînent entre les Etats. On peut formuler ici trois observations.

122. En premier lieu, on note une absence évidente de contacts entre les autorités du pays d'origine et celles du ou des pays d'asile lorsqu'il s'agit d'exodes qui sont causés par l'homme. Il semblerait que les personnes qui quittent leur pays soient "rayées des listes" par leur gouvernement; le plus souvent, elles sont qualifiées de traîtres, de criminels, d'indésirables, de subversifs ou, en mettant les choses au mieux, d'éléments fourvoyés. On laisse alors le soin au gouvernement d'accueil de régler les problèmes. Certes, quand les circonstances politiques évoluent et qu'il est possible d'amorcer un règlement négocié, des entretiens bilatéraux préparent à toute opération de rapatriement massif. Toutefois, les gouvernements ont rarement des contacts pendant que l'exode s'effectue et ils peuvent même ne pas entretenir alors les relations diplomatiques normales qui leur permettraient d'avoir ces contacts.

123. En conséquence, les pays d'accueil organisent, avec l'aide d'institutions internationales, des opérations de secours et de réinstallation qui risquent de se développer trop au hasard, sans qu'il soit tenu compte des origines ou des causes, d'ailleurs insuffisamment connues, du problème ni de sa solution possible. Les organisations de secours, qu'elles soient intergouvernementales ou non gouvernementales, continuent à s'abstenir d'approfondir les origines des mouvements de masse en alléguant qu'elles ont un rôle humanitaire à jouer et qu'elles ne peuvent pas s'occuper de questions qui prêtent à controverse et qui ont généralement un caractère politique.

124. Il serait donc nécessaire d'instaurer un dialogue constructif avec les principaux responsables pour déterminer les modalités d'une action propre à éviter l'aggravation du problème; or cela ne se fait toujours pas. Même si le pays d'origine présente une version des causes du mouvement que d'aucuns peuvent qualifier de partielle, sa responsabilité à l'égard de ses propres ressortissants doit être reconnue, surtout s'il y a un risque de désorganisation économique et sociale dans le pays d'accueil et si les relations pacifiques entre des Etats limitrophes se trouvent menacées.

125. En deuxième lieu, les fonds destinés aux situations d'urgence de caractère humanitaire étant limités, il faut envisager la question de la coordination de l'assistance humanitaire sur un plan à la fois "latéral" et "vertical". Le premier de ces termes s'applique à l'éventail des situations d'urgence pour lesquelles une assistance est fournie, depuis les catastrophes causées par l'homme jusqu'aux difficultés économiques que connaissent les pays individuels. Le second terme s'applique à la coordination de l'assistance humanitaire pendant les phases successives de secours, de réadaptation, de reconstruction et de développement à long terme. La communauté internationale se rend maintenant compte de la nécessité d'intégrer les approches de la coopération en vue du développement; en même temps, il est de plus en plus fréquemment reconnu que les contributions doivent être utilisées le plus efficacement possible du point de vue coût-efficacité.

126. On a déjà constaté que dans les cas où la famine vient s'ajouter aux causes de l'exode, ce qui est relativement fréquent, la répartition de l'aide et sa distribution rapide dans le pays d'origine peuvent contribuer à limiter l'exode. D'autre part, la présence d'agents internationaux chargés d'opérations de secours peut aider à susciter quelque espoir et confiance. L'amélioration du climat psychologique joue en fait un rôle déterminant dans l'enraiment des départs de groupes, ceux-ci ayant tendance à s'influencer mutuellement jusqu'au moment où le mouvement échappe à tout contrôle. Inversement, dans certains cas, si une assistance internationale est disponible à proximité immédiate de la frontière mais exclusivement sur le territoire du pays d'accueil, cela risque d'accélérer le mouvement. Le moment semble venu de considérer les choses dans une perspective plus large et de combler les lacunes existantes.

127. En troisième lieu, les organes compétents des Nations Unies qui sont appelés à s'occuper des causes et, par voie de conséquence, de la prévention, sont souvent compartimentés et pesants ou peuvent être entravés dans leur action par des contraintes politiques. D'autre part, les institutions, les organes subsidiaires, les organismes intergouvernementaux et non gouvernementaux qui aident les populations déplacées qui sont victimes de catastrophes naturelles ou non n'ont que peu ou pas de contact avec les organes auxquels il incombe de s'occuper des causes. Dans ce domaine, comme dans d'autres, l'efficacité de la coordination demeure un problème chronique et ce, malgré l'existence d'études et de comités qui s'occupent de simplification et de restructuration.

128. Tel qu'il ressort de l'aperçu d'ensemble des exodes de la décennie écoulée, les situations d'urgence de caractère humanitaire et de grande ampleur ont toujours été traitées par des mesures de circonstance et par la désignation d'un point central ou d'une institution responsable, ces mesures s'accompagnant de la nomination d'un coordonnateur ou d'un représentant spécial du Secrétaire général dont les responsabilités ne comportaient pas spécifiquement un rôle de liaison, lorsqu'il y avait exode massif, entre les pays d'origine des réfugiés ("cause") et les pays d'accueil des réfugiés et/ou les opérations humanitaires correspondantes ("effet").

129. La communauté internationale est de plus en plus préoccupée par les causes des exodes massifs ainsi que par les mesures visant à éviter de nouveaux courants de réfugiés. A sa dernière session, l'Assemblée générale a notamment traité de cette question dans la résolution 36/148, où elle demandait au Groupe d'experts de tenir compte de l'étude présentée par le Rapporteur spécial. Il faut espérer que ces deux initiatives qui ont des antécédents et des objectifs distincts, se compléteront. Dans un contexte plus vaste, il convient aussi d'appeler l'attention sur la résolution 36/136 de l'Assemblée générale relative à la proposition tendant à promouvoir un nouvel ordre humanitaire international.

130. Les conclusions qui précèdent conduisent à l'examen de ce qui pourrait être fait en matière de pronostic et de prescription, de prévention et de mesure corrective.

131. Pour mettre sur pied un "système d'alerte rapide", il faudrait procéder à un rassemblement permanent de renseignements impartiaux émanant de sources dignes de foi telles que les gouvernements, les organes des Nations Unies représentés dans les pays intéressés (Représentant résident du PNUD, institutions spécialisées, CINU, etc.) et d'autres parties bien informées, afin de comprendre l'historique de la situation et tous ses aspects, y compris les aspects ethniques, économiques, politiques et sociaux. Il serait évidemment nécessaire de se rendre sur le terrain. Après avoir procédé à une évaluation de toutes les données disponibles, on élaborerait à l'intention du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies et des organes intergouvernementaux compétents une estimation de la situation comprenant un certain nombre de scénarios possibles touchant son évolution future.

132. Après avoir dûment examiné les informations communiquées, et utilisant ses pouvoirs exécutifs, le Secrétaire général ferait agir un "mécanisme de déclenchement" en décidant des mesures qui devraient être prises par les Nations Unies. Le Secrétaire général pourrait demander que la situation fasse l'objet d'un nouvel examen, qui comprendrait des discussions avec le ou les gouvernements les plus directement intéressés et/ou avec l'organe régional compétent (Ligue arabe, Conseil de l'Europe, Organisation de l'unité africaine, Organisation des Etats américains) pour tenter de définir la manière dont le problème pourrait être contenu à l'échelon régional afin d'éviter qu'il ne prenne un caractère international (c'est-à-dire nécessitant l'organisation de vastes opérations des Nations Unies).

133. Au cours de l'étape suivante, le fonctionnaire chargé de s'acquitter de la tâche porterait la situation à l'attention de ceux qui s'occupent des causes, en tant qu'elles diffèrent des effets, pour tenter, si possible, d'encourager des mesures préventives avant que ne débute un mouvement de masse. S'il s'agit d'une question politique, il proposerait au Secrétaire général de prendre lui-même l'initiative qui semblerait la plus indiquée, qui pourrait consister à consulter les Etats intéressés ou à appeler de manière adéquate l'attention du Conseil de sécurité sur le problème. S'il s'agit de questions relatives aux droits de l'homme, le fonctionnaire responsable porterait la situation à la connaissance de la Commission des droits de l'homme, qui pourrait effectuer une enquête et veiller à ce que l'affaire soit suivie.

134. On suggère qu'une liaison officieuse soit ensuite établie avec les institutions humanitaires aux fins de consultations. Ces institutions seraient ainsi prévenues et pourraient donc intervenir rapidement si un exode devait effectivement se produire, ce qui pourrait être le cas même si des mesures sont prises à la source pour supprimer ou pallier la ou les causes de cet exode.

135. Le fonctionnaire à qui auraient été confiées des responsabilités se tiendrait au courant des travaux pertinents de l'Assemblée générale, du Conseil de sécurité, de la Commission des droits de l'homme ou de tout autre organe compétent s'occupant des "causes", selon les besoins, tout en veillant en même temps à ce que les besoins humanitaires soient pris en considération. Il serait chargé de s'assurer que les organismes compétents maintiennent la question à l'étude. Parallèlement, il serait en mesure de donner des conseils sur la répartition optimale de l'aide entre les secteurs affectés par la crise, de manière à réduire au minimum les tensions et la détresse. Le cas échéant, on pourrait inviter une ou plusieurs institutions qui ne se seraient pas encore occupées du problème mais dont les connaissances spécialisées seraient jugées nécessaires à participer à l'action.

136. Dans le cadre des activités consécutives, on pourrait surveiller l'évolution de la situation afin d'en informer le Secrétaire général et d'établir pour les gouvernements des rapports officiels sur l'avancement des efforts internationaux. À long terme, on pourrait effectuer des études sur les moyens d'encourager des réflexes régionaux devant des situations de crise, en favorisant par exemple la création et/ou le développement de mécanismes régionaux relatifs aux droits de l'homme, en coopération avec la Commission des droits de l'homme, et en encourageant un intérêt actif pour le nouvel ordre humanitaire international.

137. Les mesures à prendre devraient être prises rapidement. Leur succès dépendrait dans une large mesure d'une évaluation documentée de chaque situation et de ses origines, fondée sur une recherche et une analyse continues. Seule une surveillance impartiale des situations peut permettre de parvenir à une estimation plus équilibrée des circonstances qui sont à l'origine d'un exode potentiel et contribuer par là à une réaction mieux adaptée des institutions humanitaires.

138. De nos jours, bien peu d'événements passent inaperçus dans le monde et les médias ont fait preuve d'une efficacité remarquable en appelant l'attention du public sur les violations des droits de l'homme. Cependant, ces facteurs et d'autres facteurs internes d'incitation au départ ne suscitent que rarement un intérêt suffisamment actif tant que les réfugiés n'ont pas quitté leur pays. Ceux qui n'ont pas pu partir risquent même de payer un prix encore plus élevé en raison de l'indifférence apparente de leurs semblables.

139. L'approche dont les grandes lignes ont été exposées n'est pas une panacée. Elle risque de ne pas toujours circonscrire l'exode mais, dans certains cas, elle pourrait contribuer à limiter ou à diminuer le mouvement.

140. Ce n'est pas parce que quelque chose est difficile qu'il ne faut pas le tenter. Si l'on veut que le monde ait confiance dans le fait que la réaction humanitaire aux besoins et à la détresse atteindra le niveau nécessaire, il est certain que les gouvernements s'attendent à une initiative dans ce domaine.

RECOMMANDATIONS

Il est recommandé de prendre les points suivants en considération :

- 1) Mise à jour des lois sur les réfugiés, sur la nationalité et sur le travail, et nouvel examen de la pratique de l'asile dans le contexte de la promotion d'un nouvel ordre humanitaire international;
- 2) Réévaluation des besoins économiques des pays en développement en fonction des causes possibles d'exode;
- 3) Normalisation des critères à l'aide internationale;
- 4) Simultanéité des démarches auprès du pays d'origine et auprès du pays d'asile pour avoir une vue générale de la situation d'ensemble et, par conséquent, pouvoir mieux planifier;
- 5) L'aide envisagée sous l'angle bilatéral et sous l'angle multilatéral : l'aide multilatérale devrait tenir compte de l'aide bilatérale, afin d'empêcher les doubles emplois et d'assurer une approche intégrée;
- 6) Etablissement d'un mécanisme effectif de recensement fonctionnant indépendamment des institutions de secours afin de déterminer de manière impartiale et professionnelle le nombre de personnes traversant les frontières qui ont besoin d'aide en cas d'arrivées massives;
- 7) Mise au point d'un système d'alerte rapide fondé sur le rassemblement impartial des informations et des données concernant des situations potentielles d'exode massif, permettant de faire rapidement rapport au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies et aux organes intergouvernementaux compétents aux fins d'action rapide, si besoin est;
- 8) Nomination d'un représentant spécial pour les questions humanitaires dont les tâches, esquissées dans la section précédente, seraient essentiellement les suivantes : a) prévenir; b) surveiller; c) dépolitiser les situations humanitaires; d) s'acquitter des fonctions dont les institutions humanitaires ne peuvent se charger en raison de contraintes institutionnelles ou de contraintes découlant de leur mandat; e) jouer un rôle d'intermédiaire de bonne volonté entre les parties intéressées;
- 9) Identification, dans des groupes ayant une expérience des questions humanitaires, d'individus, hommes ou femmes, pouvant et voulant bien être invités à faire partie d'un corps d'"observateurs humanitaires" qui, en cas de besoin, pourrait surveiller l'évolution des situations et contribuer par sa présence à une désescalade de la tension. L'une des conditions préalables indispensables à l'exécution de ce rôle serait l'approbation des gouvernements intéressés. L'équipe faciliterait le travail du représentant spécial pour les questions humanitaires.