

RESUME

Une analyse des faits nouveaux intervenus dans le domaine de la protection internationale des réfugiés en 1991 est contenue dans le Rapport des Nations Unies pour les réfugiés soumis à l'Assemblée générale par l'intermédiaire du Conseil économique et social (Document E/1992/59)

La présente note résume les principaux défis auxquels le HCR est confronté aujourd'hui en matière de protection internationale, illustrés par les opérations du HCR ayant une incidence importante sur l'action de l'Office et qui sont reflétés dans certaines conclusions et approches recommandées par le Groupe de travail du HCR sur la protection internationale.

I. INTRODUCTION

1. La fourniture d'une protection internationale aux réfugiés constitue l'une des deux fonctions fondamentales du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Il s'agit d'une responsabilité statutaire impliquant une activité apolitique, humanitaire et sociale. Elle s'inscrit dans un cadre comprenant le droit international des réfugiés, les droits de l'homme et le droit humanitaire ainsi que les principes directeurs universellement acceptés en matière de comportement de l'Etat. Son efficacité dépend de la coopération entre les Etats, sur la base des principes de la solidarité internationale et du partage du fardeau.
2. Dans la période qui a suivi la quarante-deuxième session du Comité exécutif, le HCR a continué d'assumer son mandat de protection internationale des personnes relevant de la compétence du Haut Commissariat. Ces activités de protection ont traditionnellement porté sur les besoins des réfugiés depuis le moment de la fuite jusqu'à la mise en oeuvre d'une solution durable. Les principes de base en matière de protection promus par le Haut Commissariat incluent le droit cardinal de l'asile, le principe du non-refoulement et la non-discrimination qui sont restés au centre des activités du HCR. Alors que bon nombre d'Etats ont continué de coopérer afin d'offrir un asile aux réfugiés, des situations où les réfugiés sont confrontés à des difficultés d'admission, d'accès aux procédures, de refoulement, d'expulsion, de sécurité physique, de détention et de traitement n'ont cessé d'exister. (Pour de plus amples informations voir le rapport du HCR au Conseil économique et social (E/1992/59)).
3. Outre ces préoccupations, les principaux faits nouveaux survenus dans le monde ont créé un nouveau climat pour la mise en oeuvre des principes établis en matière de protection des réfugiés - une conjoncture qui offre des chances sans précédent mais qui n'est pas non plus dépourvue d'obstacles. Avec la fin de la guerre froide, un apaisement des tensions a permis la réduction des conflits dans certaines régions du monde ainsi que le resserrement des liens de coopération internationale ouvrant de nouvelles possibilités d'action. Toutefois, ces développements se sont accompagnés de tendances préoccupantes au plan national qui incluent l'éclatement des Etats-Nations, la violence créée par un nationalisme résurgent ou le séparatisme ethnique, la fréquence croissante des conflits armés internes - avec son tribut habituel de souffrances parmi la population civile - ainsi que l'instabilité politique. En outre, des faits nouveaux tels que la récession économique, l'élargissement du fossé économique entre les pays industrialisés et les pays en voie de développement - et entre les différentes couches de la société, la dégradation de l'environnement et les catastrophes naturelles récurrentes ont rendu plus complexe encore le caractère des flux migratoires et des mouvements de réfugiés.
4. Tous ces faits nouveaux ont contribué à créer un problème de réfugiés d'une complexité et d'une ampleur telles que de vives tensions s'exercent sur la mise en oeuvre efficace des principes de protection. L'ampleur et la durée des situations de réfugiés, alliées au déclin de la solidarité internationale, aggravent les difficultés socio-économiques de nombreux pays d'asile. Sur la toile de fond de mouvements migratoires en expansion, les caractéristiques prévalentes du problème des réfugiés dans de nombreux pays d'accueil incluent une augmentation considérable de la population, un engorgement au niveau du traitement des demandes d'asile, des équipements d'accueil et d'intégration surchargés, ainsi qu'un grave revirement de l'opinion publique intérieure. Les causes profondes des départs de migrants et de réfugiés susmentionnées sont généralement complexes et ne se prêtent pas facilement à une action préventive à court terme. En outre, d'autres facteurs ne contribuent pas seulement aux départs mais présentent des difficultés pour le retour. Il convient à ce titre de mentionner la pauvreté, les violations systématiques des droits de l'homme et la surpopulation.
5. Vu les différentes caractéristiques des problèmes de réfugiés pris isolément, le HCR a dû naturellement rechercher la façon la plus appropriée et la plus efficace de remplir son mandat dans chacun des cas qui s'est présenté. Il est aujourd'hui urgent d'étudier de nouvelles stratégies de protection complémentaires afin de veiller à ce que les personnes relevant de notre compétence et ayant besoin d'une protection la reçoivent. Ces nouvelles stratégies misent sur des activités axées sur la prévention et les solutions aux problèmes des réfugiés, et leur succès dépend de la clarification précoce des paramètres de la participation du HCR, particulièrement à l'intérieur du pays d'origine.
6. Sur cette toile de fond, le Haut Commissaire a mis sur pied un Groupe de travail interne sur la protection internationale. Elle lui a demandé d'analyser les principaux défis en matière de protection pour le HCR ainsi que les bases juridiques de ses activités, et de recommander une stratégie visant à renforcer la fonction de protection internationale à la lumière de la réalité actuelle de la protection des réfugiés mentionnée ci-dessus.
7. Le Haut Commissaire estime que les conclusions et recommandations du Groupe de travail constituent un point de départ adéquat et utile sur lequel édifier solidement la protection dans la stratégie à trois volets de la préparation et la réaction aux situations d'urgence, du rapatriement librement consenti et des solutions, moyennant la prévention présentée à la quarante-

deuxième session du Comité exécutif comme la pierre angulaire de son approche face au problème des réfugiés. Le Haut Commissaire est également convaincue qu'il convient d'entreprendre sans délai toute recherche, réflexion ou étude ultérieure indiquée ou découlant clairement du rapport du Groupe de travail.

8. L'objet de cette note est d'informer le Comité exécutif des principaux défis auxquels la protection internationale se heurte aujourd'hui, illustrés par les opérations du HCR qui ont un impact substantiel pour le Haut Commissariat et qui sont reflétées dans certaines conclusions et approches recommandées du Groupe de travail. On espère que les vues et les suggestions du Comité exécutif quant aux grandes orientations recommandées par le Groupe de travail pourront contribuer aux stratégies d'application du Haut Commissariat.

II. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LA PROTECTION INTERNATIONALE

A. Aperçu

9. Au cours des années passées, le Haut Commissariat a participé à de nombreuses opérations qui ont demandé une approche traditionnelle de la protection ainsi qu'une action novatrice face à des défis inédits. Au cours de la période considérée, par exemple, le HCR a continué en Asie de coordonner la mise en oeuvre du Plan d'action global pour les réfugiés indochinois (PAG). En même temps, il a pris en charge la composante touchant au rapatriement librement consenti d'opérations de maintien de la paix des Nations Unies au Cambodge; il s'est efforcé d'assurer la protection internationale des réfugiés de Myanmar au Bangladesh tout en encourageant la réunion de conditions propices à leur retour volontaire dans la sécurité; il s'est efforcé sans relâche de satisfaire les besoins des rapatriés et des personnes déplacées à l'intérieur de Sri Lanka. En Europe, il s'est acquitté de ses responsabilités en tant que chef de file de l'assistance humanitaire aux victimes du conflit dans une opération sans précédent menée à bien par les Nations Unies dans les Républiques de l'ancienne Yougoslavie. Il a également joué un rôle actif dans l'élaboration de nouvelles orientations juridiques et pratiques en matière d'asile et de protection dans le reste de l'Europe, y compris la Communauté des Etats indépendants (CEI). Outre un certain nombre de situations dramatiques en Afrique, le HCR participe activement à tout un éventail d'opérations humanitaires dans la Corne, y compris les opérations menées de concert avec toutes les organisations des Nations Unies pour couvrir les besoins communs de différentes catégories de population (y compris les réfugiés) touchées par les conflits et les catastrophes causées par l'homme, dans certains cas des deux côtés des frontières nationales. En Afrique du Sud et en Afghanistan, le Haut Commissariat facilite le rapatriement librement consenti dans des circonstances qui restent précaires. Il a beaucoup contribué aux efforts faits pour venir en aide aux personnes déplacées et aux rapatriés volontaires en Iraq. Dans les Amériques, le HCR continue d'animer le suivi de la Conférence internationale sur les réfugiés centraméricains (CIREFCA) - le Plan d'action concerté - et à participer activement aux tentatives faites pour trouver une solution à la crise des demandeurs d'asile haïtiens.

10. La participation du HCR dans des opérations aussi importantes et aussi complexes l'a précipité dans des secteurs d'activités peu explorés et a mis en lumière, dans une certaine mesure, la nécessité de compléter les concepts et approches traditionnels en matière de protection par des activités de protection dans de nouveaux domaines.

11. En conséquence, le Groupe de travail a examiné les meilleurs moyens pour le HCR de préserver les principes et valeurs fondamentaux de la protection internationale, tout en forgeant de nouvelles politiques, novatrices et pragmatiques, nuancées de réalisme politique les préoccupations humanitaires et établissant un compromis entre les intérêts de l'Etat et les droits de réfugiés. A cette fin, il a axé ses délibérations sur trois thèmes généraux: l'asile, la prévention et les solutions.

12. Ces discussions sur l'asile ont exigé du Groupe de travail qu'il se penche sur le rôle de cette institution en tant que mécanisme de protection par rapport à son rôle de pourvoyeur de solutions durables lorsque son action se traduit par l'intégration ou l'installation d'un réfugié à l'extérieur du pays d'origine. Cette discussion a requis une analyse des différentes interprétations des paramètres de l'asile dans le monde d'aujourd'hui ainsi qu'un examen des différentes définitions données à l'octroi de l'asile. L'analyse du potentiel et des limites du HCR dans la conduite d'activités préventives des flux de réfugiés a pris en considération l'appui du HCR aux activités dans les domaines de la diplomatie préventive, de l'alerte précoce, de l'établissement et du maintien de la paix ainsi que des questions directement liées à la fonction du HCR dans le pays d'origine, soit le suivi et la promotion des droits de l'homme, la protection des personnes déplacées à l'intérieur du territoire, le caractère souhaitable de zones de sécurité et les conséquences de toutes ces activités sur le nécessité de veiller à préserver le respect de l'institution de l'asile. Le Groupe de travail a également fixé son attention sur le rôle catalytique éventuel du HCR dans un contexte interinstitutionnel afin d'encourager, lorsqu'elles ont trait à des problèmes de réfugiés, des initiatives de développement socio-économique et l'amélioration de la situation en matière des droits de l'homme.

13. L'analyse a également porté sur la question des solutions, où la nécessité de trouver une solution durable au problème des réfugiés, ainsi que le souci de l'Etat de résoudre la question des réfugiés, ont été envisagés de façon générale. Dans cet esprit, le Groupe de travail a polarisé son attention sur le moment où le rapatriement librement consenti est considéré comme réalisable et sur les critères indispensables au Haut Commissariat pour décider d'encourager le rapatriement volontaire ou de simplement faciliter une telle opération.

B. Mandat et compétence du HCR

14. Le Groupe de travail a évalué les bases juridiques des activités de protection de l'Office dans les opérations susmentionnées, tout d'abord par rapport à son interprétation du mandat et de la compétence du HCR. Le mandat apolitique du Haut Commissaire

requiert la neutralité; il est toutefois reconnu que cette neutralité doit aller de pair avec une compréhension approfondie des réalités politiques et autres prévalantes. L'évolution du rôle du HCR au cours des quarante dernières années a montré que le mandat est suffisamment souple pour permettre, voire exiger, une adaptation du HCR aux défis nouveaux et inédits par le biais de nouvelles approches, y compris dans les domaines de la prévention et de la protection à l'intérieur du pays. Les compétences et l'expérience humanitaire du HCR ont, de fait, été reconnues par l'assemblée générale comme pouvant légitimement justifier un éventail d'activités qui ne relèvent pas normalement du mandat du Haut Commissaire. Le HCR doit continuer de rechercher l'appui spécifique du Secrétaire général ou de l'Assemblée générale lorsque ses activités impliquent un engagement substantiel de ressources humaines, financières et matérielles.

15. Le Groupe de travail a confirmé l'interprétation largement admise selon laquelle la compétence du HCR en matière de réfugiés s'étend aux personnes contraintes de quitter leur pays en raison d'un conflit armé ou de troubles graves et généralisés ou d'actes de violence; ces personnes peuvent ou non relever de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés (Convention de 1951) ou de son Protocole de 1967. Un examen des besoins communs des différents groupes de personnes relevant de la compétence du HCR montre clairement que, la protection étant au cœur du mandat du HCR, le déplacement, allié au besoin d'une protection, constitue la base de la compétence du HCR à l'égard de ces groupes. Le caractère du déplacement, allié au besoin de protection, doit également déterminer le contenu de l'engagement du HCR.

16. Le Groupe de travail estime que le même raisonnement vaut pour les personnes déplacées dans leur propre pays du fait de motifs semblables à ceux des réfugiés. Alors que le HCR n'est généralement pas compétent à l'égard de ces groupes de personnes, il peut toutefois devoir assumer certaines responsabilités, selon leurs besoins de protection et d'assistance. Dans ce contexte, le HCR doit indiquer qu'il est prêt à offrir son expérience humanitaire aux personnes déplacées de l'intérieur, au cas par cas, en réponse à des requêtes du Secrétaire général ou de l'Assemblée générale.

17. Le Groupe de travail a admis que le HCR devait, en règle générale, s'abstenir de tout engagement à l'égard de personnes qui n'ont pas besoin de protection. Il peut toutefois y avoir des situations où l'assistance du HCR dans ces cas pourrait éviter des répercussions néfastes pour les personnes relevant de sa compétence. Ces situations comprennent celles où des personnes relevant de la compétence du HCR sont inextricablement mêlées à d'autres personnes nécessiteuses, ce qui rend pratiquement et moralement impossible l'établissement d'une distinction entre les deux groupes. L'assistance et une forme de protection appropriée à l'ensemble de la communauté doit toutefois faire l'objet d'un effort concerté de toutes les institutions compétentes. En outre, la participation du HCR dans ces opérations peut également contribuer à prévenir de nouveaux déplacements. A titre d'exemple, on peut citer le cas où les demandes de statut de réfugié ont été normalement rejetées par les autorités compétentes et où le HCR estime que les demandeurs ne relèvent pas de sa compétence mais que leur séjour dans le pays où ils demandent l'asile peut avoir un effet néfaste sur l'institution de l'asile ou la protection des réfugiés. Le HCR peut, à titre exceptionnel, accorder une assistance limitée pour faciliter le retour, pourvu que ce rôle n'entre pas en conflit avec son mandat humanitaire, et que les pays d'origine concernés soient d'accord pour réaccueillir les personnes concernées.

18. Le Groupe de travail a replacé son examen du mandat et des compétences du HCR dans le cadre des principes fondamentaux des droits de l'homme et du droit des réfugiés. Il a conclu que le cadre des activités du HCR doit rester celui des principes fondamentaux de protection, dont la pierre angulaire reste le principe du non-refoulement. Par ailleurs, il ne doit subsister aucune ambiguïté quant à la portée de cette protection fondamentale.

C. Asile

19. Ayant examiné le cadre du rôle de protection du HCR ainsi que le caractère et l'ampleur de son mandat de protection, le Groupe de travail a examiné les principaux défis en matière de protection et la réaction du HCR en la matière. L'un des principaux problèmes pour le HCR est de déterminer et de renforcer le rôle de l'asile dans sa réponse globale en matière de protection. L'asile est un mécanisme de protection qui peut également conduire à la solution de l'intégration sur place ou de la réinstallation. A cet égard, le Groupe de travail a réaffirmé que l'asile est un principe fondamental de la protection des réfugiés et, en même temps, une réponse pratique orientée vers des solutions à un problème humanitaire. Le HCR doit continuer de promouvoir le droit de tous les réfugiés à bénéficier de l'asile au moins de façon temporaire jusqu'à ce qu'une solution puisse être trouvée à leur sort. La Convention de 1951, le Protocole de 1967 ainsi que les instruments régionaux concernant les réfugiés restent la cheville ouvrière du système d'élaboration des normes en matière de protection des réfugiés dans les pays d'asile. Face à des afflux massifs, il convient de se pencher sur les principes directeurs exposés dans une conclusion du Comité exécutif sur la protection des demandeurs d'asile afin de garantir des normes fondamentales de traitement humanitaire dans de telles situations (No. 22 (XXXII)). Ces normes doivent être respectées en ayant à l'esprit les besoins spécifiques des groupes vulnérables - notamment les femmes et les enfants.

20. De l'expérience tirée par le HCR de sa participation dans des opérations de grande ampleur comme celles qui sont indiquées ci-dessus, le Groupe de travail a conclu que si de nombreux Etats coopèrent toujours de façon très fructueuse dans l'octroi de l'asile aux réfugiés, l'intégration sur place, dans le pays d'accueil, ne semble plus être une solution réalisable dans de nombreuses situations. Tel est particulièrement le cas dans la plupart des exodes massifs.

21. En conséquence, des approches différentes sont adoptées de plus en plus fréquemment afin de promouvoir plus fermement le rapatriement librement consenti et élaborer davantage des concepts tels que la responsabilité de l'Etat, la prévention - y compris la protection à l'intérieur du pays - et la protection temporaire. Le HCR doit s'adapter à la réalité de telle sorte qu'elle se reflète dans tout l'éventail de ses activités, notamment son action en matière de promotion, formation, information et services d'orientation ainsi que dans sa participation aux dispositions régionales visant à renforcer la protection des réfugiés.

22. Dans sa participation à ces dispositions régionales, le HCR doit continuer à se fonder sur la Convention de 1951 et le Protocole de 1967 mais en essayant d'édifier des approches différentes pour les groupes sortant du cadre de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967, conformes aux normes humanitaires de base et pouvant inclure une protection temporaire ainsi que les définitions et régimes prévus dans les instruments régionaux existants. Concernant le problème spécifique de la protection temporaire, le Groupe de travail estime que le HCR doit, tout d'abord, exiger pour les personnes relevant de sa compétence des normes minimales de protection contre la discrimination, le refoulement et l'expulsion ainsi que des garanties fondamentales de traitement humain et le respect d'autres droits fondamentaux de l'homme tel que le droit à l'unité familiale.

23. Suite aux récents événements impliquant l'exode massif de réfugiés depuis l'ex-Yougoslavie, la notion de protection temporaire est préconisée en tant que solution de rechange possible aux procédures d'asile établies. Il faut en chercher la raison principale dans les efforts internationaux concertés entrepris pour trouver une solution politique au problème. En conséquence, le HCR mène actuellement des consultations avec les gouvernements concernés pour examiner certaines questions de principe et certains points techniques découlant de l'application de ce concept.

24. Le Groupe de travail reconnaît que dans certaines régions du monde, la notion de protection temporaire est liée à l'élaboration du concept de retour dans la sécurité. Le Groupe de travail estime que, dans la mesure où la sécurité du retour peut s'avérer difficile à vérifier dans les faits, des critères bien définis et des objectifs devraient être fixés pour affirmer qu'aucun danger ne s'oppose à la mise en oeuvre du retour obligatoire. On a également estimé que l'heure n'était pas venue pour le HCR de promouvoir de nouveaux instruments universels autres que la Convention de 1951 et le Protocole de 1967 pour la protection des réfugiés. Bien que cette question puisse être réexaminée, l'Office devrait néanmoins s'employer activement à développer des possibilités régionales de protection et, lorsque c'est possible, des solutions régionales au problème des réfugiés qui ne doivent ni porter préjudice, ni se substituer à la Convention de 1951/Protocole de 1967 ou aux instruments régionaux existants. L'assurance de ressources adéquates, d'une solidarité internationale et du partage du fardeau seraient les conditions indispensables à la mise en oeuvre de telles solutions régionales.

25. Des procédures adéquates permettant de garantir la possibilité de l'asile sont aussi importantes que la base conceptuelle sur laquelle l'asile est octroyé. Pour le Groupe de travail, il ne fait aucun doute que dans le cadre de la Convention de 1951/Protocole de 1967, le HCR doit s'efforcer de promouvoir des procédures efficaces et rapides de détermination de statut, d'assurer l'accès à ces procédures et l'acceptation par les Etats de la nécessité d'étudier les requêtes qui lui sont soumises. En même temps, l'abus patent et intentionnel des procédures de détermination de statut de réfugié doit être fermement découragé. Le Groupe de travail convient que dans des situations d'afflux massif où les procédures individuelles de statut de réfugié aux termes de la Convention de 1951/Protocole de 1967 se révèlent inopérantes au plan logistique, les Etats auraient tout intérêt à opter pour une détermination collective. Dans ces circonstances, l'Office devrait entreprendre des consultations avec les autorités concernées sur un régime de protection approprié et sur la solution à rechercher pour ces groupes.

D. Le rôle du HCR dans le pays d'origine: prévention

26. Tout en convenant que l'asile restait un mécanisme essentiel de protection mais qu'il ne constituait pas toujours la solution appropriée à long terme, le Groupe de travail a reconnu la nécessité de donner davantage de consistance à un rôle du HCR vis à vis des pays d'origine, y compris dans le domaine de la prévention. Ici, le problème est d'élaborer une politique des réfugiés équilibrée et efficace qui intègre de nouvelles options en matière de prévention, tout en respectant les principes de base et les préoccupations traditionnelles en matière de protection. Le Groupe de travail estime que la prévention est un terme générique couvrant les activités visant à atténuer les causes du départ et à réduire ou contenir les mouvements transfrontaliers ou les déplacements intérieurs. La prévention ne constitue toutefois pas un substitut de l'asile. Le droit de chercher et de trouver asile, en conséquence, doit continuer d'être défendu. Concernant les activités spécifiques que l'Office devrait entreprendre dans le domaine de la prévention, particulièrement en tant que catalyseur, il est convenu que l'alerte précoce, la diplomatie préventive, la promotion des droits de l'homme, le développement socio-économique et la protection des personnes déplacées à l'intérieur du territoire se prêtent bien à des initiatives spécifiques du HCR. La coopération interinstitutions dans ce domaine est tout particulièrement importante pour le HCR, compte tenu de la complémentarité des mandats, et de l'expérience des organisations concernées ainsi que du besoin de coordination des approches.

27. Le Groupe de travail est convenu que la présence du HCR dans le pays d'origine des réfugiés est, en principe, toujours d'une importance cruciale pour toute activité de prévention ou orientée vers les solutions. Cette présence permettrait au HCR de contribuer à créer les conditions propices au rapatriement, d'entreprendre une action préventive au moyen de la formation, de la promotion, de l'orientation et, si c'est judicieux et réalisable, de trouver des possibilités de protection à l'intérieur du pays.

1. Prévention indirecte

28. Concernant sa capacité d'alerte précoce, le système actuel d'établissement des rapports du HCR et sa structure d'organisation doivent être réévalués afin d'améliorer la collecte, l'analyse et la diffusion par le HCR d'une information sur les flux de réfugiés et les mouvements de déplacement intérieurs éventuels. En outre, le HCR doit continuer de promouvoir le développement, dans le cadre du système des Nations Unies, d'un mécanisme approprié d'alerte précoce pour les flux de réfugiés.

29. Le Groupe de travail a estimé que le HCR devait continuer de jouer un rôle actif - tant catalytique que complémentaire -- en matière de diplomatie préventive en prenant l'initiative de promouvoir l'action humanitaire et en soutenant les efforts d'établissement et de maintien de la paix du Secrétaire général des Nations Unies. Le HCR doit particulièrement jouer un rôle lorsque ses efforts visent à assurer la fourniture de la protection et de l'assistance internationales aux réfugiés et aux personnes déplacées, et à trouver des

solutions à leur sort. A cet égard, des liens étroits doivent être noués entre les organes politiques, humanitaires, et de sécurité du Secrétariat des Nations Unies dès les toutes premières phases d'un conflit. En même temps, le Groupe de travail a estimé que les activités du HCR doivent conserver leur orientation vers la protection et les solutions ainsi que leur caractère humanitaire et apolitique et que le droit du Haut Commissaire de prendre l'initiative pour éviter des flux de réfugiés ou leur trouver une solution ne doit pas être remis en question.

30. Il est également convenu qu'un certain nombre de mesures préventives dans les domaines de la prévention des droits de l'homme pourraient être utilement prises par le Haut Commissaire dans le pays d'origine. Certaines d'entre elles ont été précisées dans la déclaration du Haut Commissaire à la quarante-huitième session de la Commission des droits de l'homme et comprennent le suivi des droits de l'homme, la fourniture de services d'orientation, la promotion de structures régionales visant à défendre les droits des groupes vulnérables et à encourager la tolérance et le respect des droits de l'homme. Le Groupe de travail a reconnu que le HCR travaille déjà, de fait, dans un certain nombre de situations liées à des situations de réfugiés, souvent de concert avec d'autres organes des Nations Unies, pour promouvoir le respect des droits de l'homme, et constate la nécessité pour le HCR de coopérer activement aux efforts en cours afin de prôner l'adoption d'une stratégie au sein des Nations Unies visant à améliorer la protection des droits des personnes déplacées à l'intérieur du territoire national.

31. Dans le domaine du développement socio-économique, le Groupe de travail a également estimé que le Haut Commissaire devait s'efforcer de veiller à ce que le problème des réfugiés soit inscrit à l'ordre du jour des organismes internationaux et régionaux de développement ainsi que sur celui des institutions financières. En outre, les activités actuellement menées à bien dans le cadre interinstitutionnel pour favoriser la compréhension du lien entre la migration, les flux de réfugiés, le développement et les questions touchant à l'environnement doivent être encouragées.

2. Prévention directe

32. "La prévention directe", notamment la conduite d'activités spécifiques dans les pays d'origine afin que les gens ne se sentent pas obligés de franchir la frontière en quête de protection a également été examinée par le Groupe de travail. Cette protection à l'intérieur du pays peut impliquer la surveillance internationale du respect des droits fondamentaux de l'homme et de la sécurité physique des personnes déplacées, avec l'action de suivi qui s'impose. La création de zones de sécurité à l'intérieur des pays d'origine doit être abordée avec prudence, mais elle pourrait également bénéficier d'une étude plus approfondie afin de clarifier les principes en matière des droits de l'homme et de protection des réfugiés ainsi que les questions de souveraineté nationale, les moyens de garantir la sécurité et un filet de protection multilatérale approprié et les méthodes de promotion et de solutions durables dans un tel cadre.

33. Le HCR ne doit envisager de s'engager dans un contexte de déplacement intérieur que lorsque les critères fondamentaux en sont respectés. Avant de préconiser ou d'accepter une demande de participation, le HCR doit vérifier que: l'option de l'asile reste ouverte; le HCR jouit de l'accès sans réserve, de la sécurité et d'autres conditions qui lui permettent d'opérer; la situation exige l'expérience particulière du HCR; et la participation de l'Office se fonde sur le consentement de toutes les parties concernées et jouit de l'appui politique de la communauté internationale. Un volume suffisant de fonds spécifiques doit également être mis à disposition. En outre, la présence d'autres institutions des Nations Unies, coopérant à l'effort multilatéral, serait d'un intérêt tout particulier. Enfin, l'engagement du HCR devrait être orienté vers les solutions et parfaitement conforme à son caractère humanitaire et apolitique qui, a pour conséquence pratique que le HCR doit impérativement éviter, et sous aucune circonstance accepter, le transfert forcé ou d'autres pratiques violant les droits fondamentaux de l'homme. Selon la requête reçue et les conditions prévalantes, l'Office doit se tenir prêt à assumer le rôle adéquat de chef de file dans le retour des personnes déplacées de l'intérieur vers leur lieu de résidence habituel.

34. L'échéancier du retrait de la présence du HCR est indispensable si le HCR entend s'acquitter de façon satisfaisante de ses responsabilités dans le pays. Des critères clairs doivent être élaborés à cet égard pour éviter un engagement de durée indéterminée. L'Office ne doit pas être amené à servir de surveillant des droits de l'homme pour la population en général, c'est à dire, au-delà des activités de protection liées au problème du déplacement.

E. Solutions

35. Alors que la prévention est généralement reconnue comme étant préférable à la solution, ses limites sont toutefois gardées à l'esprit. Le Groupe de travail, en conséquence, a examiné certains aspects des solutions actuelles au problèmes des réfugiés ayant des implications particulières au plan de la protection. De toute évidence, les solutions et la protection sont des efforts étroitement interdépendants, les solutions étant l'objectif de la protection et les principes de protection étant nécessairement guidés par le processus de recherche de solutions. Les solutions doivent, dans ce sens, se fonder solidement sur les droits de l'homme ainsi que sur la reconnaissance et l'acceptation par les Etats - particulièrement les pays d'origine - de leurs responsabilités respectives. Ceci dit, il convient également de reconnaître que les solutions au problème des réfugiés ne peuvent pas être vues indépendamment de leurs causes politiques et socio-économiques sous-jacentes.

1. Rapatriement librement consenti

36. Le Groupe de travail s'est penché tout particulièrement sur la solution durable du rapatriement librement consenti, mis à l'épreuve tant au plan de ses principes que de la pratique par les réalités de nombreux pays vers lesquels rentrent les réfugiés. Ces réalités recouvrent des situations précaires en matière de sécurité, la présence de mines terrestres et l'absence ou la destruction quasi totale des infrastructures sociales et économiques. Le Groupe de travail a réaffirmé que le rapatriement librement consenti constituait

la solution durable la plus souhaitable lorsqu'elle était réalisable, les autres solutions durables de l'intégration sur place ou de la réinstallation restant pertinentes lorsque le rapatriement volontaire se révèle impossible. Le HCR se doit de faire en sorte que la solution du rapatriement volontaire soit réalisable et, en conséquence, il doit s'employer à réunir les conditions propices au retour volontaire et sûr dès les premières phases des problèmes de réfugiés, même lors d'une crise.

37. Si le HCR doit promouvoir ou encourager le rapatriement librement consenti seulement lorsque les conditions le permettent, l'Office doit toutefois faciliter ou assister le retour d'individus lorsqu'ils en décident ainsi, dans la mesure où ils sont pleinement conscients des dangers qui les attendent et où leur droit de regagner leur pays est reconnu par le pays d'origine. Le rôle qui est alors le sien doit inclure, lorsque c'est possible, les activités de protection et d'assistance aux rapatriés volontaires dans les pays d'origine.

38. Les critères de promotion et d'organisation de mouvements de rapatriement à grande échelle doivent établir un juste équilibre entre les besoins de protection des réfugiés et l'impératif politique de trouver des solutions aux problèmes des réfugiés. La situation prévalante en matière de sécurité dans le pays d'origine, les garanties ou assurances existantes de sécurité au retour, les voies d'accès et les possibilités de suivi pour le HCR, l'adéquation des modalités d'accueil et le caractère volontaire du rapatriement, tels sont les éléments pertinents qui permettent de juger de la faisabilité du rapatriement librement consenti comme solution à un problème de réfugiés. En outre, la quantité et la fiabilité de la formation mise à la disposition des réfugiés concernant les conditions prévalant dans le pays d'origine doivent aider le HCR à décider ou non de promouvoir le rapatriement. Enfin, les possibilités de réintégration offertes aux rapatriés volontaires dans le pays d'origine peuvent déterminer le caractère durable de la solution du rapatriement et, en tant que telles, constituent un point de référence valable pour les responsabilités de protection dans les opérations de rapatriement librement consenti.

2. Dispositions concertées au plan régional

39. Le Groupe de travail est convaincu que la mise en oeuvre d'une solution dans un nombre croissant de situations de réfugiés est aujourd'hui plus probable lorsque la solution fait partie intégrante d'un ensemble de mesures qui établissent un équilibre humain entre les intérêts des Etats touchés et les droits ainsi que les besoins humanitaires des individus concernés.

40. L'approche globale adoptée face à certaines situations régionales est préconisée par le groupe de travail qui recommande que le HCR joue un rôle créatif et positif, de concert avec les Etats et, si besoin est, d'autres organisations multilatérales dans l'élaboration d'une solution flexible et novatrice globale lorsqu'une situation l'exige. Le respect des principes de non-refoulement, d'asile temporaire, les normes minimales de traitement dans les pays d'asile, les garanties ou assurances de sécurité au retour, le suivi du HCR dans le pays d'origine ainsi que l'assistance au retour et à la réintégration font normalement partie de tout "règlement global". D'autres dispositions intégreront probablement les mesures visant à supprimer les causes de la fuite - par exemple les efforts pour promouvoir et protéger les droits de l'homme dans les pays d'origine - et les activités tournées vers la composante migratoire d'un exode mêlant les réfugiés et les migrants. Le Groupe de travail a également reconnu la nécessité d'examiner dans quelles conditions le retour, dans un sens large, peut faire partie intégrante d'une combinaison d'éléments constituant une solution "globale". Lorsque le retour fait partie d'un règlement global, certaines considérations, venant s'ajouter ou parfois se soustraire à celles qui touchent au rapatriement librement consenti, doivent également être examinées. Il pourrait se révéler nécessaire, dans certains cas, de pondérer le caractère volontaire du retour par rapport aux garanties de sécurité du retour. Le Groupe de travail est toutefois convaincu que cette dernière question requiert une étude plus approfondie.

III. COOPERATION AUX EFFORTS DE PROTECTION

41. Le HCR ne peut s'engager dans de nouvelles directions ou approches que dans le cadre d'un effort concerté avec les gouvernements, d'autres organisations internationales et organisations non gouvernementales qui s'appuie sur les établissements universitaires, les médias et d'autres milieux influents des communautés nationales.

42. Le HCR compte aussi fermement sur le partenariat qu'il a établi avec les agences intergouvernementales et non gouvernementales dans la fourniture efficace de la protection. Dans la mesure où cette relation de confiance ne peut que s'affirmer, le HCR s'engage à promouvoir une coopération plus étroite afin de renforcer la complémentarité et d'améliorer l'efficacité dans la fourniture de la protection. Dans le contexte de la prévention, le HCR se voit particulièrement pressé de développer une stratégie conjointe avec les organes des droits de l'homme, notamment le Centre des droits de l'homme et la Commission des droits de l'homme des Nations Unies et, pays par pays, des missions de droits de l'homme dépêchées par le Conseil de sécurité et faisant rapport au Secrétaire général. Au niveau régional, le HCR étudiera aussi avec soin les possibilité d'établir des dispositions juridiques et pratiques supplémentaires avec les institutions régionales et sous-régionales afin d'élaborer, d'harmoniser et de promouvoir les principes de protection et de droit des réfugiés ainsi que de faciliter la prévention et les solutions au plan national et régional. Au plan national, la promotion d'organes nationaux compétents en matière de réfugiés composés d'ONG, de chefs de communautés, de hauts fonctionnaires gouvernementaux et d'autres personnalités influentes contribuerait grandement à sensibiliser l'environnement national aux critiques et aux principes de protection des réfugiés.

43. Il peut être important pour le HCR de nouer des liens avec les établissements universitaires tant au plan de la recherche que de l'échange d'idées et de la promotion de l'enseignement du droit des réfugiés. En conséquence, le HCR encouragera une collaboration et un échange plus systématiques avec les établissements universitaires. En même temps, compte tenu de la situation évolutive des réfugiés et des nouveaux défis que doit relever le HCR, la capacité de l'Office en matière de recherche, notamment sur les questions de protection, doit être renforcée.

44. La coopération avec et par les médias est éventuellement un outil de protection très précieux. Le HCR est fermement engagé à faire de l'information un élément à part entière de ses stratégies de protection en assignant un rôle aux organes de défenses de la protection, aux parlementaires, aux enseignants, aux journalistes et à d'autres milieux influençant l'opinion publique. Il faudra toutefois trouver des ressources adéquates pour développer ces activités d'information.

45. Il faut également un volume de ressources suffisantes pour garantir une information de haute qualité, actualisée et fiable. L'informatique est un outil précieux pour l'accès rapide à une information exacte. L'importance particulière de bases de données pour le HCR, pour les gouvernements et les ONG permettant de prendre des décisions responsables, en temps voulu, est donc largement reconnue. Dans ce contexte, la coopération du HCR dans l'échange d'informations avec les gouvernements, les ONG et les réseaux de documentation des droits de l'homme sera renforcée.

IV. CONCLUSION

46. Le Haut Commissariat travaillera au cours des mois à venir à la promotion d'un cadre intergouvernemental et interinstitutionnel fort pour assurer le suivi des recommandations du groupe de travail. Un consensus international sur des principes directeurs en matière de protection répondant de façon constructive aux besoins des réfugiés reste un élément fondamental de la protection des réfugiés et le rôle du Comité exécutif à cet égard est crucial.

47. Les vues qui précèdent et les approches recommandées sont aujourd'hui soumises au Comité exécutif dans la ferme conviction que le renforcement de la protection ne peut être réalisé sans un appui et une participation sans réserve de la part de la communauté internationale. On espère que la discussion au sein de ce Comité contribuera à galvaniser les énergies au plan international pour définir une approche de la protection, dynamique, opérationnelle et orientée vers les solutions.

Disclaimer: © UNHCR