



Assemblée générale

Distr.
GENERALE

A/AC.96/898
3 juillet 1998

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

COMITE EXECUTIF DU PROGRAMME
DU HAUT COMMISSAIRE

Quarante-neuvième session

NOTE SUR LA PROTECTION INTERNATIONALE

I. INTRODUCTION

1. Il existe une complémentarité naturelle entre l'oeuvre de protection du HCR et le système international de défense des droits de l'homme. La protection des réfugiés s'intègre dans une structure de droits et de devoirs individuels ainsi que de responsabilités de l'Etat. Le droit en matière de droits de l'homme est la source primordiale des principes et structures existants en matière de protection des réfugiés; en même temps, il sert à les compléter.

2. Dans sa Conclusion générale sur la protection internationale (A/AC.96/895, par. 18) et dans sa Conclusion sur la sauvegarde de l'asile (A/AC.96/895, par. 19), adoptées à sa quarante-huitième session, le Comité exécutif a attiré l'attention sur le fait qu'une approche globale face à la protection des réfugiés comprend, notamment, le respect de l'ensemble des droits de l'homme. Il souligne également l'obligation des Etats de traiter les demandeurs d'asile et les réfugiés conformément aux droits de l'homme applicables et aux normes en matière de droit des réfugiés, tels qu'ils sont consignés dans les instruments internationaux pertinents. Lors de cette même session, le Comité exécutif a demandé un débat sur le lien entre les droits de l'homme et la protection des réfugiés.

3. Dans ce contexte, cette note passe en revue les faits nouveaux en matière de protection des réfugiés au cours de l'année écoulée, en les liant aux normes pertinentes en matière de droits de l'homme. En dernière analyse, toute l'expérience du réfugié, du déplacement forcé à la recherche d'une solution durable, en passant par la quête d'un asile, constitue une indication importante du respect accordé aux principes fondamentaux des droits de l'homme dans le monde. Elle illustre le fossé qui perdure entre la théorie et la pratique, et constitue une mesure du chemin qui reste encore à parcourir.

II. CAUSES DES MOUVEMENTS DE REFUGIES

4. Les causes profondes du déplacement des réfugiés sont indissociablement liées au conflit, à la persécution et à la violation des droits de l'homme. Ces causes ne s'excluent pas mutuellement. Les personnes déplacées par la guerre ou le conflit peuvent légitimement craindre une persécution. La guerre peut très bien constituer aussi l'instrument même de la persécution, la méthode choisie par les persécuteurs - qu'ils appartiennent à l'appareil de l'Etat ou non - pour réprimer ou éliminer des groupes entiers de personnes du fait de leur origine ethnique ou d'une autre appartenance. Les conflits en ex-Yougoslavie et dans la région des Grands Lacs en Afrique sont des exemples frappants de situations où la violence a été utilisée comme moyen de persécuter des communautés spécifiques et où le nettoyage ethnique ou religieux a été l'objectif ultime de la guerre.

5. La persécution entraîne toujours une forme de discrimination. Les victimes de la persécution sont visées du fait de leur origine raciale ou nationale particulière, ou du fait de leurs croyances religieuses ou opinions politiques, ou de leur appartenance à un groupe social particulier. C'est pourquoi le droit fondamental à la non-discrimination, affirmé dans la Charte des Nations Unies et la Déclaration universelle des droits de l'homme, a été évoqué dans le premier paragraphe du Préambule de la Convention de 1951.

6. La persécution prend souvent la forme de violations des droits à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne - y compris par le biais de la torture ou d'un traitement ou d'un châtement cruel ou inhumain - motivées par la race, la religion, la nationalité, l'appartenance à un groupe social particulier ou les opinions politiques. En outre, les individus à qui l'on refuse l'exercice d'autres droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels peuvent se prévaloir légitimement du statut de réfugié lorsque ce déni se fonde sur l'un de ces motifs et si ses conséquences sont gravement préjudiciables à la personne concernée, au point où sa vie quotidienne devient intolérable. Les violations graves, particulièrement si elles se répètent, des droits à la liberté de pensée et d'expression, à la liberté de réunion et d'association à des fins pacifiques, à la liberté de prendre part au gouvernement du pays, au respect de la vie familiale, à la propriété de biens, au travail et à l'éducation, entre autres, peuvent constituer des motifs valables pour une demande de statut de réfugié.

III. LE DROIT DE CHERCHER ASILE ET D'EN BENEFICIER

7. Le droit de chercher asile loin de la persécution est reconnu dans l'Article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Son importance cruciale pour la protection des réfugiés a été maintes fois réaffirmée, y compris dans des résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies. L'asile sert à la fois de cadre prévisible et structuré de la protection internationale des personnes dont la sûreté est gravement mise en péril, tout en garantissant, en même temps, que des solutions appropriées et durables, qu'il s'agisse du rapatriement librement consenti, de l'intégration sur place ou de la réinstallation, seront mises en oeuvre. Le Comité exécutif a régulièrement réaffirmé la nécessité de respecter pleinement l'institution de l'asile et a invité les Etats à faire de leur mieux pour octroyer l'asile aux réfugiés.

8. Les paragraphes suivants soulèvent de façon générale les aspects du droit à l'asile qui sont restés une source de préoccupations ou qui ont pris une importance particulière au cours de la période considérée.

A. Risques au cours de la fuite

9. Le droit de chercher asile est gravement entravé lorsque les demandeurs d'asile n'ont aucun moyen sûr de partir. Au cours de la fuite, les demandeurs d'asile ne sont protégés par aucun Etat. Bon nombre de demandeurs d'asile doivent quitter leurs pays de façon clandestine, ce qui les met eux et leurs familles gravement en péril. Les demandeurs d'asile qui partent par la mer dans des embarcations de fortune, souvent après avoir dû donner toutes leurs économies à des passeurs sans scrupules, tout comme ceux qui sont contraints de marcher des centaines de kilomètres dans des conditions déplorables pour se mettre en sécurité, le font à leur plus grand péril. On ne sait pas combien de réfugiés ont péri au cours de l'année écoulée pour toutes ces raisons, bien que nous ayons eu des indications claires que ce chiffre pourrait être impressionnant. Une nouvelle vague de réfugiés de la mer a été enregistrée, en provenance de plusieurs pays de différentes régions du monde, entraînant de plus en plus souvent de lourdes pertes en vies humaines. Les passagers clandestins qui mettent leur sécurité et, parfois même leur vie, en péril pour se voir refuser l'autorisation de débarquer afin de déposer leurs demandes, constituent également une source de préoccupation constante.

B. Le principe du non-refoulement

10. Le droit de chercher asile exige que les personnes fuyant la persécution ou le danger soient admises, du moins temporairement, ailleurs. L'une des composantes essentielles de l'institution de l'asile est le principe du non-refoulement. Ce principe, inscrit dans l'article 33 de la Convention de 1951, interdit l'expulsion et le retour des réfugiés, de quelque manière que ce soit, jusqu'aux frontières de territoires où leur vie ou leur liberté peut être menacée du fait de leur race, religion, nationalité, appartenance à un groupe social particulier ou opinion politique. Le refoulement peut prendre plusieurs formes, notamment la non-admission aux frontières et l'interdiction en haute mer.

11. Bien que le terme de non-refoulement ait été traditionnellement associé aux réfugiés, il a trouvé une signification et une expression parallèles dans les instruments plus larges des droits de l'homme. La Convention des Nations Unies de 1984 contre la torture interdit l'expulsion de personnes vers un pays où elles peuvent être victimes de tortures. D'autres instruments adoptent également cette acception du principe du non-refoulement, dans la mesure où ils interdisent la torture ou les traitements ou châtiments cruels, inhumains ou dégradants, et cette interdiction a été interprétée comme signifiant l'interdiction du déplacement des personnes vers des pays où elles peuvent être victimes de tels traitements. Dans la pratique, cette évolution complémentaire du principe du non-refoulement ouvre un nouvel horizon à la protection des personnes dont la demande de statut de réfugié a été rejetée sans raisons valables ou à la protection des personnes ayant des besoins de protection clairs mais dont les circonstances ne sont pas pour autant prévues par la Convention de 1951. Le principe du non-refoulement, tel qu'il a été interprété et appliqué dans les instruments des droits de l'homme, est toutefois quelque peu différent au plan de la portée de la protection des réfugiés sur la base du non-refoulement. Les domaines où apparaissent la complémentarité ou les différences doivent être examinés plus avant.

12. Le HCR se félicite du fait que bon nombre d'Etats se soient montrés généreux en accueillant les demandeurs d'asile sur leur territoire et en leur fournissant, selon que de besoin, une protection intérimaire. Toutefois, au cours de la période considérée, notre attention a été attirée sur un certain nombre d'incidents de rejets de demandeurs d'asile aux frontières sans que les personnes concernées n'aient pu avoir accès à des procédures de détermination des besoins de protection justes et efficaces. On nous a également signalé des expulsions sommaires de demandeurs d'asile, parfois en masse, sans qu'une évaluation exacte n'ait été faite de leurs besoins de protection.

13. Le principe du non-refoulement a été l'objet de violations particulièrement graves dans certaines régions, particulièrement, mais non exclusivement dans la région des Grands Lacs en Afrique.. Un grand nombre de demandeurs d'asile et de réfugiés en ont fait les frais, et parmi eux un grand nombre de femmes et d'enfants, parfois avec des conséquences tragiques. Les expulsions ont parfois eu lieu malgré les représentations vigoureuses d'un certain nombre d'Etats, y compris les Etats Membres du Comité exécutif, ainsi que du HCR. Dans un cas, couvrant une période de trois mois, quelque 4 400 personnes relevant de la compétence du HCR ont été renvoyées de force vers leur pays d'origine. Dans un autre cas, quelque 2 000 personnes ont été renvoyées de force dans leur pays, dans un laps de temps équivalent. Dans un troisième cas, 400 personnes environ ont été renvoyées de force dans leur pays d'origine. Un autre cas concerne environ 500 personnes. Ce ne sont que des exemples de refoulements massifs ayant eu lieu au cours de l'année écoulée.

14. En outre, un certain nombre de cas de refoulement de demandeurs d'asile isolés ont été portés à l'attention du HCR au cours de la période considérée. Dans certains cas, le refoulement a eu lieu de façon indirecte, c'est-à-dire que le demandeur d'asile a été renvoyé d'un pays tiers, depuis lequel il a été expulsé vers son pays d'origine, conséquence fâcheuse de l'application inadéquate de la notion connue sous le nom de "pays tiers sûr". Si le renvoi du demandeur d'asile vers un pays tiers s'effectue sans une évaluation adéquate des conditions de sécurité dans ce pays sans les assurances nécessaires selon lesquelles le pays admettra la personne sur son territoire et étudiera sa demande d'asile, il y aura toujours un risque de voir le demandeur d'asile finalement renvoyé vers le pays d'origine.

C. Accès aux procédures

15. Le droit de chercher asile exige également que les demandeurs d'asile aient accès à des procédures justes et efficaces de détermination de leur statut. Le HCR se félicite de ce qu'au cours de la période considérée, un certain nombre d'Etats aient adopté une législation visant à mettre en oeuvre les instruments internationaux concernant les réfugiés ou de ce que l'adoption d'une telle législation soit en cours. Certains Etats ont entrepris un examen de la législation au cours de cette même période afin de veiller à l'établissement de critères équilibrés en matière de détermination de statut, et afin de rendre les procédures plus justes et plus efficaces. Le HCR a souvent été invité, au cours de cette année, à faire bénéficier de son expérience les Etats souhaitant adopter une loi sur les réfugiés. Le HCR a beaucoup apprécié la coopération des Etats à cet égard.

16. Le Haut Commissariat reste, toutefois, préoccupé par certaines initiatives législatives et pratiques administratives récentes visant apparemment à limiter l'accès aux procédures de détermination de statut. Le HCR partage le souci des Etats concernant l'abus de ces procédures d'asile,

particulièrement dans la mesure où elles peuvent porter atteinte aux possibilités de protection. Toutefois, le HCR sait également qu'un recours exclusif aux mesures visant à lutter contre les abus, sans le rééquilibrage nécessaire par le biais d'efforts visant à identifier les cas authentiques, peut conduire au refoulement des réfugiés. Au cours de la période considérée, certains faits nouveaux ont suscité quelques préoccupations :

- a) Le refus par certains pays de ménager aux demandeurs d'asile sans papiers un accès aux procédures d'asile;
- b) L'imposition de délais déraisonnables pour le dépôt des demandes d'asile;
- c) Le renvoi des demandeurs d'asile vers des pays tiers de transit ou de séjour antérieur, sans les garanties adéquates d'accès à la sûreté dans le pays tiers ou sans que le pays tiers ne réadmette le demandeur d'asile et n'étudie sa demande;
- d) Les décisions en matière de retour prises, dans certains cas, par des fonctionnaires inexpérimentés et mal formés aux frontières, sans en référer à une autorité centrale;
- e) L'application inadéquate de la notion de "demandes manifestement infondées" conduisant à traiter par le biais de procédures accélérées les demandes soulevant des problèmes complexes (tels que ceux qui sont liés à l'application des clauses d'exclusion) ou qui requièrent un examen approfondi des facteurs objectifs et subjectifs (tels que l'évaluation de la crédibilité ou l'application du concept de l'option de fuite intérieure).

17. Les afflux massifs soulèvent des problèmes spécifiques. De toute évidence, les procédures de détermination individuelle de statut peuvent ne pas s'appliquer immédiatement dans ce cas, et une approche différente peut être requise si l'on entend réaliser l'objectif de fournir une protection efficace à tous ceux qui en ont besoin. Les afflux massifs imposent des fardeaux particulièrement lourds aux pays d'accueil, qui sont souvent les moins aptes, pour des raisons économiques et de développement, à assumer ces charges. Il convient d'élaborer et d'appliquer des dispositions qui en reconnaissent les coûts non quantifiables aux plans social, politique, environnemental, de la sécurité et autres pour les pays hôtes afin de partager les responsabilités de façon équilibrée pour que le fardeau pesant sur un pays particulier ne devienne pas trop lourd.

18. Des régimes de protection temporaire ont été mis en place dans certaines régions du monde pour garantir la protection à court terme dans des afflux massifs. Le HCR reconnaît que la protection temporaire est une réponse utile face aux déplacements, comme, par exemple, l'exode depuis l'ex-Yougoslavie. Toutefois, cette réponse ne vaut pas pour toutes les situations et ne doit pas se substituer au droit des réfugiés à chercher asile et à en bénéficier, conformément aux normes reconnues au plan international. Le HCR est particulièrement préoccupé par les efforts récemment déployés dans certains pays pour mettre au point un régime de protection temporaire afin de faire face aux arrivées de demandeurs d'asile et afin de limiter l'accès aux procédures de détermination de statut de réfugié ainsi qu'à tout l'éventail des mesures de protection des réfugiés auxquelles ils devraient avoir droit.

D. Normes de traitement

19. Les événements dans la région des Grands Lacs en Afrique au cours de l'année écoulée illustrent peut-être mieux que toute expérience récente en matière de réfugiés la question des normes de traitement des réfugiés. Un grand nombre de personnes - réfugiés et rapatriés inclus - ont été tuées ou déplacées, malgré les efforts de la communauté humanitaire internationale et dans le mépris total des normes de protection des réfugiés et des droits de l'homme aux plans international, régional et même national. L'adhésion aux instruments qui consacrent ces normes et la responsabilité concernant leur application stricte et non discriminatoire exigent beaucoup plus qu'une promotion internationale déterminée.

20. La Convention de 1951 et son Protocole de 1967 établissent des normes de traitement minimales soigneusement pesées. La norme de base à laquelle les réfugiés ont droit est de ne pas être renvoyés vers un territoire où leur vie ou leur liberté est menacée. La protection contre le non-refoulement a été examinée dans les paragraphes ci-dessus. La Convention dans son intégralité couvre un large éventail de droits, dont certains également des droits humains d'ordre général et certains des droits spécifiques aux réfugiés. Le Comité exécutif a maintes fois affirmé l'importance fondamentale de la Convention et de son Protocole, et a également invité les Etats qui n'y ont pas adhéré à envisager de le faire. Le HCR se félicite de l'adhésion récente du Turkménistan à ces deux instruments, ainsi que de la levée de la limitation géographique imposée par la Hongrie. Le nombre d'Etats Parties à l'un de ces instruments ou aux deux s'établit, en mai 1998, à 136.

21. La Convention et le Protocole ne sont pas les seules sources de normes internationales impératives concernant le traitement des réfugiés. La Convention de l'Organisation de l'unité africaine de 1969 régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique complète la Convention de 1951 au niveau régional, en fournissant une définition élargie de la notion de réfugié et en abordant la problématique de l'asile et du rapatriement. En outre, comme n'importe quel autre individu, le réfugié a le droit d'être traité conformément aux normes reconnues au plan international en matière de droits de l'homme. La Convention de 1951 affirme spécifiquement que ces dispositions ne doivent pas être considérées comme pouvant compromettre tout autre droit et prestation accordés par un Etat contractant aux réfugiés. En même temps, la Convention de 1951, la Convention de 1969 de l'Organisation de l'unité africaine et les instruments internationaux en matière de droits de l'homme rappellent que les individus ont des droits à l'égard de l'Etat et de la communauté. L'article 2 de la Convention de 1951 prévoit que les réfugiés doivent, en particulier, se conformer aux lois et règlements du pays où ils se trouvent, ainsi qu'aux mesures prises pour le maintien de l'ordre public. Conformément à cette disposition, l'article 33 2) de la Convention précise que la protection contre le refoulement peut ne pas être invoquée par les réfugiés qu'il y a des raisons sérieuses de considérer comme un danger pour la sécurité du pays où ils se trouvent, ou qui, ayant été l'objet d'une condamnation définitive pour un crime ou délit particulièrement grave, constituent une menace pour la communauté du pays.

22. Les paragraphes suivants examinent certaines des normes pertinentes de traitement qui ont suscité des préoccupations particulières au cours de la période considérée.

Sécurité physique

23. Le droit à la sécurité physique est consacré dans les instruments universels et régionaux des droits de l'homme et constitue l'essence même de la protection des réfugiés. Des violations de la sécurité physique des demandeurs d'asile et des réfugiés se sont produites au cours de la fuite, après l'entrée dans un pays d'asile et, parfois, à la suite du retour dans le pays d'origine. Des attaques militaires et armées contre des camps et des zones d'installation de réfugiés, ainsi que des actes de violence contre des réfugiés et des rapatriés isolés vivant dans des centres urbains ont continué de menacer la sécurité physique des réfugiés au cours de la période considérée. Des attaques se traduisant par de lourdes pertes en vies humaines ont eu lieu dans plusieurs pays d'Afrique, d'Asie et d'Europe. Lors d'un incident, plus de 200 réfugiés ont été tués et à peu près le même nombre ont été blessés. Lors d'une autre attaque contre une zone de retour, environ 150 personnes ont été tuées. Dans une série d'agressions contre un camp de réfugiés en Asie, plus de 50 maisons ont été incendiées, trois réfugiés ont été tués et beaucoup d'autres blessés. Dans une zone d'installation communautaire en Europe, 50 logements de rapatriés ont été incendiés et deux rapatriés ont été assassinés depuis le début de cette année dans le cadre d'une violence et d'un harcèlement généralisés. Dans un autre cas, des rapatriés menacés par les résidents ont dû être temporairement évacués. A la suite de plusieurs incidents de sécurité dans une région d'Afrique, le HCR a dû évacuer par avion un certain nombre de réfugiés dont la sécurité de la personne avait été gravement menacée.

Non-discrimination

24. La discrimination joue un rôle dans la genèse des mouvements de réfugiés. En outre, les réfugiés peuvent devenir les victimes de traitements discriminatoires dans le pays où ils cherchent asile et où ils l'ont obtenu. Les rédacteurs de la Convention de 1951 ont adopté comme l'un des principes vitaux de la protection internationale des réfugiés le principe de la non-discrimination. Il est consigné dans l'article 3 de la Convention comme l'un des articles auxquels il ne peut être dérogé.

25. Les demandeurs d'asile et les réfugiés sont victimes de nombreuses formes de discrimination dans un certain nombre de pays. La discrimination prend parfois la forme du refus de l'asile aux personnes en raison de leur nationalité. La discrimination au niveau du traitement des demandeurs d'asile, fondée sur des motifs ethniques ou religieux, a également été rencontrée. Toute aussi insidieuse que la discrimination officielle, on trouve la discrimination au niveau de la communauté dans les pays d'asile, fondée sur la xénophobie et les préjugés parmi certaines fractions de la population locale. Dans un certain nombre de pays, les réfugiés et les demandeurs d'asile sont restés la cible d'attaques motivées par des considérations raciales. Il convient d'élaborer, au niveau gouvernemental, des stratégies et des mesures appropriées pour lutter contre la discrimination et l'intolérance sociales.

Liberté de mouvement

26. Les instruments universels et régionaux des droits de l'homme affirment le droit fondamental de l'homme à la liberté et à l'interdiction de la détention arbitraire. L'article 31 2) de la Convention de 1951 limite les restrictions à la liberté de mouvement des demandeurs d'asile se trouvant

illégalement sur le territoire à celles qui sont nécessaires. Bon nombre de pays continuent de détenir les demandeurs d'asile pendant de longues périodes suite à une décision purement administrative et sans qu'une disposition adéquate n'existe pour statuer en temps utile sur la poursuite de la détention. C'est un phénomène très répandu, impliquant une pratique qui, non seulement n'est pas conforme aux conclusions et aux recommandations du Comité exécutif, mais qui, dans certains cas, est aggravé par les conditions inacceptables de la détention. Les demandeurs d'asile sont souvent détenus avec des criminels, parfois même les plus endurcis. Le HCR est particulièrement préoccupé par le fait que certains pays gardent les demandeurs d'asile mineurs en détention et que, dans d'autres pays, le HCR n'ait pas un accès adéquat aux demandeurs d'asile détenus. Il convient d'examiner la possibilité de solutions de rechange qui répondraient à la préoccupation justifiée des Etats devant la disparition des demandeurs d'asile au cours du processus de détermination de statut.

Unité familiale

27. La Conférence des plénipotentiaires de 1951 a reconnu à l'unanimité que l'unité de la famille constituait un droit fondamental du réfugié et a recommandé aux gouvernements de prendre les mesures nécessaires pour la protection de la famille du réfugié. Le principe d'une unité familiale est reconnu comme un droit fondamental de l'homme dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et a été intégré dans un certain nombre d'instruments internationaux et régionaux, y compris la Convention relative aux droits de l'enfant. Les Conclusions du Comité exécutif ont souligné, notamment, la nécessité d'assurer la réunification le plus rapidement possible, d'encourager l'application de critères libéraux dans l'identification de membres de la famille éligibles, de respecter l'unité familiale dans les situations d'afflux massifs et de faire davantage d'efforts pour rechercher les proches.

28. Au cours de la période considérée, le HCR a été très préoccupé par le fait que bon nombre de pays continuaient de refuser aux réfugiés le droit au regroupement familial. Dans certains pays de différentes régions du monde, il n'existe pas dans la législation ou dans les réglementations administratives de dispositions visant à concrétiser ce droit. Dans d'autres pays, le refus découle de déficiences au niveau des textes législatifs qui n'établissent pas, comme il convient, la distinction entre les circonstances spécifiques du réfugié et celles des étrangers en général. On demande ainsi aux réfugiés de remplir des conditions que leur situation personnelle leur interdit. Les retards importants et évitables pris dans le regroupement des familles ne sont pas conformes à la défense de ce droit. La séparation des familles réfugiées entraîne beaucoup de souffrances pour tous, particulièrement les enfants, et peut avoir des conséquences irréparables pour l'intégration des réfugiés dans leur pays d'asile.

Traitement des femmes et des enfants

29. Le HCR s'est également préoccupé des dangers auxquels les femmes réfugiées sont régulièrement exposées. Dans plusieurs régions du monde, les femmes fuyant leur pays ont été victimes d'outrages et de menaces spécifiques, notamment de violences sexuelles, perpétrées par des bandits, des soldats et, parfois même, par des demandeurs d'asile ou par les fonctionnaires censés les protéger. Il a été fait état dans plusieurs pays de violences physiques et de sévices sexuels contre les femmes, particulièrement dans des camps. Dans un de ces camps, 16 viols ont été signalés sur une période de neuf jours au début

de 1998. Des femmes ont été contraintes à la prostitution pour se procurer des articles de base. A l'extérieur des camps, les femmes réfugiées se sont heurtées à tout un éventail de difficultés pratiques, souvent du fait de la discrimination contre les femmes en général. Dans certains pays, par exemple, il est difficile pour les femmes réfugiées d'avoir accès aux procédures judiciaires ou juridiques, d'obtenir leurs propres papiers certifiant leur statut de réfugié ou, le cas échéant, de devenir citoyennes à part entière de leur pays d'asile.

30. Le HCR continue d'examiner les moyens de régler ces problèmes, y compris par une meilleure mise en oeuvre de ses principes directeurs concernant la protection des femmes réfugiées et concernant la violence sexuelle, ainsi que moyennant l'usage de la réinstallation en tant qu'instrument de protection pour les femmes vulnérables. L'expérience acquise lors de projets récents semble indiquer qu'une approche modeste, centrée sur la collectivité, pourrait être un moyen efficace de favoriser la défense de leurs droits. Les Initiatives de femmes en Bosnie-Herzégovine et au Rwanda, conduites sous l'égide du HCR et visant à encourager les activités génératrices de revenus et la prise en charge par les femmes de leur situation économique, constituent des exemples instructifs d'approches communautaires en matière de défense des droits.

31. La protection des enfants réfugiés, particulièrement dans les camps, continue également de poser des problèmes particuliers. L'enrôlement forcé de jeunes gens, souvent mineurs, dans les forces régulières ou clandestines, pose un problème particulier dans certains pays où les camps ou les zones d'installation de réfugiés sont particulièrement visés. Les mineurs non accompagnés sont très vulnérables à cet égard du fait de l'absence de soutien familial. Ces problèmes, entre autres, y compris la prostitution des enfants et les grossesses précoces, ont été aggravés au cours de la période considérée par le refus opposé au HCR d'accéder à certaines populations réfugiées.

32. Pour importantes qu'elles soient, les normes juridiques doivent être étayées par un changement des comportements et davantage de possibilités de promotion des droits. Le projet connu sous le nom de "Action pour les droits des enfants" ou ARC, une initiative conjointe du HCR et des ONG parrainée par un gouvernement, est à cet égard prometteur. Il s'articule sur une série de modules de formation concernant les droits de l'enfant, y compris un module sur l'interdiction de l'enrôlement et sur la démobilisation ainsi qu'un projet concernant leur diffusion et leur mise en oeuvre.

Le problème de l'apatridie

33. Le droit à la nationalité est énoncé dans divers instruments universels et régionaux des droits de l'homme. Il constitue également le fondement des deux Conventions internationales sur l'apatridie, la Convention de 1954 relative au Statut des apatrides et la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie. Bien que les causes de l'apatridie soient souvent différentes de celles qui engendrent les déplacements de réfugiés, les apatrides sont souvent confrontés aux mêmes problèmes et aux mêmes handicaps que les réfugiés. En vertu de l'article 11 de la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie, le HCR a été chargé d'aider les personnes souhaitant se prévaloir de cet instrument. En outre, le Comité exécutif a reconnu le lien entre l'apatridie, le déplacement et les réfugiés, et a encouragé le HCR, outre ses responsabilités en matière de réduction des cas d'apatridie, de s'employer à régler les problèmes que pose l'apatridie de

façon plus générale. Dans ce contexte, par exemple, le HCR a été invité à promouvoir l'adhésion aux deux Conventions relatives à l'apatridie.

34. Au cours de la période considérée, le HCR a dû faire face à un nombre croissant de problèmes en matière d'apatridie, tant chez les individus que chez les groupes. Une attention particulière a été accordée à la situation des enfants de réfugiés nés dans des pays d'asile, qui courent le risque d'être apatrides si des dispositions adéquates ne sont pas prises en matière d'enregistrement. De plus en plus souvent aussi, il a offert ses compétences aux Etats s'efforçant de mettre en place un cadre réglementaire pour faire face au problème de l'apatridie et éviter leur récurrence. Dans le cadre des efforts qu'il a déployés dans ce domaine, le HCR a également aidé les groupes déplacés de force à rentrer dans leur patrie, à y obtenir la citoyenneté et à demander le recouvrement de leurs biens.

IV. LE DROIT AU RETOUR

35. Les normes en matière de droits de l'homme sont tout à fait pertinentes dans la recherche et la mise en oeuvre de solutions durables aux problèmes des réfugiés et des autres personnes déplacées de force. Dans le retour des réfugiés vers leurs pays d'origine, ces normes contribuent à définir les conditions d'un rapatriement et d'une réintégration dans la sécurité et la dignité. Elles constituent également le cadre permettant à ces pays de se doter à nouveau des moyens d'assurer le respect des droits de l'homme si crucial pour la réconciliation et le caractère durable du retour.

36. Il est généralement reconnu que le rapatriement librement consenti, lorsqu'il est possible, est la solution durable la plus souhaitable à une situation de réfugié quelle qu'elle soit. Le droit au retour dans son pays, consigné dans l'article 13 2) de la Déclaration universelle, est évidemment un droit fondamental pour ceux qui souhaitent rentrer. Lorsqu'il encourage, facilite ou supervise le rapatriement des réfugiés, le HCR a pour mission de garantir le caractère volontaire du rapatriement, de permettre aux réfugiés de rentrer chez eux dans la sécurité et la dignité, et de s'assurer que le retour a toutes les chances d'être durable. Les fonctions du Haut Commissariat incluent le suivi des retours et du processus de réintégration dans les pays d'origine. Le suivi présuppose que le HCR aura accès aux populations rapatriées, ce qui, malheureusement, n'est pas toujours le cas. Dans certains pays, les autorités n'ont pas autorisé le HCR à se rendre sur les lieux; dans d'autres, sa présence est entravée par les conditions de sécurité précaires, où les agents humanitaires, y compris le personnel du HCR, peuvent être la cible d'agressions violentes. Le Comité exécutif a exprimé sa préoccupation concernant les menaces dont font l'objet les fonctionnaires du HCR et d'autres agents humanitaires et, à sa quarante-huitième session de 1997, il a condamné tous ces actes et a invité les Etats à prendre toutes les mesures possible pour s'y opposer.

37. Au cours de la période qui a suivi la dernière session du Comité exécutif, des progrès considérables ont été enregistrés au niveau des programmes de rapatriement, moyennant la coopération et l'appui actif des gouvernements concernés. La période qui vient de s'écouler a vu l'achèvement couronné de succès d'une opération de rapatriement de quatre ans concernant 60 000 réfugiés tadjiks ayant fui vers le nord de l'Afghanistan en 1992 pour échapper à la guerre civile. De même, le rapatriement et la réintégration des réfugiés guatémaltèques du Mexique sont entrés dans leur phase finale. Le HCR a également entrepris le rapatriement des réfugiés nigériens depuis l'Algérie

et des réfugiés maliens depuis le Niger. Il conduit actuellement des opérations visant à faciliter les retours depuis la Thaïlande vers le Cambodge, depuis le Bangladesh vers le Myanmar et depuis plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest vers le Libéria.

38. Faisant pendant au droit du réfugié au retour, on trouve l'obligation de l'Etat d'accepter le retour de ses citoyens. Certains pays continuent de limiter le droit de leurs citoyens au retour. Ils y parviennent soit de façon explicite, soit en mettant en place une multitude de lois, de règlements et de pratiques administratives qui ont pour effet de créer de graves obstacles au retour. Dans certains cas, ils ont restreint l'accès aux terres ou aux logements pour certains groupes; imposé de lourdes taxes ou droits de douane sur les effets personnels des rapatriés; appliqué de façon discriminatoire les décrets d'amnistie après une guerre; refusé de reconnaître ou de délivrer des papiers d'identité, ou imposé des procédures extrêmement lourdes pour les obtenir.

39. Le droit à une nationalité est particulièrement pertinent pour ceux qui rentrent, généralement à la fin d'une guerre, dans une région qui, auparavant, faisait partie d'un autre Etat. La législation sur la nationalité des nouveaux Etats a parfois été rédigée de telle sorte qu'elle interdit à un certain nombre d'anciens citoyens d'obtenir la nationalité de ces pays, le plus souvent en raison de critères fondés sur l'origine ethnique.

40. Si l'on veut que les rapatriés se réinsèrent de façon satisfaisante dans la société du pays d'origine, ils doivent être en mesure de travailler, d'envoyer leurs enfants à l'école, de bénéficier de programmes et de services d'aide sociale, et de participer à la vie politique et culturelle de la communauté. Même lorsqu'il n'y a pas de pratiques discriminatoires ouvertes limitant ces aspects importants de la réintégration, le contexte économique, politique et social des sociétés qui se reconstruisent après un conflit violent peut s'opposer au plein exercice de ces droits. Le Comité exécutif a reconnu que le HCR devait s'intéresser au caractère durable et aux conséquences du retour et, de fait, a établi les fondements du rôle qu'il doit jouer à cet égard. Le HCR participe à des programmes globaux d'activités dans plusieurs pays de retour qui contribuent à renforcer les possibilités de jouir de ces droits après le retour.

41. Dans un certain nombre de situations de réfugiés récentes, des enfants réfugiés ont été particulièrement touchés par des problèmes de réintégration. Les enfants qui ont besoin d'une assistance particulière pour jouir de leurs droits fondamentaux sont, en particulier, les anciens enfants soldats, les adolescents, les mères adolescentes et les ménages dont le chef de famille est un enfant. Bon nombre de ces enfants et adolescents n'ont jamais connu la paix et la stabilité; leur vie a été faite d'insécurité, de violence et de destruction. Ils courent le risque d'être à nouveau enrôlés dans les forces armées, d'être contraints à un travail préjudiciable à leur santé, à la prostitution ou à d'autres outrages. Il est nécessaire de veiller à ce que ces enfants aient accès à des possibilités d'éducation adéquates et à ce que les mécanismes d'appui communautaire soient mis en place pour lutter contre ces phénomènes. Le HCR et l'UNICEF espèrent recevoir bientôt un appui des gouvernements donateurs pour lancer l'Initiative pour les enfants du Libéria visant à mettre en oeuvre un programme composé d'un train de mesures en faveur des enfants rapatriés et déplacés au Libéria, qui constituent 55 % de la population déplacée.

42. La viabilité du retour pourrait exiger un appui aux efforts déployés sur place pour rétablir la confiance et le respect de la légalité. Parmi les exemples de ce type d'approche au cours de l'année écoulée, il convient de citer l'initiative du HCR "Villes ouvertes" en Bosnie-Herzégovine, opérant au niveau des communautés locales et visant à mettre en oeuvre des lois et des dispositifs justes n'établissant pas de discrimination à l'égard des rapatriés. Le HCR a également contribué à la formation dans le domaine judiciaire et à la rédaction de lois en Europe centrale et orientale, ce qui, par exemple, a aidé les rapatriés à recouvrer leurs biens et leur citoyenneté.

V. COUP D'OEIL SUR L'AVENIR - LE HCR ET LES DROITS DE L'HOMME

43. Le HCR a pour fonction obligatoire et non discrétionnaire de fournir une protection internationale et de chercher des solutions permanentes aux problèmes des réfugiés. De par ses deux fonctions, il assume la responsabilité première de la sûreté des réfugiés. L'action du HCR se fonde sur les principes universels de protection des réfugiés et les normes internationales en matière de droits de l'homme qui renforcent la légitimité de ses activités et qui sont essentiels à la sûreté des réfugiés.

44. Ces quarante dernières années, la structure du système international et la nature des situations engendrant les flux de réfugiés ont été telles que, si elles n'ont pas facilité, elles ont du moins permis au HCR de conduire son action essentiellement dans le cadre de ces principes et de ces normes. La nouvelle dynamique du système international a, toutefois, considérablement accru les difficultés et les complexités des défis de protection auxquels le Haut Commissariat est confronté. L'une des principales préoccupations du HCR est qu'il doit de plus en plus souvent faire face à des situations où les principes et normes de base sont violés, voire totalement bafoués.

45. De toute évidence, il existe un fossé entre la théorie des droits fondamentaux de l'homme et la possibilité pour bon nombre de personnes, y compris les réfugiés, de jouir de ces droits. Le défi consiste à trouver les moyens de combler ce fossé, ou du moins de le réduire. Le HCR n'est pas le seul à devoir relever ce défi. Toutes les parties concernées - les Etats, les Nations Unies et les autres organisations internationales et régionales, ainsi que les organisations non gouvernementales et même certains groupes communautaires - doivent faire un effort concerté pour y parvenir. Le succès de ces efforts sera toujours directement proportionnel à la volonté politique, non seulement de mettre en place les systèmes qu'exige la protection des droits fondamentaux, mais également de les traduire dans les faits et de les compléter par des activités de prévention ciblant la discrimination et la xénophobie, par des activités d'éducation pour lutter contre les préjugés, et par des campagnes d'information pour promouvoir la tolérance.

46. Le HCR a un rôle primordial à jouer dans cet effort commun, en vertu de son mandat, lorsque les violations des droits fondamentaux conduisent au déplacement, mettent en péril des personnes relevant de sa compétence ou empêchent un retour durable. Partant de ce postulat, le HCR a intensifié, au cours de l'année écoulée, sa participation aux mécanismes de protection et aux activités de promotion des droits de l'homme à l'échelle du système, lorsqu'il en escomptait un bénéfice tangible au plan de la protection des réfugiés ou lorsque cela lui permettait de s'attaquer aux causes profondes des mouvements. Dans le cadre de cette coopération, le HCR a appuyé les efforts des institutions nationales chargées des droits de l'homme afin de renforcer leur capacité locale en la matière; il a fourni son assistance au plan de la

formation dans le domaine du droit des réfugiés et des droits de l'homme connexes à l'intention des fonctionnaires du gouvernement et de la justice; il a joint ses efforts à ceux des organisations non gouvernementales pour mieux faire prendre conscience des instruments, des principes et des pratiques relatifs aux droits de l'homme ayant une incidence directe sur les situations de réfugiés. Le HCR a également intensifié ses liens de coopération avec le dispositif de mise en oeuvre des traités en matière de droits de l'homme, alors qu'au niveau opérationnel, une interaction positive se développe entre les missions des droits de l'homme sur le terrain et les opérations du HCR sur place. Au Siège, la coopération entre le HCR et le Bureau du Haut Commissaire aux droits de l'homme a été très positive et ne cesse de se développer.

47. Dans toutes ces activités, le HCR a pour fil conducteur sa claire conscience de la complémentarité mais aussi de la différence entre le mandat spécifique du HCR concernant les réfugiés et les mandats plus larges concernant les droits de l'homme d'autres organes et institutions compétents, y compris le Bureau du Haut Commissaire aux droits de l'homme. La nécessité de maintenir le caractère interdépendant, mais distinct, de ces mandats est particulièrement claire dans le domaine du suivi. Alors que les missions de suivi des droits de l'homme doivent examiner les violations des droits de l'homme et préconiser des poursuites, l'action en faveur des réfugiés et des rapatriés est essentiellement d'ordre humanitaire, implique le rétablissement de la confiance et la création de conditions propices à la paix et à la réconciliation. Cela dit, étant donné la pertinence des missions sur le terrain en matière de droits de l'homme pour les activités du HCR, ce dernier a, à maintes reprises, réaffirmé la nécessité d'un dispositif plus opérationnel dans ce domaine en tant que complément nécessaire de ses propres efforts de protection.

48. Le HCR poursuivra son action pour mieux intégrer les réalisations des Nations Unies concernant les droits de l'homme dans la protection des réfugiés. Du fait de ses activités en faveur des réfugiés et des personnes déplacées, le HCR sert également les buts et principes de la Charte des Nations Unies qui préconisent le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. C'est un élément clé de sa mission.