

# ALLOCUTION D'OUVERTURE PAR LE HAUT COMMISSAIRE

21 avril 1981

C'est pour moi un vif plaisir de vous accueillir à cette réunion du Groupe d'experts. Comme vous le savez certainement, le Comité exécutif m'a prié, à sa dernière session, en octobre 1980, de réunir un groupe d'experts représentatif qui examinerait la question du refuge temporaire sous tous ses aspects, dans le cadre des problèmes posés par les arrivées massives de réfugiés. Je suis heureux d'avoir pu constituer ce groupe de personnalités éminentes possédant une large connaissance et une vaste expérience des problèmes des réfugiés. Je tiens avant tout à vous remercier sincèrement d'avoir accepté mon invitation à assister à cette réunion.

La protection internationale des réfugiés, qui est l'une des principales fonctions du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, est décrite au paragraphe 8 du Statut de l'Office du Haut Commissaire. En outre, les Etats contractants à la Convention de 1951 sont tenus, en vertu de l'article 35 de cet instrument, de coopérer avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés dans l'exercice de ses fonctions. En matière de protection internationale, il convient de distinguer entre les activités de protection immédiate ou directe, et les activités promotionnelles. Les activités de protection directe ou immédiate consistent essentiellement à intervenir en faveur de particuliers ou de groupes déterminés dans des domaines tels, que l'octroi de l'asile, la prévention du refoulement ou de l'expulsion, et la détermination du statut de réfugié. Les activités promotionnelles ont trait, quant à elles, au respect des législations, en vigueur, à l'élaboration de législations nationales, à l'adhésion des Etats aux instruments juridiques internationaux existants et à l'élaboration d'instruments juridiques internationaux nouveaux. Grâce à ces activités de promotion, la protection internationale joue donc, directement ou indirectement, un rôle dans la création et la formulation du droit des réfugiés, tant au niveau national qu'au niveau international.

Je tiens à souligner ici que l'obligation majeure en matière de protection des réfugiés est de faire en sorte que ces derniers soient admis dans un pays de refuge et reçoivent l'asile durable ou, à tout le moins, provisoire, et que le principe du non-refoulement soit scrupuleusement respecté. Aucun réfugié ne doit être contraint de retourner dans un pays où il craint d'être persécuté.

Le problème que vous allez étudier à partir d'aujourd'hui est complexe. Ces dernières années, les mouvements massifs de personnes fuyant leur propre pays ont pris des proportions et une gravité sans précédent, et revêtent des caractéristiques inconnues jusqu'à présent. Le problème n'est plus celui d'individus vivant en exil : il s'agit de populations entières qui ont été déplacées. De tels mouvements de personnes suscitent de graves difficultés sociales et économiques dans les Etats d'accueil et exercent un effet néfaste sur les relations entre Etats.

En 1979, j'ai attiré l'attention du Comité exécutif, alors réuni pour sa treizième session, sur les difficultés sérieuses apparues dans une région à la suite du refus d'accorder ne fût-ce que l'asile temporaire à des personnes en quête d'asile et sur leur renvoi par la force en haute mer. Le Comité exécutif, conscient de la gravité de la situation provoquée par l'afflux massif de réfugiés cherchant asile, a adopté, en 1979, une conclusion selon laquelle les personnes en quête d'asile dans de telles circonstances devaient toujours se voir accorder au moins le refuge provisoire. Le Comité a souligné de même "l'obligation humanitaire (de tous les Etats côtiers) de permettre aux navires en détresse de chercher refuge dans leurs eaux et d'accorder l'asile ou tout au moins un refuge provisoire aux personnes à bord qui souhaitent chercher asile".

Néanmoins, comme je l'ai dit dans mon rapport au Comité exécutif à sa dernière session, l'octroi de l'asile à titre provisoire seulement - qui correspond à une pratique que certains Etats de différentes régions du monde s'estiment toujours tenus de respecter - continue de provoquer de grosses difficultés. En effet, la recherche d'un pays de réinstallation pour les réfugiés qui n'ont reçu que l'asile provisoire n'est pas toujours couronnée de succès et le fait que la présence de ces réfugiés dans le pays soit considérée comme purement provisoire peut aussi entraîner des inconvénients plus concrets.

J'ai fait état également d'un autre problème lié à la pratique suivie par de nombreux Etats qui considèrent généralement les personnes en quête d'asile comme des immigrants illégaux. Pareille attitude a souvent pour conséquence d'exposer ces personnes à maintes difficultés et, notamment, à des mesures aussi graves que la mise en détention et l'expulsion.

Les débats de la dernière réunion du Sous-Comité plénier sur la protection internationale, de même que ceux du Comité exécutif à sa dernière session, illustrent amplement la complexité du problème. Certains représentants ont déclaré craindre que l'acceptation de la notion de refuge provisoire ne conduise à l'affaiblissement des principes reconnus concernant l'asile et le non-refoulement, et sanctionne une pratique selon laquelle les gouvernements accordent généralement aux réfugiés le refuge provisoire plutôt que l'asile durable. D'autres ont souligné que la question du refuge provisoire ne devait pas être examinée isolément, mais plutôt étudiée conjointement avec les divers problèmes que soulèvent les mouvements massifs de réfugiés.

Vous mesurez donc bien l'ampleur et la complexité de la tâche qui vous est confiée.

Je ne doute pas que vos discussions soient fructueuses et que vos conclusions constituent une base solide pour les travaux de la prochaine session du Sous-Comité sur la protection internationale. Il ne nous faut jamais perdre de vue que notre objectif commun est de servir la cause des réfugiés dans le monde entier et de veiller à la préservation et au renforcement des principes fondamentaux établis pour les protéger.

J'ai demandé au Directeur de la protection de présider vos débats et lui-même et nos collègues de la Division de la protection seront heureux de faire tout leur possible pour faciliter votre tâche.

## A. INTRODUCTION

La communauté internationale se préoccupe de l'ampleur croissante des mouvements de réfugiés et des proportions prises par certains de ces mouvements. Chacun s'accorde à reconnaître que des principes et des mécanismes adéquats doivent être élaborés pour résoudre les problèmes qu'ils soulèvent [1].

Devant des préoccupations et compte tenu des difficultés que peuvent susciter les cas d'afflux massif de réfugiés, l'Australie propose à la communauté internationale d'étudier la notion et la pratique du refuge temporaire.

L'Australie pense en effet que la notion de refuge temporaire peut avantageusement trouver son application dans certaines situations d'afflux massif; elle estime que l'étude et l'approfondissement de cette notion faciliteront et amélioreront la protection des personnes à protéger.

Les raisons pour lesquelles l'Australie a proposé d'étudier la notion de refuge temporaire sont résumées dans la Note d'information établie par le Haut Commissariat. Ce document rend compte de l'étude du refuge temporaire effectuée en 1980 par le Sous-Comité plénier sur la protection internationale du Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire.

Compte tenu de ces travaux, le présent document contient des observations sur la nature du refuge temporaire, sa fonction dans un régime international de protection des réfugiés, ses rapports avec le principe du non-refoulement (y compris l'aspect admission) et avec la notion d'asile, le statut des bénéficiaires du refuge temporaire, l'intérêt qu'il présente pour que l'on puisse parvenir à de bonnes solutions durables et ses incidences sur la solidarité internationale.

Jusqu'à présent, la tendance a été plutôt de considérer la refuge temporaire comme une dérogation regrettable, mais parfois inévitable, au principe idéal selon lequel l'Etat de premier accueil offre la solution durable. Peut-être faut-il expliquer ainsi les hésitations qui se manifestent à l'égard de l'étude du refuge temporaire. Cette attitude a pu être déterminée, jusqu'à un certain point, par l'idée que la pratique du refuge temporaire cesserait éventuellement de poser un problème si on la passait sous silence.

Et pourtant, la pratique du refuge temporaire, désormais largement suivie, traduit certaines réalités du monde contemporain dont rien ne laisse prévoir la disparition et présente dès aspects positifs aussi bien que négatifs. Il convient donc de l'examiner avec réalisme, de voir comment elle peut être utile et néfaste, de déterminer quelle devrait être sa fonction propre dans un régime international, de protection des réfugiés et d'en réglementer convenablement l'usage.

On ne peut exclure qu'une appréciation erronée de la fonction propre du refuge temporaire dans un tel régime puisse provoquer certaines distorsions dans la conception dudit régime et que l'étude du refuge temporaire peut donc permettre de mieux comprendre le type de régime qui répond aux besoins du monde contemporain.

A ce jour, le refuge temporaire (ou l'asile temporaire ou provisoire) n'a guère été étudié par les juristes, bien qu'il soit largement pratiqué et prévu sous une forme embryonnaire par tous les principaux instruments internationaux sur le statut des réfugiés et l'asile. Les récents débats du Sous-Comité sur la protection internationale ont révélé l'existence d'une grande incertitude avant à la nature du refuge temporaire et à sa fonction. Il semble désormais urgent que cette notion et cette pratique soient étudiées par des juristes internationaux de manière objective et responsable. On pourrait même soutenir que l'étude plus précise et l'approfondissement de la notion de refuge temporaire sont des tâches prioritaires du développement du droit international des réfugiés.

## B. NATURE JURIDIQUE DU REFUGE TEMPORAIRE

La protection accordée à un réfugié qui est admis à titre temporaire n'est pas un mode de protection nouveau en matière de droit international des réfugiés. L'admission à titre temporaire relève du droit souverain d'un Etat [2] et divers instruments internationaux sur l'asile et le statut des réfugiés comportent des dispositions expresses prévoyant l'admission à ce titre [3].

L'admission à titre temporaire est donc une prérogative de la souveraineté et, pour autant qu'elle constitue une modalité particulière de la protection à laquelle s'attachent certains droits et certaines obligations juridiques, elle peut aussi être qualifiée de notion juridique.

Si l'on entend par refuge temporaire la protection accordée à un réfugié du fait de son admission à titre temporaire dire que ce refuge doit être étudié et approfondi revient à dire simplement qu'il convient d'étudier et d'approfondir une modalité de protection existante et reconnue.

Le choix de l'expression "refuge temporaire" plutôt que des expressions "premier asile", "asile temporaire", "asile provisoire" ou "résidence temporaire", que l'on a parfois employés pour désigner la protection temporaire, pourrait donner l'impression d'une volonté d'innovation, alors qu'en réalité l'emploi de cette expression n'est pas sans précédent. Les raisons pour lesquelles on l'a, retenue de préférence aux autres sont d'ailleurs exposées plus en détail dans le présent document.

## C. FONCTION DU REFUGE TEMPORAIRE

La fonction propre du refuge temporaire est de faciliter l'admission et l'application de bonnes solutions durables. Dans certaines situations d'arrivées massives, l'installation dans le pays de refuge peut être rendue très difficile parce que les personnes concernées sont très nombreuses. Si un pays reçoit, au cours d'une brève période, plusieurs centaines de milliers, voire des millions de personnes, il risque de ne pouvoir faire face à cet afflux et de se trouver en état de grave pénurie de biens essentiels : vivres, vêtements et médicaments, par exemple. Dès lors que l'afflux provoque de gros problèmes, qui menacent l'ordre public et la sécurité nationale, ou

même la paix et la sécurité internationales, le pays de refuge peut n'avoir pas la volonté d'installer les réfugiés et peut ne se préoccuper que d'obtenir au plus vite leur retour dans leur pays d'origine ou leur réinstallation ailleurs.

En pareilles circonstances, l'immense majorité des personnes admises demeurent souvent dans le dénuement dans de grandes agglomérations de réfugiés où elles sont fréquemment logées dans des installations rudimentaires et provisoires leur présence étant généralement subordonnée à des conditions restrictives concernant des aspects aussi fondamentaux que la possibilité de circuler. Elles ne sont pas, à proprement parler, reçues par la communauté locale. Elles sont en quelque sorte, au seuil de la communauté. Alors qu'on pourrait considérer leur présence dans le pays de refuge comme une solution durable dans un sens juridique étroit, les circonstances et les conditions où elles s'y trouvent peuvent, du point de vue humain, rendre leur situation insupportable à long terme.

Dans certains cas, le pays de refuge peut ce montrer de plus en plus préoccupé d'obtenir rapidement leur retour dans leur pays ou leur réinstallation ailleurs, en particulier si l'afflux continue. Si ni l'une ni l'autre de ces deux solutions ne se révèle possible, le pays de refuge peut refuser d'admettre d'autres personnes ou menacer d'expulser celles qui sont déjà sur son territoire en invoquant la sécurité nationale ou la nécessité de protéger la population locale.

C'est dans des situations de ce type que l'octroi du refuge temporaire facilite l'admission des intéressés dans le pays de refuge et leur permet de continuer d'y séjourner. Il joue aussi le rôle d'un signal à l'adresse de la communauté internationale pour lui signifier que le pays de refuge peut avoir besoin d'assistance afin de parvenir à une solution durable satisfaisante. Cette assistance peut prendre la forme d'une aide tendant à faciliter l'absorption dans le pays de refuge; de mesures visant à assurer rapidement le rapatriement librement consenti ou d'offres de réinstallation.

On peut donc invoquer à l'appui du refuge temporaire, que dans certains cas d'afflux massif de populations, il ne serait ni rationnel ni bon pour les réfugiés eux-mêmes ni pour le pays de refuge de considérer que l'admission à la frontière emporte automatiquement l'application d'une solution durable dans le pays de refuge. En pareil cas, il peut même être rationnel et bon que le pays de refuge déclare, au moment de l'admission, que la solution qu'il offre l'admission doit être considérée comme provisoire.

Les exemples ci-après se rapportent à des cas de refuge temporaire qui se sont effectivement produits.

## **1956 : Afflux de réfugiés hongrois en Autriche**

A la suite des événements intervenus en Hongrie à la fin de 1956, plus de 100 000 réfugiés sont entrés en Autriche en novembre de la même année. Le 22 novembre, le Secrétaire d'Etat autrichien, M. Kreisky, a déclaré que la situation des réfugiés était devenue "catastrophique", que la vague de réfugiés continuait à déferler sur l'Autriche et que le Gouvernement autrichien rencontrait les plus graves difficultés pour loger ces personnes dans des camps de transit, les nourrir, les vêtir et leur fournir des médicaments. Il a lancé un appel à l'ONU et aux pays occidentaux pour qu'ils apportent une aide rapide et "qu'ils agissent promptement pour trouver une solution", en soulignant que l'Autriche n'avait pas les moyens de faire face à l'afflux des réfugiés [4].

Quelques jours après le début de cet exode, 25 000 réfugiés étaient réinstallés aux Etats-Unis, au Canada, en Suisse, en Argentine, en Australie, en Allemagne de l'Ouest, en France, au Royaume-Uni, en Italie, aux Pays-Bas, en Norvège, en Suède et en Nouvelle-Zélande. Dans les mois qui suivirent, la grande majorité des autres réfugiés avaient aussi été réinstallés.

Dans le cas de l'Autriche, il a suffi qu'elle demande que l'on "[agisse] promptement pour trouver une solution" pour que l'on comprenne que le pays ne pouvait offrir de solution durable à tous les réfugiés et qu'une assistance internationale s'imposait sous la forme d'offres de réinstallation. Dans ces conditions, le pays a pu compter sur une manifestation de solidarité immédiate de la part de l'Europe occidentale et sur l'appui des pays d'immigration européens traditionnels.

## **1971 : Arrivées de réfugiés du Pakistan oriental en Inde**

A la suite des événements survenus en 1971 dans ce qui était alors le Pakistan oriental, une dizaine de millions de personnes sont arrivées en quelques mois en Inde pour y chercher refuge [5]. Le Gouvernement indien a déclaré immédiatement que les réfugiés ne pourraient pas rester en Inde comme résidents permanents. Il a désigné les intéressés par le terme "personnes évacuées" de façon à bien faire ressortir qu'elles avaient cherché refuge temporairement en Inde et regagneraient leur pays dès que la situation le permettrait. Ces personnes ont été installées dans des "camps de transit" et le gouvernement a donné pour instructions de ne les héberger que pour une courte durée. Le délai initial de six mois fixé pour leur séjour a constitué l'un des principaux obstacles à la planification des programmes d'assistance.

Au cours d'une séance du Conseil économique et social, le 16 juin 1971, le représentant de l'Inde a souligné que l'exécution des programmes de développement était gravement entravée par l'arrivée massive de réfugiés. Il a indiqué que 30 % des recettes fiscales servaient à répondre aux besoins dus aux arrivées de réfugiés. Les activités de secours ne pouvaient, au mieux, qu'être provisoires. La seule solution véritablement humanitaire consistait à arrêter l'afflux des réfugiés et à tout mettre en oeuvre pour assurer au plus tôt leur retour dans leur pays.

Dès que les arrivées ont commencé, la seule solution durable envisagée par le Gouvernement indien et par les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies a été le rapatriement librement consenti des réfugiés à une date aussi rapprochée que possible. Le 5 mai 1971, le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés a déclaré

"Nous ne pouvons nous permettre d'appliquer simplement des programmes d'aide alimentaire de grande envergure et de mettre en place des structures d'accueil provisoires qui ont tendance à durer. Nous devons trouver au plus tôt des solutions définitives et il n'est

pas besoin d'être prophète pour voir que la meilleure solution serait d'aider les réfugiés à regagner leur pays dès que la situation le permettra ..."

En juillet 1971, devant les proportions alarmantes qu'avait pris la situation, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies a fait savoir au Président du Conseil de sécurité qu'il craignait que la paix et la sécurité internationales ne s'en trouvent menacées et qu'il estimait que les Nations Unies devaient jouer un rôle plus direct pour éviter que la situation ne se dégrade davantage.

Le 6 décembre 1971, l'Assemblée générale des Nations Unies a voté une résolution par laquelle elle a reconnu que le rapatriement librement consenti était la seule solution satisfaisante au problème des réfugiés et elle a invité instamment les Etats Membres à intensifier leurs efforts en vue de créer les conditions nécessaires au rapatriement librement consenti et rapide des réfugiés dans leurs foyers.

Après onze jours d'hostilités entre l'Inde et le Pakistan ce même mois, affrontements qui ont abouti à la reconnaissance par l'Inde de l'Etat indépendant du Bangladesh, le Conseil de sécurité a demandé à la communauté internationale de prêter son assistance pour soulager les souffrances des réfugiés et leur permettre de retrouver des conditions de vie normales et de rentrer en toute sécurité et dignité dans leurs foyers."

Les opérations de rapatriement de dix millions de réfugiés, organisées avec une assistance officielle, ont commencé le 1er janvier 1972 et ont pris fin deux mois et demi plus tard.

Dans le cas du Bangladesh, la position du Gouvernement indien, qui a d'emblée fait savoir clairement qu'il était hors de question d'envisager l'installation définitive des réfugiés en Inde comme solution durable et que le refuge qu'il accordait ne pouvait être que temporaire, a fait comprendre à la communauté internationale qu'il n'existait pas de solution durable et qu'il fallait en trouver une. La situation était si grave et la nécessité de trouver une solution durable était si urgente qu'il fallait éliminer toute ambiguïté quant aux conditions d'admission des réfugiés : il fallait qu'il soit bien entendu que l'accueil n'était que provisoire. En l'occurrence, l'Inde ne pouvait pas compter automatiquement sur l'assistance internationale pour offrir rapidement des solutions durables - la réinstallation était hors de question et le rapatriement librement consenti n'était pas, en l'espèce, une solution facile. (En réalité, il a suivi l'action militaire de l'Inde). Le caractère provisoire de l'admission des réfugiés, expressément affirmé, a mis la communauté internationale dans l'obligation de résoudre les problèmes de tous ordres, humanitaires notamment, créés par l'arrivée massive de réfugiés, en contribuant à la mise en place des conditions nécessaires au rapatriement librement consenti.

## **1975-1980 : Réfugiés d'Indochine en Asie du Sud-Est.**

Des cas plus récents de refuge temporaire se sont produits en Asie du Sud-Est.

De 1975 à 1980, près d'un million d'Indochinois venus du Viet Nam, du Kampuchéa et du Laos, ont cherché refuge à l'étranger. L'exode, qui a atteint un niveau record en 1979, a créé de graves problèmes pour la plupart des pays de premier refuge. Pour diverses raisons, la plupart de ces pays n'étaient pas disposés à offrir une solution durable même à un nombre limité de ces réfugiés; ils redoutaient qu'en accueillant les réfugiés à titre temporaire, ils n'aient à prendre en charge la plupart d'entre eux sans pouvoir guère compter sur une assistance internationale efficace pour trouver de bonnes solutions durables[6] .

L'attitude des pays de refuge était dictée par plusieurs facteurs : souci de préserver la sécurité nationale et d'éviter les difficultés et les dangers que pouvait entraîner l'accueil de fuyitifs appartenant à des groupes insurgés en guerre dans des Etats voisins; crainte de conflits intérieurs tels, par exemple, que la rupture de l'équilibre fragile entre communautés ethniques; hésitations à prendre en charge des réfugiés en si grand nombre que le développement économique et social général du pays risque d'en être entravé; désir, enfin, de se tenir aussi à l'écart que possible de situations dont ils estimaient que la responsabilité première incombait à d'autres pays.

La grande majorité des réfugiés de la mer vietnamiens et autres réfugiés et personnes déplacées d'Indochine ont été admis dans des pays d'Asie du Sud-Est à la condition expresse qu'il ne s'agissait que d'un refuge provisoire.

Dans le cas de l'Asie du Sud-Est, le refuge provisoire a offert un moyen essentiel de faciliter l'admission. Il a aussi permis d'appliquer à la fois le principe du non-refoulement et celui de la solidarité internationale et de la coopération au partage des charges.

Le Haut Commissaire adjoint, M. Dale de Haan, président de la Réunion consultative des gouvernements intéressés au sujet des réfugiés et des personnes déplacées en Asie du Sud-Est, tenue en décembre 1978, a fait remarquer dans sa conclusion : "Les participants aux consultations ont noté qu'il ne pouvait y avoir de solutions humaines ou durables que si les gouvernements accordaient au moins l'asile temporaire conformément aux principes humanitaires internationalement acceptés. Les participants ont noté aussi, en même temps, que les possibilités d'accueil dans les pays de premier asile en Asie du Sud-Est étaient déjà utilisées au-delà de leur capacité et que, pour ces pays, l'octroi de l'asile temporaire dépendait des garanties de réinstallation dans des pays tiers et de la certitude qu'il ne [resterait] pas de cas à régler dans la région".

## **Situation en Afrique**

Dans le cas de l'Afrique, la question de l'asile temporaire a été étudiée par la Conférence d'Arusha en mai 1979. Dans sa recommandation concernant l'asile en Afrique, la Conférence a souligné "l'importance particulière du concept de l'asile temporaire, tel qu'il est prévu dans l'article II, paragraphe 5 de la Convention de 1969 de l'OUA sur les réfugiés, et la nécessité de renforcer et de développer davantage encore ce concept en Afrique"[7] .

Cette recommandation fait partie d'une série de recommandations sur l'asile en Afrique dans lesquelles la Conférence, a souligné notamment "l'importance de l'observation scrupuleuse du principe du non-refoulement" et l'importance du rapatriement librement consenti comme solution au problème des réfugiés; et a reconnu "que la mise en oeuvre effective en Afrique des principes relatifs à l'asile" serait "davantage facilitée par le renforcement et le développement d'arrangements institutionnels appropriés concernant "le partage du fardeau".

## D. LE REFUGE TEMPORAIRE ET L'ADMISSION

Il est bien évident que d'une façon générale la plupart des Etats hésitent à s'engager sans réserve à offrir une solution durable à toutes les personnes qui pourraient la demander et dont la communauté internationale estime qu'elles doivent être protégées.

Les incertitudes quant aux catégories de personnes qui ont ou qui pourraient avoir droit à la protection internationale et la difficulté de décider cas par cas de l'attribution du statut de réfugié lorsqu'on se trouve en présence d'arrivées massives n'ont fait qu'accentuer cette réticence.

Dans les instruments internationaux relatifs à l'octroi de l'asile, l'offre d'une solution durable est assortie de réserves touchant par exemple "la sécurité nationale" ou la nécessité de "protéger la population, comme dans le cas d'un Afflux en masse de personnes" [8].

L'engagement des Etats d'accorder l'"asile", au sens d'une solution durable, a été atténué par l'adjonction d'expressions comme "à faire tout ce qui est en leur, pouvoir" ou "à tout mettre en oeuvre" [9].

En revanche, les Etats se sont montrés disposés à accepter le strict respect, du principe du non-refoulement. Dans les nombreuses résolutions récentes d'organes internationaux où il figure, ce principe est énoncé sans réserve aucune [10].

Compte tenu de cette attitude des Etats, il est indispensable de ne pas confondre automatiquement admission en vertu du principe du non-refoulement et offre d'une solution durable.

Si l'on rattache l'admission au principe du non-refoulement, il faut la considérer comme offrant une solution qui peut être soit provisoire, soit durable.

Cette interprétation est étayée par les principes qui figurent dans divers instruments internationaux relatifs à l'octroi de l'asile et à la protection des réfugiés.

La Convention de 1951 relative au statut des réfugiés ne contient pas de dispositions de fond concernant l'admission, mais elle contient une disposition qui, prévoit que les Etats contractants accorderont aux réfugiés en situation irrégulière dans le pays d'accueil un délai raisonnable ainsi que toutes facilités en attendant qu'ils se fassent admettre dans un autre pays [11].

La Convention de l'OUA régissent les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique (1969) dispose que les Etats membres de l'OUA s'engagent à faire tout ce qui est en leur pouvoir, dans le cadre de leurs législations respectives, pour accueillir les réfugiés et assurer l'établissement de ceux d'entre eux qui, pour des raisons sérieuses, ne peuvent ou ne veulent pas retourner dans leur pays d'origine ou dans celui dont ils ont la nationalité; et que tout réfugié qui n'a pas reçu le droit de résider dans un quelconque pays d'asile pourra être admis temporairement dans le premier pays d'asile où il s'est présenté comme réfugié en attendant que les dispositions soient prises pour sa réinstallation [12].

Dans la déclaration sur l'asile territorial, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1967, il est dit que, si un Etat décide en tout état de cause qu'une dérogation au principe du non-refoulement est justifiée, il envisagera la possibilité de donner à l'intéressé la faculté de se rendre dans un autre Etat [13].

On trouve une disposition analogue dans la résolution (67) 14 que le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a adoptée [14] sur l'asile en faveur des personnes menacées de persécution.

Dans les Principes relatifs au traitement des réfugiés, adoptés par le Comité juridique consultatif africano-asiatique réuni à Bangkok en 1966, il est spécifié que lorsqu'un Etat décide de prendre des mesures contraires au principe du non-refoulement tel qu'il est énoncé dans l'article pertinent, il doit permettre à la personne qui se trouve en danger du fait desdites mesures de demander l'asile à un autre pays [15].

S'agissant de l'admission, on peut dégager de ces instruments la conclusion que, dans tout système universel de protection fondé sur l'application sans réserve du principe du non-refoulement en cas d'arrivées massives de réfugiés, l'admission à titre temporaire facilite le respect de ce principe.

Cela étant, on peut conclure aussi que toute politique générale de protection internationale ou tout instrument universel sur l'asile territorial devraient contenir une disposition explicite précisant que l'Etat qui admet un réfugié a la possibilité d'offrir soit une solution durable soit une solution provisoire.

Omettre purement et simplement toute mention de solution provisoire ou minimiser ou voiler ce genre de solution reviendrait à saper le principe du non-refoulement.

Cette critique pourrait s'adresser en particulier au projet de convention sur l'asile territorial de la dotation Carnegie pour la paix internationales [16]. L'article 2 du projet de convention énonce le principe du non-refoulement sans réserve, mais, à la différence d'autres instruments internationaux comme la Convention de l'OUA de 1969, ne fait pas mention du refuge temporaire. C'est

pourquoi le Groupe d'experts des Nations Unies a rejeté en 1975 ce projet d'article; il a adopté en revanche un projet d'article ne faisant pas état du refuge temporaire mais en vertu duquel les Etats sont simplement invités à tout mettre en oeuvre pour que nul ne se voie refuser l'admission à la frontière<sup>[17]</sup> 17/.

Le Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire a reconnu l'intérêt d'une disposition explicite traitant du refuge temporaire et, dans sa conclusion No 15 (XXX) sur la protection internationale (1979), il a déclaré ce qui suit

"En cas d'afflux massif de personnes en quête d'asile, des personnes doivent toujours se voir accorder refuge, au moins temporairement."

L'argument majeur avancé en faveur de la notion de refuge temporaire, est que, dans tout système universel de protection internationale applicable en cas d'arrivées massives de réfugiés; les solutions durables doivent être déterminées avec souplesse; en outre, l'admission en soi ne doit en rien préjuger la réponse à la question de savoir quelle serait la bonne solution durable dans une situation donnée. Les circonstances peuvent varier considérablement d'une situation à l'autre et ce sont elles qui doivent déterminer la solution durable qui convient.

Il n'existe pas de solution durable dont on puisse dire quelle est la meilleure dans tous les cas. Si l'on peut dire qu'il existe une solution idéale, c'est celle du rapatriement librement consenti; mais parfois elle ne peut se concrétiser.

Il ressort de l'expérience des cinquante dernières années que dans certains cas, la meilleure solution pour un réfugié, ou la seule possible, a consisté à acquérir le droit de résidence durable dans le pays qui l'a admis le premier; que dans d'autres cas, la réinstallation dans un pays tiers a été la meilleure solution durable ou celle qui s'imposait; et que dans d'autres cas encore, le rapatriement librement consenti a pu s'opérer relativement rapidement.

Actuellement, les solutions durables prévues par les résolutions de l'Assemblée générale relatives aux rapports du Haut Commissaire sont classées dans l'ordre suivant : rapatriement librement consenti intégration sur place ou réinstallation dans d'autres pays <sup>[18]</sup>.

Avant 1966 et avant qu'un problème de réfugiés n'apparaisse en Afrique, notamment en Angola, en Algérie, au Maroc et en Tunisie, l'ordre dans lequel étaient classées les solutions durables prévues par les résolutions de l'Assemblée générale relatives aux rapports du Haut Commissaire était le suivant : rapatriement librement consenti, réinstallation et intégration. <sup>[19]</sup> Il est même question, dans une résolution adoptée par l'Assemblée générale en 1952 du "rapatriement volontaire ou [de] la réinstallation dans des pays d'immigration". <sup>[20]</sup>

Les résolutions de l'Assemblée générale sur des situations données contiennent des formules qui s'adaptent à chacune de ces situations. Par exemple, en ce qui concerne les réfugiés de l'ancien Pakistan oriental, l'Assemblée générale a adopté, en 1971 une résolution dans laquelle elle reconnaît "que le rapatriement librement consenti [est] la seule solution satisfaisante au problème des réfugiés, ce qu'admettent pleinement tous les intéressés". <sup>[21]</sup> S'agissant d'une situation touchant le Sud-Est asiatique, l'Assemblée générale a adopté en 1978 une résolution, dans laquelle elle a prié instamment les gouvernements de continuer à coopérer étroitement avec le Haut Commissaire "dans ses efforts en vue de permettre aux réfugiés de subvenir à leurs besoins et en vue d'assurer, chaque fois que cela est possible, leur intégration dans les pays d'asile, et d'accepter pour les réinstaller sur leur territoire dans les conditions les plus libérales possibles, des réfugiés en provenance des pays de premier asile". <sup>[22]</sup> Quant à l'aide aux réfugiés en Afrique australe, l'Assemblée générale a adopté en 1977 une résolution dans laquelle elle a prié instamment les gouvernements de fournir au Haut Commissaire les moyens nécessaires pour venir en aide aux réfugiés en leur offrant des possibilités d'installation sur place.<sup>[23]</sup> 23/

Dans la résolution par laquelle elle a créé le Haut Commissariat pour les réfugiés en 1949, l'Assemblée générale a déclaré que la solution définitive du problème des réfugiés "ne peut être trouvée que dans le rapatriement librement consenti des réfugiés ou leur assimilation dans de nouvelles communautés nationales" et elle a précisé que le Haut Commissaire avait la responsabilité de "promouvoir, stimuler et faciliter mise en oeuvre des solutions les mieux appropriées aux problèmes". <sup>[24]</sup> Des formules semblables apparaissent dans le Statut de l'Office du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés.<sup>[25]</sup> 25/

Dans une résolution adoptée en 1957, par laquelle elle a exprimé sa reconnaissance au Gouvernement de l'Autriche pour l'action qu'il avait menée en vue d'accueillir et d'assister les réfugiés qui avaient pénétré sur le territoire autrichien, l'Assemblée générale a prié le Haut Commissaire "de poursuivre ses efforts pour aboutir à des solutions".<sup>[26]</sup> En 1958, l'Assemblée générale s'est référée au règlement des "problèmes que posent les réfugiés non installés, et en particulier ceux qui vivent dans des camps". <sup>[27]</sup>

La préférence accordée aux différentes solutions variant d'une situation à l'autre, on peut se demander s'il est opportun, dans un instrument universel sur l'asile territorial applicable en cas d'arrivées massives de réfugiés, de mettre l'accent avant tout sur l'obligation pour le premier Etat d'accueil d'offrir la solution durable.

Cette approche a été adoptée dans le projet de convention de la dotation Carnegie pour la paix internationale et a été suivie en 1975 par le Groupe d'experts des Nations Unies. L'article premier du projet de convention de la dotation Carnegie fait état de l'obligation d'accorder l'asile - l'asile étant considéré, dans ce contexte, comme une solution durable <sup>[28]</sup>.

Si l'on peut justifier cette optique s'agissant de réfugiés qui cherchent asile à titre individuel, on peut en revanche mettre sa validité en question en cas d'arrivées massives de réfugiés. En pareil cas, on peut soutenir qu'il faut mettre l'accent d'abord sur l'admission; en effet, l'essentiel est d'obtenir cette admission et il ne serait peut-être pas bon ou judicieux de mettre l'accent a priori sur une solution durable donnée, surtout lorsqu'il s'agit d'arrivées massives de réfugiés appartenant à des Groupes culturels, raciaux, ethniques ou religieux différents. Mettre l'accent essentiellement sur une solution durable donnée peut non seulement sembler préjuger la



question de savoir quelle est la meilleure solution dans une situation déterminée, mais encore peut rendre le problème de l'admission plus critique si l'Etat d'accueil se voit de ce fait privé de l'appui international voulu pour obtenir une autre solution durable plus satisfaisante. Au surplus, cela est incompatible avec l'idée largement acceptée qu'en principe, le rapatriement librement consenti doit être considéré comme offrant la meilleure solution durable, notamment en cas d'arrivées massives de réfugiés.

## **E. LE REFUGE TEMPORAIRE ET LE PRINCIPE GENERAL DU NON-REFOULEMENT**

On a craint que la notion de refuge temporaire n'affaiblisse le principe du non-refoulement.

Or, comme il est dit dans le présent document, le refuge temporaire offre un moyen de faciliter l'observation stricte de ce principe. On a affirmé qu'il constituait un mécanisme indispensable pour assurer la protection des personnes qui la demandent. On a aussi affirmé que c'était compromettre le principe du non-refoulement que de sous-estimer ou de ne pas bien mettre en lumière la solution du refuge temporaire dans un régime universel de protection des réfugiés applicable en cas d'arrivées massives.

Puisque le principe du non-refoulement est applicable à l'expulsion ou au renvoi (refoulement) de même qu'au refus d'admission à la frontière, il faut voir dans le refuge, temporaire une forme de protection conforme au principe Général. Cette interprétation répond aux dispositions des traités [\[29\]](#).

Il ne faut donc pas considérer le refuge temporaire comme une exception au principe du non-refoulement ou égard à l'expulsion ou au refoulement. S'agissant de ce principe, le refuge temporaire revêt un caractère durable. L'aspect temporaire ne concerne que la solution apportée et non la protection fondamentale contre le refoulement.

Les rapports entre le principe du non-refoulement et le refuge temporaire ont été précisés dans le premier alinéa du préambule de la Conclusion No 19 (XXXI) adoptée par le Comité exécutif au sujet de l'asile temporaire.

## **F. DEFINITION DU REFUGE TEMPORAIRE**

Compte tenu des considérations qui précèdent, on pourrait définir ainsi le refuge temporaire : il désigne la protection caractérisée par le principe du non-refoulement qui est accordée temporairement à une personne en attendant qu'une solution durable soit trouvée[\[30\]](#).

Dans les divers instruments internationaux relatifs à l'asile et au statut des réfugiés, la protection accordée du fait de l'admission à titre temporaire a été conçue exclusivement du point de vue de la possibilité offerte d'obtenir l'admission dans un autre pays[\[31\]](#).

Cette manière de voir est incomplète dans la mesure où elle ne tient pas compte des autres solutions durables qu'offrent le rapatriement librement consenti et l'installation dans le pays de refuge.

Comme on l'a vu dans le cas des réfugiés du Pakistan oriental en 1971, le refuge temporaire a été accordé en attendant que l'on puisse procéder, dans un délai rapproché, à une opération de rapatriement librement consenti des réfugiés.

Il peut aussi y avoir des cas où des personnes admises temporairement ne peuvent pas par la suite regagner leur pays d'origine ou se réinstaller ailleurs, mais peuvent s'installer dans le pays de refuge.

## **G. LE REFUGE TEMPORAIRE ET LA NOTION D'ASILE : PROBLEME DE TERMINOLOGIE**

La question du caractère juridique du refuge temporaire et de ses rapports avec d'autres principes juridiques s'est encore compliquée du fait de l'incertitude où l'on se trouve quant au sens du terme "asile" et des significations diverses et contradictoires qui en ont été données.

De tout temps, le terme "asile" a été interprété au sens large et général, comme désignant la protection accordée à une personne qui la demande. Dans sa définition bien connue de 1950, l'Institut de droit international a dit :

"... le terme "asile" désigne la protection qu'un Etat accorde, sur son territoire ou dans un autre endroit relevant de certains de ses organes, à un individu qui est venu la rechercher."[\[32\]](#)

Dans ce sens large et général, la protection accordée à un réfugié en application du principe du non-refoulement peut être assimilée à l'asile.

Plus récemment toutefois, le terme "asile" a été utilisé aussi dans un sens plus restreint et plus précis.

Par exemple, le projet de Convention de 1972 de la dotation Carnegie sur l'asile territorial, qui a exercé une grosse influence sur les projets de conventions et autres document internationaux ultérieurs, fait une obligation absolue de ne pas refuser l'admission à la frontière, mais n'oblige qu'à mettre tout en oeuvre pour accorder l'asile. Dans cet instrument, la protection accordée à une personne en application du principe du non-refoulement n'est donc pas obligatoirement la même que la protection accordée à une personne du fait de l'octroi de l'"asile" au sens que l'on donne à ce terme dans le projet de Convention. Ces deux formes de protection peuvent procéder, l'une et l'autre de l'application du principe du non-refoulement, mais les droits et les obligations qui en découlent concrètement peuvent être différents.

Le terme "asile" dans cette acception plus restreinte et plus précise n'a jamais été défini, mais on peut déduire du contexte dans lequel il apparaît qu'il désigne une forme de protection se rattachant à une solution durable ou y conduisant.

Cette interprétation serait en accord avec l'emploi des expressions "asile" et "refuge temporaire" telles qu'elles figurent dans la conclusion 15 (XXX) sur "les réfugiés sans pays d'asile" qui a été adoptée en 1979 par le Comité exécutif. Dans cette conclusion, le Comité exécutif déclare que les Etats doivent toujours tout mettre en oeuvre pour accorder l'asile et que les personnes qui le demandent doivent toujours se voir accorder au moins le refuge temporaire.

On peut se demander si les deux acceptions différentes du mot "asile" et le risque de confusion qui en résulte n'ont pas été à l'origine de graves malentendus sur les obligations des Etats à l'égard des personnes en quête d'asile et si cet état de choses n'a pas eu des conséquences néfastes sur l'attitude des Etats à l'égard des instruments internationaux concernant l'asile et le statut des réfugiés.

On trouve un exemple récent de ce risque de confusion dans la résolution sur le rapport du Haut Commissaire que l'Assemblée générale des Nations Unies a adoptée l'année dernière et où il est dit notamment

"Prie instamment les gouvernements d'intensifier leur appui aux activités du Haut Commissaire conformément aux résolutions pertinentes de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social, notamment par les moyens ci-après

A) En facilitant ses efforts dans le domaine de la protection internationale par l'observation du principe de l'asile et du non-refoulement des réfugiés;" [33]

Que faut-il entendre en l'occurrence par "l'observation du principe de l'asile et du non-refoulement ?" Faut-il entendre qu'aucun réfugié ne doit se voir refuser l'admission à la frontière ni se voir expulser ou renvoyer (refoulement) ? Ou faut-il entendre que l'Etat d'accueil doit offrir une solution durable à tous les réfugiés ?

Il est important de connaître la signification de ces mots. Un malentendu à cet égard pourrait influencer sensiblement sur l'attitude d'un Etat touchant la résolution [34].

Une étude de la notion de refuge temporaire pourrait utilement aboutir à une bonne définition moderne du terme "asile" [35].

Comme on l'a fait observer, la protection offerte grâce à l'admission à titre temporaire a parfois été désignée par diverses expressions comme "asile temporaire", "asile provisoire", "premier asile" ou "résidence temporaire".

Aucune de ces expressions n'est satisfaisante.

D'abord, l'emploi du terme "asile" pose le problème du sens qu'on a voulu donner à ce mot : protection générale, temporaire ou durable, ou protection accordée par une solution durable.

Selon l'acception plus restreinte et plus précise du terme "asile" il serait contradictoire d'y ajouter le qualificatif "temporaire" parler d'une solution temporaire durable n'a pas de sens.

Le qualificatif "provisoire", n'est pas satisfaisant à un double titre, car il peut signifier non seulement "temporaire" mais aussi "conditionnel". Si l'on veut dire clairement que le principe du non-refoulement est une obligation absolue, il faut éviter tout qualificatif impliquant que ce principe a un caractère conditionnel.

Le qualificatif "premier" ne convient pas non plus. Il ajoute à l'ambiguïté du terme "asile" l'idée qu'il y aura un second pays d'asile. Les personnes qui se voient accorder le refuge temporaire peuvent soit regagner leur pays d'origine de leur plein gré, soit se voir offrir une solution durable dans le premier pays de refuge. L'expression "premier asile" préjuge quelle devrait être la solution durable. Du reste, il peut y avoir un second pays "d'asile" qui n'offre pas de solution durable, par exemple s'il a un centre d'acheminement des réfugiés. Il pourrait être considéré comme un autre pays de refuge temporaire [36].

L'expression "résidence temporaire" est, elle aussi, impropre attendu que le terme "résidence" n'implique pas la protection et convient donc mieux dans la législation sur l'immigration en général. En outre, le terme "résidence" n'est peut-être pas tout à fait approprié s'agissant d'un réfugié qui se voit accorder refuge à titre temporaire.

L'avantage de l'expression "refuge temporaire" est que le terme "refuge" évite la confusion possible due au double sens du terme "asile" et qu'il évoque la notion de protection. Il indique également que les droits dans le pays considéré d'une personne qui s'y est vu accorder refuge temporairement peuvent ne pas être à tous égards les mêmes que ceux d'une personne à qui l'on a offert la solution durable de la résidence légale [37].

Le terme "refuge" figure dans le texte anglais d'une disposition de la Convention des Nations Unies de 1951 relative au statut des réfugiés concernant l'entrée ou le séjour irréguliers dans un Etat (Article 31).

L'expression "refuge temporaire" est utilisée de plus en plus souvent dans les délibérations internationales et elle a fait son apparition dans plusieurs conclusions récentes du Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire [38].

Etant donné que nombre d'expressions différentes ont été employées et qu'il faut éviter les expressions ambiguës ou inadéquates qui pourraient donner lieu à de graves confusions. Le Groupe d'experts jugera peut-être bon de recommander l'emploi de l'expression "refuge temporaire" au lieu des autres expressions qui ont été employées de temps à autre.



## H. STATUT DES REFUGIES AUXQUELS LE REFUGE TEMPORAIRE A ETE ACCORDE

Les instruments internationaux existants relatifs au statut des réfugiés et à l'asile prévoient l'admission à titre temporaire mais ne traitent pas de manière très satisfaisante du statut et de la protection des personnes auxquelles le refuge temporaire est accordé.

Les réfugiés qui ont été admis dans un pays à titre temporaire au cours des dix dernières années se comptent par millions et beaucoup sont demeurés dans le pays de refuge temporaire pendant de nombreux mois. Rares sont ceux qui se sont vu accorder le statut et les droits normalement octroyés aux visiteurs ou aux résidents étrangers. Un afflux massif de réfugiés pose à tout le moins de gros problèmes de logement, de nourriture et de santé; il peut faire surgir des problèmes qui mettent en danger l'ordre public, la sécurité nationale et la paix et la sécurité internationales. Les réfugiés qui entrent en masse dans un pays d'asile sans autorisation préalable sont normalement considérés comme formant une catégorie à part. Ils sont généralement traités autrement que ceux dont l'entrée dans le pays est organisée ou contrôlée dans le cadre d'un programme appliqué à leur intention. Le statut juridique est donc souvent sensiblement différent selon qu'il s'agit d'une solution durable, provisoire ou encore indéterminée.

La Convention des Nations Unies de 1951 relative au statut des réfugiés n'est guère conçue pour traiter des situations que provoquent les arrivées massives de réfugiés. Elle vise essentiellement à établir des conditions juridiques applicables aux solutions durables. De nombreux problèmes de protection lui peuvent apparaître en cas d'arrivées massives de réfugiés ne sont pas abordés dans la Convention. En outre, ses dispositions portent essentiellement sur la question du statut des réfugiés dans la législation nationale d'un Etat et non sur le type de solution que constituent l'admission ou le séjour permanent.

Dans la Convention, il est explicitement question du refuge temporaire à propos des réfugiés en situation irrégulière dans le pays d'accueil.

L'article 31 dispose que :

- A) Les Etats Contractants n'appliqueront pas de sanctions pénales, du fait de leur entrée ou de leur séjour irréguliers, aux réfugiés qui, arrivant directement du territoire où leur vie ou leur liberté était menacée au sens prévu par l'article premier, entrent ou se trouvent sur leur territoire sans autorisation sous la réserve qu'ils se présentent sans délai aux autorités et leur exposent des raisons reconnues valables de leur entrée ou présence irrégulières.
- B) Les Etats Contractants n'appliqueront aux déplacements de ces réfugiés d'autres restrictions que celles qui sont nécessaires; ces restrictions seront appliquées seulement en attendant que le statut des réfugiés dans le pays d'accueil ait été régularisé ou qu'ils aient réussi à se faire admettre dans un autre pays.
- C) En vue de cette dernière admission les Etats Contractants accorderont à ces réfugiés un délai raisonnable ainsi que toutes facilités nécessaires.

La possibilité de "régularisation" du statut de ces réfugiés dans le pays d'accueil est mentionnée dans cet article comme signifiant la fin de la période de refuge temporaire, mais il faut lire les autres dispositions de la Convention pour bien saisir le sens de cette expression et comprendre quelles sont les incidences de la "régularisation" sur le statut des réfugiés; ce travail de recherche n'est pas facile.

Dans la Convention, on trouve trois sortes de dispositions :

- A) celles qui concernent "les réfugiés résidant régulièrement sur le territoire d'un Etat" [39];
- B) celles qui concernent "les réfugiés se trouvant régulièrement sur le territoire d'un Etat" [40]; et
- C) celles qui concernent les réfugiés tout simplement [41].

Il est clair que les dispositions du type a) s'appliquent aux situations durables, ainsi qu'il ressort de l'objet de ces dispositions (droits relatifs à l'emploi et à l'exercice de professions libérales, sécurité sociale et titres de voyage).

En ce qui concerne les dispositions du type b), la situation n'est pas aussi claire.

On pourrait interpréter l'expression "personnes se trouvant en situation régulière sur le territoire d'un Etat" comme s'appliquant tant aux personnes admises à titre temporaire qu'à celles qui ont un permis de résidence permanente [42]. Si cette interprétation est la bonne, la disposition de l'article 32 de la Convention, selon laquelle un réfugié se trouvant régulièrement sur le territoire d'un Etat ne peut être expulsé que pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public, n'est pas très bien adaptée au cas du refuge temporaire, cet article ayant manifestement pour objet d'apporter une solution durable aux réfugiés en situation régulière.

Si cette interprétation n'est pas la bonne, quel sens donner à l'expression "en situation régulière sur le territoire d'un Etat" ? Peut-on être "en situation régulière sur le territoire d'un Etat" aux termes du droit national sans l'être aux termes de l'article 32 de la Convention ? Si ce n'est pas possible, faut-il nécessairement traiter les personnes auxquelles le refuge temporaire a été accordé comme étant en situation irrégulière dans un pays, ou peut-on concevoir un statut intermédiaire entre celui des personnes "en situation irrégulière" et des personnes en "situation régulière" ? [43]

On pourrait soulever des questions analogues à propos de l'article 26 ("Liberté de circulation").

Il semblerait que les dispositions du type c) s'appliquent tant aux solutions temporaires qu'aux solutions durables. A cet égard, on notera en particulier, l'article 33, qui interdit l'expulsion et le refoulement. Toutefois, certaines dispositions de ce type peuvent ne pas être sans poser de problèmes dans le cas du refuge temporaire.[44]

Il est regrettable que les juristes n'aient accordé jusqu'à présent que peu d'attention à l'application de la Convention en cas d'arrivées massives de réfugiés. Les Etats parties à la Convention qui désirent en appliquer les dispositions strictement se posent de graves questions quant à son application en cas d'arrivées massives de réfugiés, et ces questions méritent d'être examinées avec soin. Les réponses qui y seront données peuvent être d'un intérêt particulier pour les Etats qui ne sont pas parties à la Convention et qui se demandent peut-être avec inquiétude si, après avoir ratifié la Convention, ils seraient toujours libres de prendre des mesures raisonnables et nécessaires. Compté tenu des intérêts nationaux légitimes. En assurant une meilleure compréhension de la façon dont la Convention s'applique aux arrivées massives de réfugiés, on contribuerait à éliminer certaines des barrières qui font obstacle à une plus large ratification de la Convention. [45]

Une note d'orientation du Haut Commissaire sur la protection des réfugiés en cas d'arrivées massives pourrait être très utile [46].

A cet égard, il ne suffit peut-être pas de souligner l'importance fondamentale des dispositions des Instruments universels de base, comme on l'a fait au quatrième paragraphe de la Conclusion 19 (XXXI), du Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire sur le refuge temporaire, lorsqu'on ne sait pas exactement comment interpréter ces dispositions s'agissant d'arrivées massives de réfugiés et du refuge temporaire en particulier. Les Etats, tout en se félicitant "que le Haut-Commissariat fournisse en permanence des avis sur l'application pratique de ces dispositions", souhaiteraient peut-être également qu'on leur fasse un exposé général de ces dispositions dans leurs rapports avec les arrivées massives de réfugiés. Cela pourrait les aider à mieux se préparer à cette éventualité.

Les problèmes que peuvent poser des situations de ce genre sont trop graves, tant pour les personnes en quête d'asile que pour les Etats concernés, pour justifier qu'on les dise trop épineux pour être examinés par la communauté internationale. Pareille attitude limiterait considérablement la portée des instruments internationaux pertinents.

Il est dit à l'alinéa 3 de l'article 3, de la Déclaration sur l'asile territorial adoptée en 1967 par l'Assemblée générale des Nations Unies qu'un Etat peut donner à une personne, dans les conditions qui lui paraîtront appropriées, la faculté de se rendre dans un autre Etat[47].

Il faut reconnaître que le membre de phrase "dans les conditions qui lui paraîtront appropriée" est très vague et, d'un point de vue humanitaire, on peut faire valoir qu'il devrait être examiné à la lumière des normes fondamentales minimums applicables au traitement des réfugiés, de la Convention des Nations Unies de 1951, relative au statut des réfugiés et d'autres instruments internationaux.

Il ne conviendrait pas de dire des personnes auxquelles le refuge temporaire a été accordé qu'elles se trouvent dans une situation imprécise entre le fait et le droit et qu'elles ne jouissent d'aucun statut en tant que réfugiés. Outre, que cette position serait difficilement défendable eu égard à la Convention des Nations Unies de 1951, pour ne citer qu'un instrument international, elle reviendrait à condamner des personnes se trouvant dans un pays de refuge depuis des mois, voire des années, à n'avoir aucune protection juridique. Du point de vue humanitaire, il serait tout à fait regrettable de farder le silence sur la protection de ces personnes.

Il est donc indispensable d'énoncer des normes minimums de base qui fassent autorité et qui soient applicables aux réfugiés admis à titre temporaire.

Ces normes devraient être jugées applicables, qu'un Etat soit ou non partie à un traité existant sur l'asile ou sur la protection des réfugiés. Elles devraient s'appliquer, que le pays soit le premier ou le second pays d'asile, par exemple dans le cas d'un pays fournissant des structures provisoires comme un centre régional d'acheminement. Pour l'essentiel, ces normes devraient s'inspirer des éléments fondamentaux des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, notamment du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966, dont l'article 2 dispose que les droits reconnus dans le Pacte s'appliquent à toutes les personnes se trouvant sur le territoire de l'Etat partie, sans distinction d'aucune sorte.

Elles s'inspireraient également des dispositions pertinentes de la Convention des Nations Unies de 1951 relative au statut des réfugiés et d'autres instruments internationaux appropriés.

Ces normes ne devraient être que des normes minimales, formules sans préjudice des droits dont jouissent les réfugiés en vertu du droit international ou de la législation du pays de refuge, et elles ne devraient pas empêcher un Etat d'accorder tout autre droit qu'il peut accorder et qui est de nature à contribuer au bien-être des réfugiés [48].

L'un des principes fondamentaux qui s'appliquent aux personnes auxquelles le refuge temporaire a été accordé, est qu'elles ne peuvent en aucune manière être expulsées ou refoulées vers des frontières ou des territoires où leur vie ou leur liberté seraient menacées.

Les normes minimales de base devraient en outre englober les points ci-après

- A) les réfugiés ne doivent pas être l'objet de sanctions uniquement du fait de leur entrée ou de leur présence illégales dans le pays;
- B) ils doivent être traités comme des personnes dont la situation tragique exige une compréhension et une sympathie particulières; ils doivent recevoir toute l'assistance nécessaire; et ils ne doivent pas être soumis à des traitements cruels, inhumains ou

dégradants;

- C) ils ne doivent pas être l'objet de mesures discriminatoires fondées sur la race, la religion, les opinions politiques, la nationalité ou le pays d'origine;
- D) les réfugiés sont des personnes à part entière au regard de la loi et doivent pouvoir accéder librement aux tribunaux pour défendre leurs droits;
- E) la liberté de mouvement des réfugiés ne peut être soumise qu'aux restrictions strictement nécessaires;
- F) l'un des principaux éléments dont il y a lieu de tenir compte en choisissant le lieu de séjour des réfugiés dans le pays d'accueil est leur sécurité et leur bien-être;
- G) ils doivent disposer d'installations sanitaires et de services de santé primaires
- H) l'unité de la famille doit être respectée;
- I) toute l'assistance voulue doit être fournie aux réfugiés pour qu'ils puissent retrouver les membres de leur famille;
- J) les femmes et les enfants doivent bénéficier de mesures de protection et d'assistance spéciales;
- K) dans le cas des mineurs non accompagnés, l'enquête visant à déterminer de l'enfant a sa famille ou d'autres parents proches doit être menée avec toute la célérité voulue. S'il n'a pas de parents proches, l'enfant doit, si possible, être placé dans son propre groupe culturel et linguistique. Il faut toujours s'attacher, avant toute autre considération, à servir au mieux les intérêts de l'enfant;
- L) les réfugiés doivent être libres de pratiquer leur religion et de pourvoir à l'éducation religieuse de leurs enfants;
- M) l'envoi et la réception de correspondance doivent être autorisés;
- N) les amis ou parents; doivent être autorisés à apporter au moins une assistance matérielle limitée aux réfugiés;
- O) les dispositions nécessaires doivent, dans la mesure du possible, être prises pour l'enregistrement des naissances, des décès et des mariages;
- P) les personnes en quête d'asile doivent bénéficier de tous les services nécessaires pour parvenir à trouver une bonne solution durable; et
- Q) elles doivent être autorisées à transférer les avoirs qu'elles ont apportés dans le pays où elles vont s'installer définitivement.

Pour assurer la protection effective des réfugiés admis à titre temporaire, il faudrait également préciser qu'un pays qui accorde une autorisation d'admission temporaire doit consulter dès que possible le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés afin que celui-ci puisse s'assurer que les intéressés bénéficient d'une entière protection et reçoivent une aide d'urgence et que des solutions durables à leur intention sont recherchées sans attendre. Le droit d'accès auprès de toutes les personnes relevant du Haut Commissaire doit être reconnu et le Haut Commissariat doit être autorisé à s'assurer, par des contrôles du bien-être des personnes admises dans les centres d'accueil ou autres centres pour les réfugiés.

La définition de normes de base concernant les conditions physiques ou matérielles aurait l'avantage, pour les pays de refuge temporaire, en particulier les pays en développement, d'aider à évaluer le volume et le type d'assistance internationale nécessaire pour que les réfugiés ne vivent pas dans le dénuement. La plupart des pays ayant à faire face à des arrivées massives de réfugiés risquent de ne pas parvenir seuls à assumer cette charge et tout pays dans cette situation peut invoquer le fait qu'un réfugié est une personne qui concerne la communauté internationale tout entière pour obtenir l'assistance internationale voulue.

En déterminant le type d'assistance requise, les pays donateurs devront tenir compte de la situation des habitants du pays de refuge qui peuvent avoir été déplacés ou avoir connu des conditions de vie difficiles par suite d'une arrivée massive de réfugiés.

Du point de vue du statut dans le pays d'asile, la définition du concept de refuge temporaire pourrait éviter à des pays, en cas d'arrivées massives et non autorisées de réfugiés, de se voir contraints de désigner ces personnes par le terme d'"immigrants illégaux". En général, les Etats utilisent cette appellation lorsque, pour des raisons juridiques, ils soit soucieux de placer les intéressés dans une catégorie, spéciale, distincte de celle à laquelle appartiennent les étrangers dont l'entrée ou le séjour ont été "autorisés" ou "régularisés".

## **I. LE REFUGE TEMPORAIRE ET LES DURABLES**

On a exprimé la crainte qu'un examen plus minutieux de la question du refuge temporaire ne rende la situation des réfugiés plus précaire en faisant prendre aux gouvernements en général l'habitude de leur accorder le refuge temporaire au lieu de l'asile.

Cette crainte est compréhensible et elle souligne combien il est important d'envisager le refuge temporaire compte tenu de la nécessité de parvenir à des solutions durables.

Cependant, on aurait tort de ne considérer que les aspects négatifs du refuge temporaire; il en a aussi de positifs, notamment pour ce qui concerne l'admission et la possibilité de trouver les meilleures solutions durables. Sans l'admission, il ne peut y avoir de solutions durables; et une bonne solution durable est encore plus importante qu'une solution durable au sens juridique du terme.

On a fait valoir plus haut que, dans un système international général de protection des réfugiés applicable en cas d'arrivées massives, l'objectif primordial devrait être non pas de s'assurer une solution durable au moyen de l'admission, mais de parvenir à une bonne solution durable dès que possible. Les circonstances dans lesquelles interviennent les arrivées massives de réfugiés peuvent être si diverses et si complexes qu'il faut se garder de préjuger, d'une manière générale, la solution qui serait la meilleure dans chaque cas.

Les considérations qui entrent en jeu dans les cas d'arrivées massives de réfugiés et dans le cas des réfugiés isolés on quête d'asile sont sensiblement différentes. Les problèmes créés par une arrivée massive sont particuliers et appellent souvent des solutions exceptionnelles sur le plan international. Dans le second cas envisagé, une solution durable peut généralement être offerte sans difficulté dans l'Etat d'accueil et il serait logique de considérer la solution du refuge temporaire qui doit, en pareil cas, être l'exception. Dans le premier cas, du contraire, le nombre des personnes concernées peut parfois rendre une solution durable plus difficile à trouver dans l'Etat d'accueil.

Par conséquent en cas d'arrivées massives de réfugiés, il serait erroné d'admettre en règle générale que la meilleure solution soit l'octroi par l'Etat d'accueil, d'une solution durable. Ce serait partir d'une hypothèse que l'expérience acquise ne saurait justifier et qui aboutirait en pratique à des résultats gravement préjudiciables.

Le seul principe général que l'on puisse adopter à coup sûr en cas d'arrivées massives est que la solution durable la meilleure doit être trouvée dans les plus brefs délais.

Les solutions durables, au sens juridique du terme; ne doivent pas être automatiquement considérées comme de bonnes solutions. Les réfugiés peuvent se trouver dans des situations qui sont juridiquement durables, mais qui sont à peine supportables humainement. Les mauvaises solutions durables peuvent créer de vastes agglomérations de misère humaine condamnées à un avenir sans espoir et presque entièrement tributaires de la charité internationale pour survivre à peine. Elles peuvent aussi mettre en danger la paix et la sécurité internationales, de même que la sécurité et l'ordre public internes [49].

Comme on l'a déjà dit, il peut arriver souvent que le caractère essentiellement temporaire d'une solution résulte de la situation même régnant dans le pays de refuge. Les circonstances propres à cette situation peuvent rendre très difficile l'offre d'une bonne solution durable. L'arrivée soudaine de centaines de milliers de personnes peut mettre lourdement à contribution des ressources qui sont insuffisantes. Les emplois, la terre et les possibilités de travail peuvent manquer. Il se peut même que les vivres, le logement et les services sanitaires et sociaux de base soient insuffisants. Peut-être les réfugiés n'ont-ils guère de chances de parvenir à l'autonomie économique et sociale dans l'avenir prévisible. Sans cette autonomie, il ne saurait y avoir de solution durable. Malgré l'accueil bienveillant et généreux dont les réfugiés ont pu faire l'objet de la part du pays de refuge, leur nombre peut créer pour ce pays des problèmes internes et internationaux qui rendraient indispensable pour le bien-être des intéressés et pour la paix et la sécurité de l'Etat concerné le rapatriement librement consenti à bref délai ou une autre solution.

Dans certains cas d'arrivées massives, il se peut que le rapatriement librement consenti offre la seule solution possible. Pour des raisons humanitaires et politiques, il peut devenir extrêmement important que la situation qui existait dans le pays d'origine à l'époque de l'arrivée massive se modifie suffisamment pour permettre aux réfugiés de regagner leur pays de leur plein gré.

Lorsqu'on ne peut entrevoir de bonne solution durable pour tous les réfugiés dans l'Etat d'accueil, on peut voir dans le caractère temporaire de la protection accordée par cet Etat un acte judicieux et constructif. Il avertit la communauté internationale que la présence des réfugiés dans le pays de refuge ne doit pas être interprétée comme offrant une bonne solution durable.

Considéré de ce point de vue le refuge temporaire, au lieu de rendre la situation des réfugiés plus précaire la rend meilleure, en soulignant l'importance qui s'attache à ce que la solution durable soit bonne.

C'est lorsque la meilleure solution durable serait l'installation dans le pays de refuge qu'apparaît l'utilité et l'importance de l'obligation qui incombe à l'Etat; d'accueil de ne rien épargner pour l'accorder.

La meilleure solution doit être déterminée, non par rapport à un idéal irréalisable, mais bien par rapport aux possibilités concrètes.

On peut envisager, par exemple, le cas où, au moment de l'admission, la meilleure solution durable était, objectivement pour la grande majorité des réfugiés, le rapatriement librement consenti ou la réinstallation ailleurs. Les deux possibilités paraissaient alors réalisables dans l'avenir proche. Mais des événements ultérieurs en sont venus à montrer que ces solutions étaient l'une et l'autre inaccessibles pour certains des réfugiés ou pour tous. Devant cette situation nouvelle, on constate que la meilleure solution durable est l'installation sur place. Face aux difficultés que présente l'installation sur place, il faut considérer les souffrances et les épreuves que l'on connaît lorsqu'on vit dans l'incertitude du lendemain et dans des conditions restrictives et démoralisantes.

Si donc le refuge temporaire ne doit être envisagé au début que comme une solution provisoire, la possibilité d'installation sur place, pour certains des réfugiés tout au moins, ne devrait pas être arbitrairement exclue dès l'abord.

On a dit que, lorsqu'il est impossible de trouver un pays de réinstallation dans un délai raisonnable, le pays de refuge devrait accepter de régulariser la situation des réfugiés et leur accorder tous les droits que confère la résidence régulière normale.

L'inconvénient d'une manière de voir aussi absolue est qu'elle pourrait affaiblir une considération tout aussi importante, à savoir que d'autres Etats doivent être disposés à prendre toutes les mesures nécessaires pour parvenir à des solutions durables satisfaisantes. Il serait imprudent de rompre l'équilibre fragile existant entre ces deux considérations en faisant peser sur le pays de premier refuge une responsabilité définitive. Cela dit, il ne s'agit pas d'écarter les problèmes humanitaires que pose une situation où les réfugiés ont parfois devant eux une période longue et indéterminée à passer dans des centres d'attente, mais bien de montrer qu'il incombe à la communauté internationale en général d'apporter dans les plus brefs délais des solutions à ces problèmes humanitaires.

Vu l'importance que revêt l'offre rapide d'une solution durable, l'Etat d'accueil devrait admettre sa propre responsabilité dans la recherche de solutions durables pour les réfugiés et devrait être disposé, conformément au principe du partage équitable des charges ou à d'autres principes pertinents, à prendre part, lui aussi, à l'installation des réfugiés.

Il est possible que certains Etats d'accueil cherchent à se soustraire à leur obligation de trouver une bonne solution durable, en limitant arbitrairement leur responsabilité au refuge temporaire.

En ce qui concerne ce problème, il faudrait faire valoir que l'obligation de trouver une bonne solution durable incombe à l'Etat d'accueil aussi bien qu'aux autres Etats. Ce principe milite contre des décisions prématurées, qui sont déraisonnables et manquent de probité.

L'octroi initial du refuge temporaire peut assurer à l'Etat d'accueil un répit utile, surtout lorsqu'aux premiers stades le total définitif des arrivées est difficile à déterminer et que l'Etat d'accueil se voit donc contraint de réserver sa position sur la question des solutions appropriées. Selon le chiffre final des arrivées cet Etat peut se juger en mesure d'offrir une solution durable sur son propre territoire.

L'institution du refuge temporaire peut aussi présenter de l'utilité et rendre service en cas de catastrophe naturelle - famine, sécheresse ou autre - lorsqu'un grand nombre de personnes sont obligées de chercher refuge dans les Etats avoisinants. Généralement, ces catastrophes n'atteignent pas l'ampleur des catastrophes causées par l'homme et les victimes n'ont besoin d'un refuge que temporairement. Comme les victimes de ces catastrophes peuvent avoir en commun avec les réfugiés de droit le fait qu'elles se trouvent hors du système normal de protection nationale pour des raisons qui sont sans rapport avec leur convenance personnelle mais qui concernent leur survie même, on peut dire qu'il s'agit bien, là encore, de personnes ayant besoin de la protection internationale.

## **J. LE REFUGE TEMPORAIRE ET LA SOLIDARITE INTERNATIONALE**

En cas d'arrivées massives de réfugiés, l'octroi du refuge temporaire joue généralement le rôle d'un signal qui avertit la communauté internationale qu'une assistance internationale est nécessaire pour trouver des solutions durables satisfaisantes.

Comme les arrivées massives de réfugiés peuvent créer, pour le pays de refuge, des problèmes qu'il ne peut pas résoudre à lui seul, la solidarité et la coopération internationale sont souvent indispensables.

L'assistance internationale ne devrait certes jamais être posée comme une condition préalable au respect des obligations humanitaires de base telles que celle du non-refoulement, mais elle peut être indispensable pour faire face comme il convient à des situations dues à l'arrivée massive de réfugiés.

Si le principe du non-refoulement est un principe fondamental, le principe de la solidarité internationale l'est aussi. Un système de protection universelle applicable en cas d'arrivées massives de réfugiés ne pourra bien fonctionner que si ces deux principes en deviennent les deux piliers.

Dans ce système, le refuge temporaire est le lien indispensable entre le principe du non-refoulement et celui de la solidarité internationale.

Dans la recherche de solutions durables, la solidarité internationale devrait être considérée comme applicable à tous les types de solutions. Elle peut se manifester par une assistance visant, selon qu'il convient, à rendre possible le rapatriement librement consenti, à partager les charges de la réinstallation ou à fournir une assistance propre à assurer une solution durable dans le pays de refuge.

En raison de la gravité des problèmes qui peuvent se poser en cas d'arrivées massives de réfugiés, la solidarité internationale pour la recherche de solutions durables devrait se manifester par des mesures rapides et efficaces partout où elle est nécessaire.

Une des questions les plus importantes qui se pose à la communauté internationale face aux problèmes liés à l'arrivée massive de réfugiés est sans doute celle de l'efficacité du mécanisme international dont on dispose pour y répondre, notamment en ce qui concerne la question des solutions durables. Des mesures visant trouver des solutions durables s'imposent parfois dès le début de l'afflux et il se peut qu'elles doivent être prises aussi bien, sur le plan politique que sur le plan purement humanitaire et apolitique. La question des origines ou des causes peut avoir un rapport direct avec celles des solutions durables, et c'est parfois de la nature de l'ensemble de la situation que dépend le caractère plus ou moins satisfaisant de la réaction humanitaire et politique que l'on constate face à la situation créée par une arrivée en masse. La question d'un mécanisme international qui permettrait de réagir rapidement et efficacement est une question d'importance et d'urgence grandissantes à l'heure actuelle - est déjà à l'examen devant la communauté internationale.

La pratique du refuge temporaire souligne la complexité et l'urgence des problèmes qui peuvent apparaître en cas de mouvements de masse et la nécessité d'une action internationale efficace et rapide.

La solidarité internationale peut se manifester à tous les niveaux - universel, régional ou bilatéral. On considère de plus en plus la solidarité universelle comme indispensable dans bien des cas d'arrivées massives de réfugiés. Parmi les problèmes qui peuvent intervenir en pareil cas, certains ne peuvent être traités efficacement qu'au niveau universel. Une des tendances les plus marquantes de ces dernières années est peut-être l'universalisation croissante des problèmes de réfugiés, qui se traduit notamment par l'organisation de conférences internationales ayant pour objet d'examiner les situations de réfugiés dans diverses régions du monde.

En même temps, la solidarité régionale demeure essentielle surtout lorsqu'il s'agit de parvenir à de bonnes solutions durables<sup>[50]</sup>.

Il semblerait qu'en raison de l'importance du principe de la solidarité internationale, une déclaration à ce sujet, formulée en termes nets et fermes, soit nécessaire. Ce principe devrait être proclamé non seulement aux fins du partage des charges. (en matière de réinstallation) mais encore aux fins des solutions durables en général.

En cas d'arrivées massives de réfugiés, il convient de se préoccuper avant tout non pas qu'un Etat puisse éprouver des difficultés à donner ou à continuer de donner l'asile, mais bien de la nécessité de trouver une bonne solution durable au plus tôt. La solidarité internationale doit se manifester non pas en vue d'une solution durable déterminée mais en vue de solutions durables en général.

De ce point de vue, on pourrait à juste titre reprocher à la Déclaration sur l'asile territorial, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1967, de n'avoir prévu, dans sa disposition sur la solidarité internationale, que le cas où un Etat rencontre des difficultés à donner ou à continuer de donner l'asile [51]. La Déclaration ne contient pas de dispositions visant expressément la solidarité internationale dans un contexte plus vaste englobant une, action commune en faveur du rapatriement librement consenti.

Il faudrait examiner s'il ne conviendrait pas d'inclure dans des instruments internationaux futurs des dispositions sur l'obligation des pays d'origine de faciliter le retour des réfugiés de leur plein gré et de respecter les droits de leurs ressortissants lorsqu'ils reviennent [52]. On pourrait aussi étudier la mise au point d'un mécanisme international destiné à faciliter le rapatriement librement consenti dans des conditions et conformément à des dispositions satisfaisantes.

L'obligation énoncée par la Déclaration en ce qui concerne la solidarité internationale est celle d'envisager les mesures qu'il y aurait lieu de prendre pour alléger la charge[53].

Mais dans un instrument international énonçant le principe du non-refoulement, ce qu'il ce qu'il faut, c'est une affirmation ferme et nette de l'obligation qu'ont les Etats de "prendre des mesures" et non pas seulement d'envisager les mesures ...". Ces mesures doivent viser les solutions durables aussi bien que l'assistance d'urgence.

A propos d'un système universel de protection des réfugiés, on peut dire qu'affaiblir le principe de la solidarité internationale revient à affaiblir le principe du non-refoulement.

## K OBSERVATIONS FINALES

La proposition, australienne d'examiner la notion et la pratique du refuge temporaire dans le contexte des problèmes que posent les arrivées massives de réfugiés consiste essentiellement en un appel en faveur de l'assouplissement du système formel de protection internationale des réfugiés, et la mise en place d'un système de coopération et d'organisation internationales permettant de faire face humainement et efficacement aux situations de réfugiés.

Dans la présente étude, la conception du rôle que doit jouer le refuge temporaire aboutit à certaines conclusions touchant les principes fondamentaux d'un système de protection internationale applicable en cas d'arrivées massives de réfugiés. Voici ces conclusions fondamentales :

- \* si la protection de toutes les personnes qui le sollicitent et qui en ont besoin doit être assurée, il faut considérer que l'admission en soi ne préjuge pas le caractère durable ou temporaire de la solution que doit offrir l'Etat d'accueil;
- \* en ce qui concerne la solution durable, le principe fondamental est qu'une bonne solution durable doit être trouvée dans les plus brefs délais; et
- \* chaque fois qu'il le faut, les Etats doivent, conformément au principe de la solidarité internationale, prendre des mesures rapides et efficaces pour parvenir à de bonnes solutions durables.

On a également fait valoir qu'il fallait mieux définir la notion juridique du refuge temporaire dans ses rapports avec le statut des personnes qui en bénéficient. Pareille définition pourra apporter une contribution utile à la mise au point de mesures internationales en faveur des personnes à protéger.

---

[1] On se souviendra qu'en 1980, l'Assemblée générale des Nations Unies a invité les Etats à présenter des observations et des suggestions touchant la façon al régler ces problèmes (résolution 35/41).

[2] Article premier de la Déclaration de l'Assemblée générale des Nations Unies sur l'asile territorial : "L'asile accordé par un Etat, dans l'exercice de sa souveraineté ...

[3] Voir p.7.

[4] Keesing's Contemporary Archives (1956), p. 15227.

[5] L'exposé ci-après est repris de l'ouvrage de Louise W. Holborn : "Refugees A Problem of our time" Vol. I p. 758-780.

[6] Le fait qu'à cette époque la Malaisie ait donné asile à 200 000 réfugiés musulmans des Philippines du Sud montre que cette attitude n'était pas due simplement à un manque d'humanité.

[7] Rapport de la Conférence sur la situation des réfugiés en Afrique. Doc A/AC.96/Inf.158, P. 8.



[8] Article 3 de la résolution de l'Assemblée générale relative à la Déclaration sur l'asile territorial; article III des Principes relatifs au traitement des réfugiés adoptés en 1966 par le Comité juridique consultatif africano-asiatique; paragraphe 3 de la résolution (67) 14 relative à l'asile en faveur des personnes menacées de persécution, adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe; et Article sur le non-refoulement, adopté en 1977 Par la Commission plénière de la Conférence diplomatique des Nations Unies sur l'asile territorial.

[9] Article premier du projet de convention de la dotation Carnegie pour la paix internationale sur l'asile territorial (1972); article premier du texte remanié des articles adoptés en 1975 par le Groupe d'experts des Nations Unies pour le projet de convention sur l'asile territorial. Dans l'article relatif à l'asile adopté par la Commission plénière de la Conférence diplomatique des Nations Unies sur l'asile territorial, tenue en 1977, il est dit que chaque Etat "s'efforcera". A l'article II de la Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique (1969), il est dit que les Etats membres s'engagent à faire tout ce qui est en leur pouvoir ... pour accueillir les réfugiés et assurer l'établissement de ceux d'entre eux qui...".

[10] Voir par exemple les résolutions adoptées récemment par l'Assemblée générale de l'ONU sur les rapports annuels du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés.

[11] Article 31. L'arrangement de La Haye de 1957 relatif aux marins réfugiés contient, en son article 7, une disposition concernant l'admission temporaire.

[12] Paragraphes 1 et 5 de l'article II.

[13] Paragraphe 3 de l'article 3.

[14] Paragraphe 3.

[15] Paragraphe 4 de l'article III.

[16] Le projet de convention a été élaboré par un groupe de travail réuni par la dotation Carnegie pour la paix internationale, en collaboration avec le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés.

[17] Article 3.

[18] Résolutions 2294 (XXII) 2399 (XXIII), 2594 (XXIX), 2650 (XXV), 2789 (XXVI), 2957 (XXVII), 3271 (XXIX), 3454 (XXX) 31/35, 32/26, 32/67, 34/60 et 35/41.

[19] Résolutions 832 (IX) 925 (X), 1039 (XI), 1166 (XII), 1285 (XIII), 1388 (XIV), 1499 (XV), 1673 (XVI) et 1959 (XVIII).

[20] Résolution 638 (VII).

[21] Résolution 2790 (XXVI)

[22] Résolution 33/26.

[23] Résolution 32/70.

[24] Résolution 319 (IV).

[25] Résolution 428 (V).

[26] Résolution 1039 (XI).

[27] Résolution 1204 (XIII).

[28] Voir page 13.

[29] Article 31 de la Convention de 1951 des Nations Unies relative au statut des réfugiés et paragraphe 3 de l'article II de la Convention de l'OUA de 1969.

[30] On pourrait bien entendu définir le refuge temporaire en lui donnant un sens juridique plus large, englobant aussi le statut général d'une personne qui s'est vu accorder ce refuge. Cet aspect est examiné dans la suite du texte.

[31] Voir P. 7.

[32] Annuaire de l'Institut de droit international, 1950, vol. 43, deuxième partie, P. 376.

[33] Résolution 35/41.

[34] Dans le rapport de la Conférence d'Arusha, on trouve dans la recommandation sur l'asile en Afrique la déclaration suivante : "Reconnaît que, si sur le plan international l'asile demeure un droit de l'Etat..."

[35] On se trouve en présence d'une situation regrettable lorsque les Etats sont invités instamment à accorder "l'asile" alors qu'on ne trouve nulle part de définition de ce terme qui soit précise et fasse autorité. Lorsqu'on demande aux Etats d'accorder "l'asile", que leur demande-t-on au juste ? Quel est le rapport entre "l'asile" et la protection accordée à un réfugié, en application de la Convention de 1951 des Nations Unies et d'autres instruments internationaux ?

[36] Les Ministres des affaires étrangères des pays de l'ANASE, au cours de leur réunion du 21 février 1979 à Bangkok, ont décidé que des Centres d'acheminement des réfugiés créés en Asie du Sud-Est étant entendu que les réfugiés seraient admis sur la base d'engagements fermes pris par des pays tiers en vertu desquels ils partiraient dans des délais raisonnables à destination de pays de réinstallation.

[37] Cet aspect est étudié aux pages 15-21.

[38] Voir la Note d'information du Haut Commissaire sur le refuge temporaire, page 1.

[39] Voir par exemple, les articles 15, 17, 18, 19, 21, 23 et 28.

[40] Voir par exemple les articles 26 et 32,

[41] Voir par exemple les articles 3, 4, 5, 7, 8, 9, 13, 14, 16, 20, 22, 27, 29, 30 et 33.

[42] Grahl Madsen "The Status of Refugees in International Law"; Vol. I, p. 349.

[43] On trouvera une réponse affirmative dans Grahl Nadsen, op. cit., p. 362 et 363.

[44] Voir, par exemple, l'article 13 (Propriété mobilière et immobilière).

[45] Le nombre actuel des ratifications de la Convention ne devrait pas masquer le fait qu'en Asie, A les deux tiers de l'humanité se trouvent concentrés, peu d'Etats sont devenus parties à cet instrument. Or, c'est en Asie qu'ont ou lieu certains des plus grands mouvements, de réfugiés des temps modernes.

[46] Cette note pourrait également définir l'expression "arrivées massives", concept qui apparaît dans bon nombre d'instruments internationaux relatifs aux réfugiés.

[47] On trouvera des dispositions à peu près semblables dans la résolution 14 (1967) sur l'asile en faveur des personnes menacées de persécution adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe et dans les Principes de Bangkok adoptés en 1966 par le Comité juridique consultatif africano-asiatique (Article III, par. 4)).

[48] Des normes de ce type ont été élaborées par le Groupe de travail sur les problèmes de protection en Asie, créé en avril l'année dernière, par la Table ronde de Manille, dans le rapport qu'il a rédigé récemment.

[49] Une très large part des dépenses croissantes actuellement consacrées à l'assistance à des réfugiés qui se comptent par millions et qui sont toujours plus nombreux sert à assurer l'entretien de vastes agglomérations de réfugiés dont la survie matérielle dépend largement de l'assistance internationale.

[50] La solidarité régionale est expressément mentionnée au paragraphe 4 de l'article II de la Convention de l'OUA et au paragraphe 4 de la résolution 14 (1967) relative à l'asile en faveur des personnes menacées de persécution adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe.

[51] Article 2, paragraphe 2. Voir aussi le paragraphe 4 de l'article II de la Convention de l'OUA de 1969, le paragraphe 4 de la résolution 14 (1967) du Conseil de l'Europe sur l'asile en faveur des personnes menacées de persécution, l'article 5 du projet de convention de la dotation Carnegie de 1972 et l'article 5 du texte remanié des articles des Groupes d'experts de l'Organisation des Nations Unies réunis en 1975.

[52] Des dispositions dans ce sens figurent à l'article V de la Convention de l'OUA de 1969.

[53] Article 2 paragraphe 2.

Disclaimer: © UNHCR