

QUESTIONS RELATIVES A LA SECURITE PHYSIQUE
DANS LE CONTEXTE DU RAPATRIEMENT LIBREMENT CONSENTI

I. INTRODUCTION

1. Le rapatriement librement consenti reste la solution durable souhaitée par le plus grand nombre de réfugiés. Sa réalisation dans des conditions de sécurité et de dignité est toutefois complexe et délicate. Il incombe au premier chef aux pays d'origine d'assurer le retour viable et la fourniture de la protection nationale à leurs propres ressortissants. Ce processus nécessite toutefois une action concertée et soutenue ainsi que l'appui de la communauté internationale. Les priorités absolues du HCR en matière de retour consistent à promouvoir les conditions propices au rapatriement librement consenti, à assurer l'exercice d'un choix librement exprimé et fait en toute connaissance de cause et à mobiliser un appui pour garantir sa durabilité.

2. C'est dans ce contexte que le rapatriement librement consenti a été discuté au cours de la Troisième plateforme des Consultations mondiales sur la protection internationale¹ sur la base d'une note d'information sur le rapatriement librement consenti² qui élucide la signification des éléments de sécurité du concept du retour dans la sécurité et la dignité en décrivant ses composantes fondamentales (sécurité physique, sécurité juridique et sécurité matérielle) ainsi que le rôle du HCR concernant ces trois aspects.

3. Suite aux recommandations émises lors des consultations mondiales sur la protection internationale et des délibérations du Comité exécutif, l'Agenda pour la protection prévoit un certain nombre d'activités pertinentes ayant trait à l'amélioration des conditions du rapatriement librement consenti au titre du but 5 « Intensifier la recherche de solutions durables ». Parmi ces activités, il convient de citer l'élaboration d'une conclusion du Comité exécutif portant sur la sécurité juridique, y compris les questions de propriété en complément à la conclusion N° 40 (XXXVI) sur le rapatriement librement consenti.

II. CADRE JURIDIQUE ET CONCEPTUEL

4. Bien que la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et son protocole de 1967 ne traitent pas du rapatriement librement consenti, les clauses de cessation de la Convention sont

¹ Consultations mondiales sur la protection internationale – Rapport de la quatrième réunion de la troisième plate-forme (22-24 mai) (A/AC.96/961, p. 31), adopté lors de la 24^e réunion du Comité permanent du 25 juin 2002.

² EC/GC/02/5 du 25 avril 2002.

pertinentes à cet égard bien qu'indirectement³. La Convention de l'OUA de 1969 relative aux réfugiés reste le seul instrument ayant force de loi couvrant explicitement le rapatriement librement consenti. Il reconnaît le caractère volontaire du rapatriement et précise les responsabilités du pays d'origine et du pays d'asile⁴. En Amérique latine, la Déclaration de Carthagène de 1984 contient des principes fondamentaux en matière de rapatriement librement consenti. Ils ont été précisés par la Conférence internationale sur les réfugiés centraméricains (CIREFCA) en 1989. Ces principes couvrent tout un éventail de questions importantes, y compris la fourniture d'une information adéquate aux réfugiés, la liberté de mouvement, la non discrimination, l'accès des rapatriés à des moyens de subsistance et à des terres ainsi que l'accès du HCR aux rapatriés.

5. De nombreux accords de rapatriement librement consenti ont été signés ces dernières années entre les Etats (en tant que pays d'asile ou pays d'origine) et le HCR. Ces accords⁵ concernent généralement les opérations les plus importantes en matière de rapatriement et décrivent le rôle et les responsabilités respectifs des Etats concernés et du HCR, les droits des réfugiés et des rapatriés ainsi que certaines modalités d'opération. Ces accords renforcent les bases juridiques du rapatriement librement consenti et c'est par le biais de ces accords que bon nombre des questions relatives à la sécurité juridique ont été traitées lorsqu'elles se sont présentées dans le cadre de situations spécifiques.

6. En droit international des droits de l'homme, le droit au retour dans son propre pays est clairement établi⁶. Ce droit est crucial dans la mesure où il fournit la base sur laquelle demander aux Etats de réadmettre leurs propres nationaux. Le droit international des droits de l'homme et ses principes sont en général plus pertinents dans la mesure où ils fournissent un étalon de mesure pour la restauration de la protection nationale dans le pays d'origine.

³ Art.1 c 4) stipule que le statut de réfugié prend fin si les réfugiés se rétablissent volontairement dans le pays d'origine.

⁴ Voir article V de la Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique de 1969 ; voir également CM/Res. 399 (XXIV), Résolution sur le rapatriement librement consenti des réfugiés africains du Conseil des Ministres de l'OUA, Addis-Abeba, 1975.

⁵ Un accord tripartite modèle se trouve en annexe 5 du *Handbook, Voluntary Repatriation : International Protection*, UNHCR, 1996.

⁶ Voir l'article 13 2) de la Déclaration universelle des droits de l'homme ; l'article 12 4) du Pacte international relatifs aux droits civils et politiques et l'article 5 d) ii) de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Ceux qui ont droit à ne pas être arbitrairement privés du droit au retour dans leur propre pays incluent les nationaux d'un pays mais également certains étrangers. Outre les nationaux au sens propre du terme, c'est-à-dire ceux qui ont acquis la nationalité par leur naissance ou par octroi ultérieur, «l'expression s'applique pour le moins à toute personne qui, en raison de ses liens particuliers avec un pays ou de ses prétentions à l'égard d'un pays, ne peut être considérée dans ce même pays comme un simple étranger ». Cela comprend entre autres les « catégories de résidents à long terme, y compris, mais non pas uniquement, les apatrides privés arbitrairement du droit d'acquérir la nationalité de leur pays de résidence ». Voir Comité des droits de l'homme, Observation générale N° 27 (67), Liberté de circulation (article 12), document CCPR/C/21/Rev.1/Add.9 (1999), par. 19 à 21.

7. Pour ce qui est des responsabilités institutionnelles, la facilitation et la promotion du rapatriement librement consenti sont des fonctions fondamentales et statutaires du HCR⁷. En vertu de l'article 35 de la Convention de 1951, les Etats parties sont invités à coopérer avec le HCR dans ce domaine, entre autres. L'Assemblée générale a constamment réaffirmé et élargi les fonctions du HCR eu égard au rapatriement librement consenti, y compris dans le pays d'origine⁸. Les conclusions du Comité exécutif⁹ réaffirment également les principes internationaux et contiennent des normes régissant le processus de rapatriement librement consenti, y compris ses éléments clés¹⁰.

III. COMPOSANTES CLES

8. La recherche de solutions exige en général du HCR qu'il encourage, avec les gouvernements et les organes internationaux concernés, des mesures visant à établir les conditions permettant aux réfugiés, sur la base d'un choix librement informé et pris en toute connaissance de cause, de retourner pacifiquement dans leur foyer et de reconstruire leur vie. Dans de nombreux cas, ce travail doit être précédé par des processus politiques impliquant d'autres acteurs que le HCR afin de se pencher sur les causes de la fuite et de travailler au rétablissement de la paix. De l'avis du HCR, la clé du rapatriement librement consenti est le retour dans des conditions de sécurité physique, juridique et matérielle avec le recouvrement plein et entier de la protection nationale. Ces composantes clés du retour dans la sécurité et la dignité ainsi que le rôle du HCR à l'égard de ces deux aspects sont établies ci-dessous en mettant particulièrement l'accent sur les questions relatives à la sécurité juridique.

A. Sécurité physique

9. Les critères de sécurité constitueront la préoccupation initiale la plus sérieuse. La sécurité des rapatriés doit être assurée par les autorités, appuyée si nécessaire par la communauté internationale et suivie lorsque le retour a lieu. Pour ce faire, il est évident qu'il est préférable d'attendre que la violation et les mesures d'intimidation aient pris fin et que des mesures importantes aient été prises pour rétablir les organismes chargés de l'ordre public conformes aux droits de l'homme ainsi qu'un corps judiciaire indépendant. La présence de mines terrestres et d'engins non explosés constitue souvent une menace lors des opérations de rapatriement. Des programmes de déminage et de formation à la présence de mines terrestres sont donc essentiels.

⁷ Voir la résolution 428(V) de l'Assemblée générale du 14 décembre 1950.

⁸ Voir en particulier les résolutions 49/169 du 23 décembre 1994 et 52/1003 du 12 décembre 1997 de l'Assemblée générale.

⁹ Les plus pertinentes sont les conclusions N° 18 (XXXI) de 1980 et N° 40 (XXXVI) de 1985, toutes deux réaffirmées par la conclusion N° 74 (XLV) de 1994. La conclusion N° 85 (XLIX) est également pertinente.

¹⁰ Parmi les éléments clés, il convient de citer : i) l'importance de fournir l'information nécessaire aux réfugiés concernant les conditions prévalant dans leur pays d'origine afin de faciliter la prise de décision, ii) le cas échéant des visites visant à se rendre compte sans perdre le statut de réfugiés, iii) des garanties formelles quant à la sécurité des rapatriés, iv) fonction de suivi des rapatriés du HCR, y compris l'accès direct et non entravé aux rapatriés à tous les stades, v) la fourniture des documents nécessaires et la restitution de la citoyenneté, vi) la nécessité d'accueil et la fourniture d'une assistance à la réintégration par le HCR et les autres agences des Nations Unies, vii) la promotion du dialogue entre les principaux acteurs, viii) l'établissement de mécanismes consultatifs et tripartites, ix) le rôle moteur du HCR dans la promotion, la facilitation et la coordination du rapatriement librement consenti et x) la responsabilité primordiale des Etats dans la création de conditions propices au rapatriement librement consenti en tant que solution au problème des réfugiés.

10. Dans les situations post-conflit, le HCR a souvent besoin d'établir une liaison avec les forces militaires, qu'elles soient locales, que ce soient des forces déployées dans le contexte des opérations de maintien de la paix des Nations Unies ou tout autre force internationale afin d'assurer un environnement sûr pour le retour. L'interaction entre les acteurs civils et militaires a le plus de chances de succès lorsqu'elle se fonde sur une claire répartition des responsabilités entre les deux, respectant la distinction entre les rôles humanitaire et militaire et permettant un échange d'informations ouvert et des mesures de liaison effective tenant compte du caractère strictement neutre et apolitique des opérations humanitaires.

B. Sécurité juridique

11. Dans les pays d'origine, les systèmes juridiques, y compris les structures juridiques traditionnelles, ont souvent besoin d'être revitalisés et/ou révisés. Dans ce contexte, le HCR œuvre traditionnellement vers l'élimination des obstacles juridiques et administratifs au retour. En étroite coopération avec d'autres organisations, le HCR fournit souvent des conseils d'experts ainsi qu'un appui technique pour l'élaboration d'une législation relative à la citoyenneté, à la propriété, à l'établissement de documents et au retour. Les paragraphes suivants soulignent les différentes questions juridiques particulièrement pertinentes dans le contexte du retour.

Lois ou décrets d'amnistie

12. Les décrets d'amnistie et leur mise en œuvre sont des plus importants à un stade précoce du processus de rapatriement librement consenti. Ils assurent une immunité de poursuite judiciaire visant à encourager les réfugiés à rentrer librement et sans crainte de poursuites ou de sanctions. La plupart de ces décrets exemptent les rapatriés d'une discrimination ou de sanctions pour le seul fait d'avoir quitté le pays tout en abordant également les questions relatives à l'objection de conscience, la désertion ou le service dans les forces armées, y compris dans les forces armées non reconnues. Le rôle du HCR consiste à promouvoir l'adoption d'amnisties et de veiller à leur mise en œuvre. L'amnistie ne doit toutefois pas être étendue aux rapatriés accusés de violations graves du droit international humanitaire ou d'un crime grave de droit commun perpétré avant ou pendant l'exil. Cela inclut le génocide, les crimes de guerre ou les crimes contre l'humanité.

Nationalité effective

13. Ce n'est qu'avec une nationalité effective que les individus peuvent exercer leurs droits fondamentaux, qu'ils soient civils, politiques ou économiques. Dans le contexte du retour, la perte de la nationalité, un statut ambigu en la matière (par exemple concernant les enfants de réfugiés nés à l'étranger) ainsi que les modifications de la situation de famille suite au mariage, y compris avec des non nationaux du pays d'origine, sont les problèmes les plus courants auxquels les rapatriés sont confrontés. Il convient d'aborder également parfois les questions relatives à la double nationalité lorsque d'anciens réfugiés acquièrent la nationalité du pays d'asile. Conformément aux responsabilités spécifiques du HCR concernant les apatrides, le HCR œuvre avec les Etats pour résoudre des problèmes découlant spécifiquement de l'apatridie, *de facto ou de jure*.

Enregistrement et établissement de documents

14. Dans le contexte de la nationalité, se posent les questions de l'enregistrement et de l'établissement de documents, c'est-à-dire l'accès aux actes de naissance, de mariage, d'adoption, de divorce, de garde ou de décès ainsi que d'autres documents relatifs à la situation matrimoniale. Il est tout particulièrement important dans le contexte du retour que les autorités du pays d'origine reconnaissent ces actes s'ils ont été délivrés par le pays d'asile. En outre, le HCR encourage l'établissement de documents d'identité ou d'autres documents extraits de registres publics (cadastre par exemple). La reconnaissance d'équivalences des diplômes (académiques et professionnels) obtenus par les rapatriés à l'étranger est importante pour l'autonomie et la réinsertion.

Regroupement familial

15. Vu l'importance de l'unité de la famille, y compris pour le retour et la réintégration, le HCR encourage des mécanismes permettant aux époux et aux membres des familles de différentes nationalités de rester ensemble au sein de la cellule familiale, y compris pendant et après le rapatriement librement consenti.

Droits relatifs au régime foncier bâti et non bâti

16. L'expérience a montré que les opérations de rapatriement librement consenti ont moins de chances de succès si les questions relatives au droit foncier ne sont pas traitées en temps voulu et particulièrement si les réfugiés ne peuvent se voir restituer leur logement et leurs biens dans le pays d'origine¹¹. Le droit au retour dans son propre pays¹² est de plus en plus souvent mis en parallèle avec le droit à un logement adéquat¹³. Dans ce contexte, les droits à la propriété et à un logement adéquat sont censés couvrir le droit de ne pas être arbitrairement privés de son logement et de ses biens. Pour les réfugiés, cela signifie qu'ils ont le droit de rentrer non seulement dans leur pays d'origine mais également de retrouver le foyer dont ils ont été chassés auparavant ou qu'ils ont dû abandonner (restitution). Si cela n'est pas possible, le droit à une compensation adéquate pour toute perte subie devrait s'appliquer. Dans certains cas, des efforts spécifiques ont été nécessaires pour permettre aux femmes rapatriées d'exercer leurs droits fonciers et leurs droits de succession. Pour que le retour soit viable, il est également important que les questions relatives à la restitution des logements, des biens et des terres soient traitées le plus tôt possible et de façon plus systématique que ce n'est normalement le cas. Le HCR encourage dans ce contexte l'établissement d'organes impartiaux et indépendants et a fourni des conseils juridiques sur les procédures justes et efficaces de restitution des biens (ou de compensation) dont les rapatriés sont privés de façon illégale, discriminatoire ou arbitraire ou

¹¹ Le lien entre la restitution des biens et des logements dans le contexte du retour des réfugiés et des personnes déplacées a été expressément traité dans la résolution 1998/26 (E/CN.4/Sub.2/RES/1998/26 (1998) adoptée par la Sous-Commission des droits de l'homme sur la prévention de la discrimination et la protection des minorités le 26 août 1998.

¹² Voir l'article 13 2) de la Déclaration universelle des droits de l'homme et l'article 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques des Nations Unies.

¹³ Voir article 11) du Pacte international relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies de 1966.

qu'ils ont perdu pendant leur exil. En outre, il est important que les rapatriés sans terre disposent d'un accès à la terre et à un logement adéquat le cas échéant.

Reconstruction et appui aux infrastructures judiciaires et administratives de base et à l'ordre public

17. Dans les situations post-conflit, les infrastructures administratives et judiciaires de base présentent souvent des dysfonctionnements, souffrent de pénuries dans les domaines matériel, humain et financier et peuvent en outre devoir s'affranchir de procédures de sélection et de nomination entachées, et de mesures juridiques discriminatoires et arbitraires ainsi que de taxes et de droits excessifs. Le HCR travaille donc en étroite collaboration avec le Département des opérations de maintien de la paix du Secrétariat des Nations Unies, d'autres organes compétents des Nations Unies tels que le Haut Commissariat aux droits de l'homme et le PNUD ainsi que des organisations internationales et non gouvernementales ayant des mandats et des compétences en matière d'ordre public afin d'éliminer les obstacles juridiques et administratifs au retour. Le HCR par exemple est actuellement engagé dans des activités de création de capacités impliquant des programmes de formation à l'intention des juges et des juristes locaux, dans la facilitation des mécanismes traditionnels de résolution des conflits et dans un appui matériel modeste aux structures administratives et judiciaires en étroite collaboration avec d'autres acteurs. Le HCR a souvent beaucoup contribué à créer des centres de conseils juridiques pour aider les rapatriés à avoir accès aux procédures de recours en cas de problèmes à leur retour. Le HCR coopère également étroitement avec les institutions nationales indépendantes chargées des droits de l'homme.

C. Sécurité matérielle

18. La sécurité matérielle implique notamment l'accès aux toutes premières phases du retour, aux moyens de survie et aux services de base tels que l'eau potable, les vivres, les services de santé et l'éducation, suivi par des mesures visant à soutenir une réintégration viable. Le HCR vise ainsi à :

- accroître dans un premier temps la mise à disposition de services de base dans des situations où ces services ont été démantelés, sont de piètre qualité, ou sont insuffisants pour d'importantes fractions de la population, y compris les rapatriés ;
- assurer un accès non discriminatoire aux services publics disponibles.

19. Les programmes de rapatriement librement consenti du HCR tiennent nécessairement compte de la capacité d'absorption de la région d'accueil. Les retours prématurés dans des régions présentant une capacité d'absorption faible voire nulle pourraient entraîner une concurrence pour des ressources maigres entre les rapatriés ou entre les rapatriés et les communautés locales.

D. Justice de transition

20. Le retour viable dépend d'une paix durable après le conflit, la violence généralisée ou les violations systématiques des droits de l'homme. Cela requiert un ensemble complet de stratégies en matière d'ordre public traitant des problèmes passés et futurs afin de prévenir la récurrence des causes de la fuite des réfugiés. Une justice transitoire traite de ces problèmes, soit sous la forme de projets en matière de coexistence pacifique, de poursuites judiciaires des auteurs de crimes ; de la révélation de la vérité concernant les crimes antérieurs ; la réparation et la restitution ; la réforme d'institutions abusives ; la promotion de la réconciliation ou une combinaison de tous ces aspects.

IV. CONCLUSION

21. Sur la base des éléments clés décrits ci-dessus, en particulier les normes de sécurité juridique, le HCR œuvre à l'élaboration d'accords en matière de rapatriement librement consenti entre les Etats, en tant que pays d'asile ou pays d'origine, et le HCR. Comme il est mentionné plus haut, ces accords visent à traduire les normes de rapatriement librement consenti en modalités opérationnelles et à établir les rôles et responsabilités respectifs des différents secteurs en présence ainsi que les droits des réfugiés. Ces accords s'inspireraient d'une conclusion du Comité exécutif portant sur les questions juridiques et de sécurité pertinentes. Cela faciliterait également d'autres activités importantes du HCR dans le contexte du rapatriement librement consenti : cela aiderait à établir les paramètres d'une analyse des obstacles au retour et faciliterait le suivi systématique des rapatriés¹⁴ afin d'identifier les questions de protection et les besoins d'assistance. En outre, les éléments ci-dessus pourraient également figurer parmi les indicateurs clés aux fins de planification du rapatriement librement consenti et de sa promotion.

¹⁴ La conclusion N° 40 du Comité exécutif considère comme faisant partie du mandat du HCR le fait que l'Organisation «devrait avoir un accès libre et direct aux rapatriés afin qu'[elle]... soit en mesure de veiller au respect des déclarations d'amnistie, des garanties ou des assurances sur lesquelles les réfugiés se sont fondés pour retourner chez eux »