

Le document, initialement préparé pour le Groupe de travail sur les solutions et la protection, est rediffusé en relation avec le document intitulé Protection des personnes relevant de la compétence du HCR non couvertes par la Convention de 1951 et présenté au Sous-Comité (EC/1992/SCP/CRP.5)

Secrétariat
2 avril 1992

4 décembre 1990

Mouvements de population associés à la recherche
d'asile et de refuge

INTRODUCTION

Les responsabilités de protection des Etats, du HCR et de la communauté internationale dans son ensemble à l'égard des personnes cherchant asile et refuge à l'extérieur de leur propre pays, ont perdu de leur clarté au cours de ces dernières années. Qui doit être considéré et traité comme réfugié - et, par voie de conséquence, être le bénéficiaire central de l'exercice de ces responsabilités - représente en soi un problème de plus en plus difficile. Les raisons de cette évolution sont en général correctement appréciées. Elles incluent une augmentation au niveau de l'ampleur et de la complexité du problème de réfugié et d'asile, la nature prolongée des situations de réfugiés sans solution pour un certain nombre d'Etats hôtes ainsi que les motifs de plus en plus complexes du départ d'individus et de groupes sans oublier les coûts financiers, sociaux et environnementaux de plus en plus élevés pour les Etats. Les mouvements de population, déclenchés moins par la persécution et l'insécurité ambiante et davantage par les pressions économiques et environnementales, favorisées considérablement en même temps par les possibilités de communications et de transport de masse, constituent une difficulté majeure de notre temps, dans la mesure où ils ont absorbé et éclipsé les mouvements de réfugiés tant au niveau de l'opinion publique qu'au niveau des politiques de nombreux Etats.

Cet état de choses et, en particulier, la réalité actuelle de la migration internationale ont remis en question la philosophie traditionnelle concernant des solutions appropriées au problème de réfugiés et aux questions connexes et ont donné lieu à de nouvelles approches. Bien que cela soit nécessaire, des difficultés ont surgi, ou pourraient surgir à l'avenir, lorsque les mesures prises ne sont pas systématiquement conformes aux exigences de protection des réfugiés qu'incluent les mouvements de population.

Il est clair que toute nouvelle approche doit se fonder sur une appréciation correcte de l'identité des personnes qui se déplacent et des motifs qui les y poussent. La migration internationale est un terme générique qui s'applique aujourd'hui largement à un éventail de mouvements de population, ayant diverses motivations et donnant lieu à des obligations ou des responsabilités très différentes selon les circonstances du départ. Les réfugiés ou les personnes se trouvant dans des situations assimilables à celles de réfugiés ne constituent qu'un groupe parmi tant d'autres. Bien que ce groupe soit primordial, dans ce contexte précis, il est rare qu'il vienne au premier rang des politiques adoptées par les Etats pour faire face au problème global de l'arrivée d'étrangers. La mesure dans laquelle le problème des réfugiés peut être légitimement qualifié de périphérique, les circonstances dans lesquelles il doit être central et les implications que cela comporte pour de nouvelles approches en matière d'asile doivent être analysées de très près. Il serait judicieux que cette analyse parte d'un examen attentif des composantes des mouvements de populations, ce qui conduirait à l'identification des groupes qui relèvent directement d'un effort orienté vers la protection et les solutions dans le contexte de l'asile.

MOUVEMENTS SPECIFIQUES

A) Catégories de mouvements au sens large

En règle générale, migrer c'est se déplacer d'un pays ou d'une région à un autre. Le mouvement peut être international, impliquer le franchissement d'une frontière ou peut avoir lieu dans le cadre du territoire national. Il peut concerner ou non, totalement ou en partie, les groupes de personnes relevant directement de la compétence du HCR (voir les paragraphes suivants). De toute évidence, lorsque l'on cherche à établir une typologie des mouvements migratoires contemporains, de nombreux problèmes associés à la

définition et à la mesure surgissent. Un certain nombre de facteurs apparaissent: la notion de frontières nationales, de citoyenneté, les conditions prévues dans la législation nationale pour l'entrée d'étrangers, l'intention subjective des personnes concernées, la longueur de leur séjour et les conditions prévalant dans la région d'origine qui les ont poussés à partir. Les Nations Unies ont estimé l'ensemble de la population mondiale de migrants résidant à l'extérieur de leur pays d'origine (de façon temporaire ou permanente) à 80 à 100 millions de personnes. Cette estimation inclut également la population réfugiée globale.

i) Mouvements intérieurs

Concernant la migration intérieure, deux phénomènes représentent un intérêt particulier. L'un est l'augmentation considérable de l'exode rural dans les pays non industrialisés. On s'attend à ce que 300 à 400 millions de personnes quittent la campagne pour s'installer dans les villes au cours des années 90, un pourcentage d'entre elles se rendant dans d'autres pays, principalement du fait de la surpopulation. Le deuxième phénomène est l'augmentation du nombre de personnes déplacées dans leur propre pays suite aux troubles intérieurs, aux catastrophes naturelles, à la dégradation de l'environnement, à la pauvreté ou à une conjugaison de ces facteurs. Les estimations indiquent qu'il y a aujourd'hui de 20 à 30 millions de migrants intérieurs appartenant à cette catégorie. Certains d'entre eux pourraient être du ressort du HCR dans le cadre de ses bons offices (voir les paragraphes suivants).

ii) Mouvements internationaux

Le droit international ne donne pas à un individu qui quitte son pays le droit automatique à entrer dans un autre pays que le pays de citoyenneté. Les Etats détiennent le pouvoir de décider qui ils admettent parmi les étrangers. En général, les voyages touristiques dans la

limite de quelques mois sont admises sans autorisation préalable, bien que cela soit remis en question par la généralisation de régimes de visas, même pour des visiteurs à court terme. Ces visiteurs à court terme, tels que les touristes, les migrants pour une durée limitée, comme les étudiants invités, les pèlerins et les nomades ne semblent pas entrer dans le cadre de notre analyse actuelle dans la mesure où ils ne cherchent pas à obtenir le droit à une résidence à plus long terme ou ne tombent pas dans le champ de la compétence du HCR (par le biais de questions de statut de réfugié ou du principe de non refoulement).

Concernant la migration internationale pour des raisons économiques, il convient d'établir une distinction entre les migrations régulières et les migrations irrégulières. Les migrants économiques réguliers sont des étrangers qui détiennent l'autorisation d'entrer dans un pays, soit de façon permanente ou pour une période de temps limitée, tant pour rester que pour entreprendre une activité économique. Parmi les migrants réguliers, on peut fondamentalement distinguer trois sous-catégories, ceux qui se réinstallent, les travailleurs sous contrats (dont les conditions sont en partie régies par des instruments multilatéraux tels que les conventions de l'OIT et du Conseil de l'Europe ainsi que la nouvelle convention des Nations Unies sur les travailleurs migrants) ainsi que la migration officielle et industrielle. Le nombre total de migrants économiques réguliers a été estimé à 25 ou 30 millions de personnes. La migration irrégulière pour des raisons économiques a lieu sans l'autorisation préalable de l'Etat d'admission, principalement lorsque les étrangers ne satisfont pas aux conditions d'admission nationales. Le nombre total de migrants irréguliers serait de l'ordre de 20 à 40 millions.

Il y a également une migration internationale pour des raisons humanitaires. Cette catégorie recouvre fondamentalement: l'immigration sur la base d'une autorisation d'entrer

préalable et l'arrivée spontanée de demandeurs d'asile. Les programmes humanitaires dans le cadre des quotas globaux d'immigration des principaux pays d'accueil sont un exemple du premier cas d'immigration. Chaque année, de 150 000 à 300 000 réfugiés et cas humanitaires sont réinstallés de cette façon, souvent directement depuis les pays d'origine ou de premier asile. Ces programmes répondent aux besoins des populations locales déplacées à l'intérieur ou à l'extérieur de leur territoire ou sérieusement touchées par des violations des droits de l'homme, la guerre ou la violence généralisée, des troubles graves de l'ordre public et des catastrophes écologiques. Concernant l'arrivée spontanée de demandeurs d'asile, leur nombre^{1/} s'est élevé à 2,2 millions en 1990 dont 1 million en Afrique, 0,5 million en Asie et au Moyen-Orient, 0,1 million en Amérique latine et 0,6 million en Europe et en Amérique du nord. Dans le cas d'arrivées spontanées de demandeurs d'asile, les principaux motifs du départ, soit isolément, soit conjugués, incluent la persécution individuelle, le regroupement familial, l'insoumission ou l'objection de conscience, l'insécurité généralisée, la violence ou de graves préjudices économiques et sociaux. Un pourcentage important de ces personnes, bien qu'en aucun cas la totalité d'entre-elles, tombent sous le coup de la définition de la Convention de 1951 ou de critères plus larges (OUA/Cartagène), et relèvent de la compétence du HCR (voir ci-dessous). En outre, nombre de ceux qui pourraient se révéler éligibles au titre du statut de réfugié pourraient en raison de procédures partiales ou respectives de détermination de statut choisir de conserver le statut de migrant. Ces personnes constituent un groupe de réfugiés non reconnus. En outre, on compte environ 2,3 millions de Palestiniens enregistrés auprès de l'INRA.

^{1/} Tous les chiffres qui suivent dans ce paragraphe sont des estimations du HCR sur la base des chiffres gouvernementaux et de sources des Nations Unies. Ils ne peuvent être qu'approximatifs et sont sujets à correction, en fonction de l'information disponible.

B. Personnes relevant de la compétence du HCR

Parmi les groupes de personnes associées à la recherche d'asile ou de refuge figurent ceux qui relèvent de la compétence du Haut Commissaire. Ces personnes tombent dans cinq catégories principales: a) ceux qui répondent à la définition donnée dans le statut et qui sont donc habilités à bénéficier de l'éventail complet des fonctions de l'Office; b) ceux qui appartiennent à une catégorie plus large mais qui ont été reconnus par les Etats comme ayant droit à la protection et à l'assistance du Haut Commissariat; c) ceux à qui le Haut Commissaire offre ses bons offices, principalement pour faciliter une assistance humanitaire; d) les réfugiés qui rentrent chez eux, à qui le Haut Commissaire peut fournir une assistance à la réintégration et une certaine protection; et e) les personnes apatrides qui ne sont pas des réfugiés, que le HCR a pour mandat limité d'assister.

a) Personnes couvertes par le statut

Le paragraphe 6 du statut de l'Office énumère les catégories de personnes à qui s'étend la compétence du Haut Commissaire. La catégorie la plus importante est visée au paragraphe 6 B) qui définit les réfugiés comme des personnes fuyant leur pays ou restant à l'étranger en raison d'une crainte fondée de persécution pour des raisons de race, de religion, de nationalité ou d'opinion politique. Une définition semblable du terme réfugié est contenue dans la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et à son Protocole de 1967 dont la définition inclut également l'appartenance à un groupe social particulier en tant que motif de persécution. A ce jour, la définition contenue dans le statut/convention est la définition la plus largement reconnue du terme "réfugié". Il convient de la considérer comme la définition classique ou de référence. La communauté internationale a accepté la compétence du HCR sur la base de son statut et de l'article 35 de la Convention de 1951 pour les personnes répondant à cette définition, y compris la catégorie visée par le Groupe social.

b) Catégorie plus large de personnes méritant une protection et une assistance

Depuis la fin des années 50, le Haut Commissariat a conduit des activités pour une large catégorie de personnes qui ne répondent pas nécessairement à la définition classique du réfugié. Ce sont principalement des personnes déracinées et déplacées à l'extérieur de leur pays suite à une lutte pour l'indépendance, à un processus de décolonisation ou à des conflits intérieurs consécutifs à l'indépendance:

On qualifie généralement ces personnes de victimes de la guerre ou de troubles civils graves par rapport aux victimes de la persécution au sens du Statut ou de la Convention. La résolution 2011(LXI) de l'ECOSOC du 2 août 1976, approuvée par l'Assemblée générale le qualifie de victimes de catastrophes causées par l'homme.

Concernant ce groupe de personnes, l'activité du Haut Commissariat depuis les années 60 s'est progressivement expliquée par le contexte de son mandat de base et pas simplement par une activité additionnelle et humanitaire ad hoc. Cette action a été avalisée ou même sollicitée par la communauté internationale et le statut du HCR lui demande entre autres de se conformer aux directives de l'Assemblée générale de l'ECOSOC (voir paragraphe 3 du Statut). Diverses résolutions de l'Assemblée générale ont loué le Haut Commissaire pour ses activités en faveur de ces personnes auxquelles on s'est référé dans ces résolutions en tant que réfugiés relevant de sa compétence ou en tant que personnes qu'il est invité à assister conformément aux résolutions pertinentes de l'Assemblée générale (voir par exemple la résolution 3143(XXVIII) de l'Assemblée générale du 14 décembre 1973) ou de personnes déplacées relevant du Haut Commissariat. Dans la résolution 35/41 du 25 novembre 1980, l'Assemblée générale félicite le Haut Commissaire et son personnel pour leur dévouement dans l'exercice de leurs responsabilités pour la protection et l'assistance des réfugiés et des personnes déplacées de par le monde. Depuis ce jour, l'Assemblée générale a adopté presque chaque année des résolutions au libellé presque semblable.

Sur la question de sa responsabilité de protection à l'égard de personnes relevant de cette catégorie plus large, le Haut Commissariat a

traditionnellement adopté la position suivante: les sollicitations répétées de son mandataire original, l'Assemblée générale, consistant à demander au Haut Commissariat d'assumer des responsabilités de protection et d'assistance pour les personnes relevant de cette catégorie doivent être considérées comme une confirmation du mandat de protection du Haut Commissariat à l'égard de ces personnes.

De nombreux gouvernements ont accepté, soit explicitement, soit implicitement, l'interprétation systématique de la compétence du HCR eu égard à cette catégorie plus large; en Afrique, les Etats parties à la Convention de l'OUA de 1969 régissant les aspects spécifiques des problèmes de réfugiés en Afrique ont adopté formellement une définition élargie du réfugié dans le texte de l'article I 2)^{2/} afin de couvrir cette catégorie plus large et ont formellement reconnu la compétence du Haut Commissaire à l'égard de ce groupe. En Amérique latine, ce concept plus large est consacré dans la Déclaration de Cartagène^{3/} qui, bien qu'il n'ait aucun caractère juridique contraignant en soi, a été réaffirmé par l'Assemblée générale de l'OEA chaque année depuis 1984 et respecté en pratique par la plupart des Etats de la région et parfois traduit dans les textes législatifs nationaux. En Asie, il n'existe aucun instrument formel consacrant la définition, bien que les Etats acceptent en général dans la pratique la compétence du HCR pour cette catégorie élargie. En Europe, les Etats acceptent dans l'ensemble les besoins de cette catégorie plus large diversement qualifiée de réfugiés

-
- 2/ "Le terme "réfugié" s'applique également à toute personne qui, du fait d'une agression, d'une occupation extérieure, d'une domination étrangère ou d'événements troublant gravement l'ordre public dans une partie ou dans la totalité de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité, est obligée de quitter sa résidence habituelle pour chercher refuge dans un autre endroit à l'extérieur de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité".
- 3/ "La définition ou le concept de réfugié dont l'application est à recommander dans la région pourrait, non seulement englober les éléments de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967, mais aussi s'étendre aux personnes qui ont fui leur pays parce que leur vie, leur sécurité ou leur liberté étaient menacées par une violence généralisée, une agression étrangère, des conflits internes, une violation massive des droits de l'homme ou d'autres circonstances ayant perturbé gravement l'ordre public.

de la catégorie B, réfugiés humanitaires ou réfugiés de facto. Les Etats européens ont également soutenu les activités du Haut Commissariat, y compris en approuvant les résolutions de l'Assemblée générale en faveur de cette catégorie élargie dans le contexte d'afflux massifs dans les pays en développement. Ils ont été en mesure de s'associer au consensus atteint au Comité exécutif sur la conclusion 22 (XXXII) en 1981 reconnaissant le droit à la protection et à l'assistance des personnes relevant de cette catégorie élargie.^{4/}

c) Personnes tombant dans la catégorie élargie relevant de la compétence du Haut Commissaire et qui bénéficient de ses bons offices

Le Haut Commissariat a parfois assumé des responsabilités concernant des personnes déplacées à l'intérieur de leur territoire en raison de la guerre ou de troubles civils. Eu égard à cette catégorie, l'action du HCR a été surtout de nature humanitaire et a surtout recouvert l'exercice d'une fonction de bons offices n'incluant pas une protection internationale, afin de canaliser l'assistance internationale. Ainsi, par exemple, la résolution 1388 (XIV) du 20 Novembre 1959, "autorise le Haut Commissaire, en ce qui concerne les réfugiés qui ne sont pas du ressort de l'Organisation des Nations Unies, à user de ses bons offices pour la transmission des contributions destinées à fournir une assistance à ces réfugiés." Des références semblables aux fonctions de "bons offices" sont faites dans plusieurs autres résolutions de l'Assemblée générale.^{5/} Le Haut Commissariat a offert ses bons offices dans un certain nombre de situations de mouvements intérieurs, par exemple au Laos, au Viet Nam, à Chypre et

^{4/} Cela dit, tout en sachant que ces dernières années un certain nombre de gouvernements ont commencé à remettre en question ou même nier au HCR une compétence globale pour cette catégorie élargie de personnes.

^{5/} Voir par exemple les résolutions 1673 (XVI) de l'Assemblée générale du 18 décembre 1961, 1783 (XVII) et 1784 (XVII) du 7 décembre 1962, 1959 (XVIII) du 12 décembre 1963

concernant les Biharis au Bangladesh. Dans tous ces cas, les activités du Haut Commissariat ont par la suite été avalisées par l'Assemblée générale.

Il convient également de faire remarquer qu'une nouvelle catégorie de personnes s'est fait jour pour qui, dans certains cas spécifiques, le HCR est invité à exercer un éventail limité de responsabilités. Ce sont des personnes dont les demandes d'asile ont été correctement et totalement examinées puis rejetées et pour qui une assistance au retour est requise.

Enfin, les activités mandatées du Haut Commissariat incluent la participation du Haut Commissaire "sur l'invitation du Secrétaire général, aux efforts humanitaires de l'Organisation des Nations Unies pour lesquels le Haut Commissariat dispose de compétences et d'expérience particulières" (résolution 2956 (XXVII) de l'Assemblée générale du 12 décembre 1972, par.2).

d) Rapatriés

Les gouvernements assument à nouveau l'entière responsabilité de leurs nationaux dès qu'ils sont rentrés volontairement dans leur pays d'origine et qu'ils cessent par conséquent d'être des réfugiés. Le Haut Commissaire a le mandat d'entreprendre, entre autres activités, la promotion du rapatriement librement consenti (paragraphe 8 du Statut) et l'Assemblée générale a reconnu que la fourniture d'une assistance à la réintégration aux rapatriés constituent un facteur important dans l'exécution de cette tâche (voir la résolution 39/40 du 14 décembre 1984 de l'Assemblée générale). Les activités inhérentes au mandat du Haut Commissaire, qui doivent être menées à bien en liaison avec les opérations de rapatriement librement consenti et d'assistance aux rapatriés, sont en outre explicitées dans la conclusion n° 40 (XXXVI), "Rapatriement librement consenti", adoptée lors de la 36ème session du Comité exécutif en 1985 et réaffirmée par la suite à maintes reprises par l'Assemblée générale. Cette conclusion accepte le fait que "le Haut Commissaire a un droit légitime de se soucier des conséquences du

retour" et identifie les activités incombant au Haut Commissaire comme par exemple le suivi du respect des amnisties, des garanties et assurances sur la base desquelles les réfugiés sont rentrés chez eux.

e) Apatrides non réfugiés

Eu égard aux apatrides qui sont des réfugiés, le HCR doit exercer l'éventail complet de ses responsabilités conformément à son statut (paragraphe 6 A) II)) et la Convention de 1951 (article I A) 2)). En outre, aux termes de la résolution 3274 (XXIX) de l'Assemblée générale de décembre 1974, confirmée ultérieurement dans la résolution 3136 de l'Assemblée générale de novembre 1976, l'Assemblée générale désigne le HCR comme l'organe en vertu de l'article 11 de la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie "auquel les personnes se croyant en droit de bénéficier de la Convention pourront recourir pour faire examiner leur demande et pour obtenir son assistance dans l'introduction de la demande auprès de l'autorité compétente". Cela signifie en pratique que le HCR aide les apatrides non réfugiés à assurer le suivi de leur plainte liée à la perte ou à l'acquisition de la nationalité et en outre, contribue à résoudre d'autres difficultés liées à l'apatridie, par exemple ayant trait aux documents personnels ou de voyage.

En outre, au vu du lien étroit entre les problèmes des réfugiés et des apatrides (du fait de l'absence de protection nationale et des problèmes de résidence ou de papiers dans le pays de résidence considérés comme des dénominateurs communs importants) et des dispositions largement parallèles de la Convention de 1951 ainsi que de la Convention de 1954 relative au statut des apatrides, une fonction de "bons offices" à l'égard des personnes apatrides a été largement acceptée par les Etats comme incombant logiquement au HCR. Fort de cela, le HCR a officiellement porté le problème de l'apatridie à l'attention du Comité exécutif à sa 39ème session d'octobre 1988. Le Comité a adopté par consensus la conclusion générale suivante sur la protection (L):

"Prend note du lien étroit entre les problèmes des réfugiés et ceux des personnes apatrides et invite les Etats à s'engager résolument dans l'étude et la promotion de mesures favorables aux personnes

apatrides, y compris l'adhésion à la Convention de 1954 relative au statut des apatrides, la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie, ainsi que l'adoption d'une législation visant à défendre les droits fondamentaux des apatrides et à éliminer les causes de l'apatridie".

CONCLUSION

Dans le débat sur la portée de la discussion actuelle, il convient surtout de ne pas perdre de vue ce qui donne tout son sens à l'objet de cette exercice et la nature réelle et complexe des mouvements de population contemporains. Le traitement à accorder à la composante spécifique "réfugié" de ces mouvements, particulièrement eu égard à la protection, est de toute évidence pertinente et importante. Par ailleurs, parmi les facteurs principaux compliquant le problème, les aspects "non réfugié" du phénomène des mouvements de masse associés à la recherche de l'asile et du refuge doivent de toute urgence être examinés aujourd'hui. Logiquement, par conséquent, ces discussions du Groupe de travail doivent embrasser les aspects relatifs aux non réfugiés.