

2 La décolonisation en Afrique

Au cours des années 1960, l'attention du HCR se porte de plus en plus hors d'Europe. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, les pays des empires coloniaux sont toujours plus nombreux à exiger leur indépendance. Dès 1960, il apparaît que la fin du règne colonial européen sur le continent africain est imminente. Si les transferts de pouvoir sont souvent relativement pacifiques, lorsque les puissances coloniales refusent de céder, des guerres majeures éclatent, suivies de crises de réfugiés.

La guerre d'indépendance d'Algérie, de 1954 à 1962, est le précurseur des guerres qui éclatent en Afrique dans les années 1960 et 1970. C'est la première et l'une des plus sanglantes « guerres de libération nationale ». Le rôle joué par le HCR dans le secours apporté aux réfugiés algériens au Maroc et en Tunisie, et dans l'aide à leur rapatriement à la fin du conflit, marque le début d'une implication beaucoup plus grande en Afrique.

Les expériences africaines du HCR vont transformer l'organisation. Au début des années 1960, le HCR doit faire face à de nombreux défis au cours de ses missions de protection et d'assistance aux réfugiés rwandais de la région des Grands Lacs d'Afrique centrale. La crise des réfugiés rwandais se révèle très différente de celles, majeures aussi, vécues par le HCR en Hongrie et en Algérie. Dans ces deux derniers cas, des solutions durables ont été trouvées : la réinstallation pour la grande majorité des Hongrois et le rapatriement pour la plupart des Algériens. Le cas des réfugiés rwandais réserve de nouvelles difficultés. Dans les crises hongroise et algérienne, les pays de premier asile, tels que l'Autriche et la Yougoslavie dans le premier cas, le Maroc et la Tunisie dans le second, étaient politiquement stables. À l'inverse, dans la région des Grands Lacs, à l'exception notable de la Tanzanie, les pays de premier asile pour les réfugiés rwandais sont politiquement très instables.

À la fin des années 1960, le HCR aide un certain nombre d'États africains à régler les problèmes de réfugiés à travers l'Afrique subsaharienne. Dès 1969, quelque deux tiers des fonds attribués au HCR dans le monde sont consacrés aux pays africains, ce qui témoigne de l'évolution considérable dans les axes prioritaires de l'organisation en l'espace d'une décennie. En 1967, un nouveau Protocole concrétisant la prise de conscience croissante de la communauté internationale face à la nature globale des problèmes de réfugiés élargit le champ de la Convention des Nations Unies sur les réfugiés. Autre fait important, en 1969, l'Organisation de l'unité africaine, en consultation avec le HCR, rédige sa propre Convention régionale sur les réfugiés.

La guerre d'indépendance d'Algérie

La guerre d'indépendance d'Algérie est une guerre coloniale sans merci où tomberont 300 000 musulmans algériens et qui forcera plus d'un million de colons européens à fuir le pays. L'armée française perd 24 000 hommes, plus de 6 000 colons sont tués. Directement ou indirectement, la guerre provoque la démission de six Premiers ministres français et l'effondrement de la IV^e République. Elle est même sur le point de causer la chute du président Charles de Gaulle et de plonger la France dans la guerre civile. La guerre d'Algérie oppose une armée indigène légèrement armée à une force d'intervention essentiellement étrangère, dans ce qui ressemble à une guérilla. Elle est d'autant plus âpre que plus d'un million de colons français ou *pièds-noirs*, installés en Algérie depuis plus d'un siècle, considèrent ce pays comme le leur et sont farouchement opposés à l'indépendance.

La France envahit l'Algérie en 1830 et la déclare partie intégrante de la métropole en 1848. Dès le début du xx^e siècle, le Maroc et la Tunisie voisins sont également soumis à la domination française mais, contrairement à l'Algérie, ces pays sont déclarés protectorats.

La guerre d'Algérie débute en novembre 1954 dans les montagnes de l'Aurès à 400 kilomètres au sud-est de la capitale, Alger. En quelques années, la France déploie quelque 500 000 soldats sur le terrain, une force équivalente à celle qui sera mobilisée au Viet Nam par les États-Unis dans les années 1960. L'armée française est prise entre la communauté des colons et une insurrection de plus en plus engagée, menée par le Front de libération nationale (FLN). La priorité du gouvernement français est de mater la rébellion armée, qui, en dépit de différents succès militaires français provisoires, se poursuit. Malgré le retour au pouvoir du général de Gaulle en 1958 et la proclamation de la V^e République quelques mois plus tard, il faut attendre de nombreuses années avant de trouver une solution politique au conflit.

Le recours généralisé à la torture par les forces françaises conduit une multitude d'Algériens à fuir le pays¹. Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), autorisé par la France à visiter les prisons en 1955 après quelques atermoiements, se déclare inquiet. Dans un rapport publié (à la suite d'une fuite) dans *Le Monde* du 5 janvier 1960, le CICR fait état de preuves évidentes et accablantes de tortures en Algérie. La publication du rapport déclenche une importante controverse politique en France. Le CICR est interdit de visites pendant un an, et, lorsqu'il y est à nouveau autorisé, la situation s'est améliorée.

Les stratégies françaises de guerre contre-révolutionnaire, qui serviront de modèles pour les guerres d'Indochine, d'Amérique latine et d'Afrique, s'orientent graduellement vers le déplacement forcé de dizaines de milliers de paysans, considérés comme sympathisants des insurgés. Les réinstallations ou regroupements scindent ces communautés proche du FLN et privent les combattants de refuge et de ravitaillement. Plus d'un million de paysans sont réinstallés dans des camps entourés de barbelés où ils subissent des privations souvent excessives. Les regroupements rendent la vie dure à la branche armée du FLN, l'Armée de libération nationale (ALN), mais, bien que la politique française soit un succès au plan militaire, elle est désastreuse au plan politique. Dès mars 1960, plus d'un million et demi d'Algériens déplacés vivent dans

ces camps. Un représentant du HCR, qui s'est rendu en Algérie orientale à la fin de la guerre, décrit la situation en ces termes :

Escortés par une patrouille de l'ALN, nous avons visité deux camps de regroupés perdus dans la montagne. Ils sont très similaires en ce sens qu'ils réunissent des centaines de personnes dont les maisons ont été détruites par l'armée, et qui vivent là, au flan d'une colline, depuis plusieurs années. Ces camps sont faits de huttes, encerclés de barbelés et surmontés par une forteresse. Jusqu'au cessez-le-feu, les sorties sont interdites, sauf une fois par jour, pour aller puiser de l'eau sous escorte armée. Les habitants sont confinés aux alentours immédiats du camp, entourés de barbelés, et ne peuvent pas cultiver la terre. Le ravitaillement alimentaire est irrégulier et insuffisant².

Le refuge en Tunisie et au Maroc

Pour éviter ces camps sordides, des milliers d'Algériens fuient en Tunisie et au Maroc. Le flot des réfugiés augmente parallèlement à la montée en puissance du programme de regroupement en 1957. En août, le conseiller juridique du HCR, Paul Weis, note qu'en deux ans 30 000 personnes ont fui le pays. Toutes semblent nécessiter une aide d'urgence. Selon Paul Weis, un grand nombre de ces Algériens sont des réfugiés *prima facie* (à première vue) et relèvent de la compétence du HCR en vertu de l'article 6 B de son statut du fait qu'« ils sont exposés à des mesures, de la part des autorités françaises, prises contre des civils en raison de leur race ou de leur sympathie nationale et politique et ont des raisons de croire qu'ils pourraient subir ces mesures au cours des "opérations de ratissage" ».

La Tunisie et le Maroc, qui n'obtiennent leur indépendance qu'en mars 1956, ne sont pas en mesure de fournir une assistance adéquate. En mai 1957, le président tunisien Habib Bourguiba demande de l'aide au Haut Commissaire, Auguste Lindt⁴. Celui-ci dépêche Arnold Rørholt, un de ses administrateurs les plus expérimentés, en Tunisie. Après s'être assuré que le gouvernement français ne s'opposera pas à une opération d'assistance du HCR confinée à une aide matérielle, le Haut Commissaire Lindt lance un premier appel de fonds auprès du gouvernement suisse.

La position du HCR vis-à-vis de la France est d'autant plus délicate qu'elle est membre du Conseil de sécurité des Nations Unies et l'un des premiers piliers du HCR, et qu'elle considère l'Algérie comme partie intégrante de la France métropolitaine. Le gouvernement n'est guère prêt à admettre que ceux qui ont fui en Tunisie sont des « réfugiés ». Comme l'indique le Haut Commissaire adjoint de l'époque, James Read : « Reconnaître que les Algériens en Tunisie sont des réfugiés sous-entendrait qu'ils craignent avec raison d'être persécutés par les autorités françaises en Algérie, ce qui serait un véritable camouflet pour le gouvernement français⁵. »

La France maintient fermement que le conflit en Algérie est une affaire interne, donc hors de la compétence des Nations Unies. Auguste Lindt, au cours d'un entretien à Paris avec le ministre des Affaires étrangères, s'efforce de rassurer ce dernier en ce qui concerne les objectifs de l'opération d'assistance du HCR. Le Haut Commissaire est, par ailleurs, conscient que la politique américaine concernant l'Algérie commence à

être soumise à des pressions. En septembre, Auguste Lindt écrit au Secrétaire d'État américain aux Affaires étrangères, John Foster Dulles, pour l'informer de ses projets en faveur des réfugiés en Tunisie et solliciter le soutien financier et politique de Washington. Tout au long des opérations algériennes, Lindt et son successeur, Félix Schnyder, multiplient leurs efforts pour s'assurer du soutien permanent des pouvoirs publics américains⁶.

En 1958, de véritables villes de toile sont érigées sur les dunes du Maroc et de la Tunisie. Elles abritent des milliers de réfugiés, secourus par la Ligue des sociétés de la Croix-Rouge (par l'intermédiaire des sociétés locales du Croissant-Rouge) et par le HCR. Avec le financement du gouvernement suisse et l'aide matérielle des États-Unis, tous s'attellent à la tâche énorme de distribuer nourriture et vêtements et de dispenser des soins médicaux aux réfugiés. La situation en Tunisie continue à se détériorer et les réfugiés algériens affluent en plus grand nombre durant le premier semestre 1958, quand l'armée française crée la ligne Morice, un immense *no man's land*.

Pendant les trois premières années de la crise algérienne, le HCR soutient la Ligue des sociétés de la Croix-Rouge dans ses opérations de secours. Puis, le 5 décembre 1958, l'Assemblée générale de l'ONU demande au Haut Commissaire de « poursuivre son action à grande échelle en faveur des réfugiés en Tunisie et [d']entreprendre une action similaire au Maroc » (résolution 1286 [XIII]). Après Hong-Kong en 1957, le HCR est pour la deuxième fois prié de fournir ses « bons offices » à des réfugiés hors d'Europe.

En février 1959, la Ligue des sociétés de la Croix-Rouge devient le partenaire officiel opérationnel du HCR et, entre 1959 et 1962, le HCR collecte annuellement quelque 2 millions de dollars de dons en espèces pour l'opération de secours. En septembre 1959, le HCR nomme des représentants à Tunis et à Rabat pour assurer la liaison avec les gouvernements tunisien et marocain et coordonner l'effort international d'aide aux réfugiés. En décembre 1959, on compte 110 245 réfugiés au Maroc et 151 903 en Tunisie⁷.

Apparaît alors un problème qui hantera souvent le HCR par la suite : la présence de combattants du FLN parmi les réfugiés⁸ et, donc, la difficulté de distinguer les réfugiés des groupes armés infiltrés parmi eux. Les tirs d'artillerie sur la frontière entre la Tunisie et l'Algérie sont courants. En février 1958, après un bombardement par le FLN du territoire algérien, des avions français attaquent le camp de Sakiet en Tunisie, faisant 75 victimes parmi les civils, réfugiés pour la plupart⁹. La communauté internationale condamne cette opération. Un climat d'insécurité permanent s'installe dans les camps, ce qui renforce la sympathie des réfugiés pour le FLN.

Le problème des combattants dans les camps de réfugiés au Maroc et en Tunisie s'accroît au fur et à mesure que la guerre prend de l'ampleur. En février 1961, le délégué du HCR au Maroc écrit que, dans les camps, nombreux sont les combattants de l'ALN et ceux qui sont en passe d'être recrutés¹⁰. Il notera plus tard dans un mémorandum :

Le recrutement se fait ouvertement, et ce, depuis plusieurs semaines. La méthode musclée est utilisée pour ceux qui résistent. Un petit camion vert appelé le « panier à salade » circule dans les rues de la ville d'Oujda et les jeunes gens sont subitement assommés et embarqués. Dans certains cas de résistance, des mesures extrêmes sont utilisées et j'ai eu connaissance de trois personnes qui ont eu la gorge tranchée. Je ne peux pas donner de chiffres précis mais je suis convaincu que les nouvelles recrues se comptent par milliers¹¹.

Le cessez-le-feu et le rapatriement

À la suite de l'ouverture de la première série de négociations de paix entre la France et le FLN à Évian, en mai 1961, le Haut Commissaire de l'époque, Félix Schnyder, se rend au Maroc et en Tunisie pour régler avec les deux gouvernements la question du rapatriement. Le fait qu'il soit reçu aussi bien par le roi Hassan II du Maroc que par le président tunisien Bourguiba témoigne de la confiance dont le HCR jouit désormais à leurs yeux.

Il faut attendre encore presque un an avant la signature, le 18 mars 1962, d'accords de paix entre la France et le gouvernement provisoire algérien. Ces accords prévoient,

entre autres, le rapatriement des réfugiés du Maroc et de Tunisie à temps pour le référendum sur l'indépendance, prévu le 1^{er} juillet 1962. La participation officielle du HCR aux opérations de rapatriement découle de la résolution de décembre 1961 de l'Assemblée générale, demandant au Haut Commissaire d'« employer tous les moyens à sa disposition pour aider au retour organisé des réfugiés algériens au Maroc et en Tunisie et [d']envisager la possibilité, le cas échéant, de faciliter leur réinstallation dans leur pays¹² ».

En avril 1962, une mission conjointe du HCR et du CICR se rend au siège administratif français de Rocher-Noir, près d'Alger, pour planifier le rapatriement des réfugiés. Simultanément, le Haut Commissaire adjoint, Sadruddin Aga Khan, rencontre au Maroc deux membres du comité exécutif du gouvernement provisoire algérien et des représentants des pouvoirs publics marocains. Ni les Français ni les Algériens n'ont encore nommé leurs représentants aux commissions tripartites de rapatriement, et l'objectif est de tenter de débloquer les choses¹³ pour que, comme le souhaite le gouvernement algérien, le plus grand nombre possible de réfugiés soient rapatriés à temps pour le référendum d'autodétermination prévu le 1^{er} juillet 1962.

Le HCR lance un appel de fonds urgent aux donateurs. Le rapatriement se déroule relativement bien mais, dans certains secteurs, les réfugiés renâclent à regagner les campagnes alors que la guerre et les déplacements ont accéléré le processus de mutation sociale et d'urbanisation. À l'est du pays, le rapatriement est plus lent et laborieux qu'à l'ouest en raison, d'une part, des dévastations de la guerre et, d'autre part, du retrait soudain de l'administration française. Un nouveau danger, commun à tous les conflits de la seconde moitié du siècle, apparaît alors : les mines de type antipersonnel. La date limite de rapatriement est fixée au 20 juillet pour la Tunisie et au 25 juillet pour le Maroc, et l'opération d'assistance conjointe de la Croix-Rouge et du HCR dans les deux pays doit prendre fin le 31 juillet 1962. L'assistance aux réfugiés algériens rapatriés est organisée et assurée par la Ligue des sociétés de la Croix-Rouge avec l'appui financier du HCR.

Entre le 4 mai et le 25 juillet 1962, plus de 61 400 réfugiés sont rapatriés du Maroc¹⁴, et, entre le 30 mai et le 20 juillet, 120 000 de Tunisie. Le transport est organisé à partir des centres marocains et tunisiens, et 12 équipes médicales examinent les réfugiés avant le départ. Quelque 15 000 tentes sont distribuées pour les sans-abri. Le nombre de rapatriés est largement inférieur à celui des réfugiés enregistré par le HCR. Cela s'explique par le retour spontané de certains réfugiés par leurs propres moyens et par l'intégration d'une certaine partie d'entre eux dans les sociétés marocaine et tunisienne. Par ailleurs, le nombre des réfugiés enregistrés est indubitablement gonflé par le phénomène du double enregistrement, auquel le HCR se trouvera régulièrement confronté par la suite. Le coût total de l'opération de rapatriement s'élève à 1 241 000 dollars.

Le référendum sur l'indépendance se déroule comme prévu le 1^{er} juillet 1962, et l'indépendance est approuvée à 99,7 % (91,2 % des électeurs). En métropole, les électeurs français approuvent les accords d'Évian par le référendum du 8 avril 1962. Le général de Gaulle déclare l'Algérie indépendante le 3 juillet 1962.

L'intégration des rapatriés en Algérie et la nouvelle vague d'arrivées en France

En six mois, plus d'un million de colons quittent l'Algérie pour la France, beaucoup après la vague de violence de fin août 1962 entre factions de l'ALN, qui accentue l'hémorragie de la population européenne ainsi que les problèmes économiques. Il s'agit du mouvement de migration le plus vaste que l'Europe ait connu entre ceux qui ont été causés par la Seconde Guerre mondiale et ceux qui suivront la dissolution de l'Union soviétique et de la Yougoslavie dans les années 1990. Les pieds-noirs rejoignent outre la France, l'Espagne (50 000), le Canada (12 000) et Israël (10 000).

Parmi les rapatriés en France, entre 1962 et 1967, il y a 160 000 harkis, c'est-à-dire des Algériens qui se sont battus aux côtés des forces françaises ou ont travaillé avec l'administration française coloniale. Bien qu'ayant le statut de citoyen français, ils sont alors et restent confrontés à des problèmes d'intégration et de discrimination. En Algérie, les harkis sont considérés comme des traîtres et risquent la persécution et la mort. On estime que plus de 100 000 d'entre eux ont été tués après la guerre¹⁵.

Le problème de réintégration des rapatriés en Algérie est considérable, exacerbé par les dévastations de la guerre. En outre, le départ soudain et abrupt de l'ensemble de la communauté européenne, les pieds-noirs, bloque l'infrastructure algérienne. Le HCR est confronté à l'une de ses toutes premières missions de post-conflit. En Algérie, la paix est revenue mais, scénario qui s'est reproduit maintes fois depuis, la communauté internationale ne s'engage que timidement à promouvoir la reconstruction économique du pays. En octobre, le Haut Commissaire, Félix Schnyder, écrit à U Thant, le Secrétaire général des Nations Unies, pour solliciter une large coopération internationale avec le nouveau gouvernement algérien et suggère de proposer les services du HCR aux nouvelles autorités. Il note, dans des termes dont ses successeurs se feront souvent l'écho, que « le sort des ex-réfugiés rapatriés ne peut rester plus longtemps dissocié de celui du reste de la population algérienne sans risques pour la stabilité sociale du pays¹⁶ ».

La participation du HCR en Algérie pendant la crise est loin d'avoir un caractère axiomatique. La décision première d'Auguste Lindt d'intervenir en 1957 est controversée. Plusieurs responsables du HCR considèrent alors qu'une telle initiative risque de lui attirer les foudres du gouvernement français. Le Haut Commissaire Lindt se prévaut clairement du mandat de l'organisation et de son application universelle, faisant valoir que le HCR ne peut limiter sa compétence aux seuls réfugiés du communisme¹⁷. Les activités du HCR pendant la crise algérienne font ressortir non seulement la nature globale du problème des réfugiés, mais aussi le potentiel de protection et d'assistance aux réfugiés associé à une action internationale coordonnée et efficace. Les travaux du HCR commencent à acquérir une dimension beaucoup plus globale après sa mission en Algérie au cours des années 1960. Dans les années qui suivent, face aux conflits et aux mouvements de population similaires qui se déroulent en Afrique, au sud du Sahara, la sollicitation du HCR et de ses « bons offices », émise pour la première fois en 1957 par l'Assemblée générale, sera maintes fois réitérée.

La décolonisation au sud du Sahara

Quand la guerre d'Algérie éclate en 1954, les seuls États indépendants d'Afrique sont l'Égypte, l'Éthiopie, le Libéria et l'Afrique du Sud. Quand elle prend fin en 1962, les autres pays, presque tous des colonies britanniques, françaises et belges, obtiennent ou sont sur le point d'obtenir leur indépendance. Après 1965, tous les États d'Afrique sont indépendants à l'exception des territoires sous domination portugaise et du Sahara espagnol. Les régimes dominés par des minorités blanches, la Rhodésie (devenue le Zimbabwe), l'Afrique du Sud et le Sud-Ouest africain (devenu la Namibie), connaissent une forme de colonisation beaucoup plus lente à disparaître, puisque l'Afrique du Sud n'accède à la démocratie qu'en 1994. Des douzaines d'États nouveaux se constituent au cours du processus de décolonisation, et l'équilibre au sein des Nations Unies commence à évoluer en fonction de ces nouveaux membres.

Si l'accession à l'indépendance se fait pacifiquement dans un certain nombre de pays, dans d'autres cas, les défis lancés aux nouveaux gouvernements prennent la forme de conflits armés, forçant les populations à fuir leurs maisons et souvent à traverser les frontières. La domination politique d'un groupe ethnique sur un autre et les bouleversements générés par les coups ou tentatives de coups d'État se traduisent également par des mouvements de réfugiés.

Au début des années 1960, la violence qui suit l'indépendance du Congo, du Rwanda et du Burundi, dans la région des Grands Lacs et d'Afrique centrale, déclenche de nombreux massacres et des déplacements massifs. Au cours de la décennie, des milliers de réfugiés quittent les États sous contrôle portugais, tels que l'Angola, le Mozambique et la Guinée portugaise, et, en moindre nombre, l'Afrique du Sud, le Sud-Ouest africain et la Rhodésie, où des minorités détiennent le pouvoir. Le groupe le plus important est constitué de réfugiés de territoires portugais en route vers les pays voisins pour échapper aux conséquences de la lutte armée pour l'indépendance. Ceux qui se trouvent au nord de l'Angola vont en République du Congo et s'y installent définitivement pour la plupart¹⁸. Ceux qui sont à l'est et au sud fuient vers la Zambie et le Botswana. Les réfugiés de Guinée portugaise passent au Sénégal et s'intègrent avec leur ethnie au sud du pays. Les réfugiés du Mozambique affluent en Tanzanie du Sud et en Zambie. De plus petits groupes fuient l'Afrique du Sud et arrivent au Botswana, en Zambie et en Tanzanie. Certains poussent encore plus loin, en Afrique, en Europe et jusqu'aux États-Unis.

Les autres mouvements significatifs de réfugiés résultant de conflits armés internes au cours des années 1960 sont nombreux. Les réfugiés de l'ethnie éwé au Ghana entrent au Togo après une tentative manquée pour former une nation entre les Éwés du Togo et du Ghana. Dans les années qui suivent l'indépendance, la République du Congo vit une longue guerre civile qui force des milliers de personnes à chercher refuge dans les neuf pays voisins, et surtout en République centrafricaine, au Soudan, en Ouganda, au Burundi et en Tanzanie. La guerre civile au Soudan provoque plusieurs vagues successives de réfugiés qui partent du sud vers l'Ouganda, le Congo, la République centrafricaine et l'Éthiopie. Le conflit armé entre les forces éthiopiennes et les séparatistes, dans la province de l'Érythrée, génère un afflux de réfugiés au

Encadré 2.1 De la Rhodésie au Zimbabwe

Au milieu des années 1960, la Rhodésie est une des rares colonies africaines du Royaume-Uni à ne pas avoir gagné son indépendance. La minorité blanche au gouvernement refuse d'accorder le droit de vote à la majorité et, en novembre 1965, le Premier ministre rhodésien, Ian Smith, fait une déclaration unilatérale d'indépendance. Le mouvement nationaliste noir, devant l'absence d'intervention militaire britannique, l'inefficacité des solutions négociées à l'extérieur et la répression brutale des activités politiques africaines, s'engage dans la lutte armée.

Les deux partis d'opposition, la Zimbabwe African National Union (ZANU) et la Zimbabwe African People's Union (ZAPU), forment des factions armées et entament une guérilla. La police et l'armée rhodésiennes réagissent brutalement. Les Rhodésiens blancs au pouvoir sont déterminés à ne pas subir le même sort que les réfugiés blancs du Congo arrivés massivement en Rhodésie au début de la décennie.

Les perspectives d'une solution négociée sont faibles. Les forces de sécurité rhodésiennes contiennent le mouvement d'insurrection. Seuls de petits groupes de réfugiés abandonnent le pays pour se joindre aux forces de libération nationale. Cependant, à la fin des années 1960, la population quitte la Rhodésie en masse pour échapper à la violence orchestrée par le gouvernement. À partir de 1973, des lois répressives se multiplient contre les citoyens noirs accusés de soutenir la guérilla. Par milliers, les habitants sont contraints de se réinstaller dans des « villages protégés », clôturés et surveillés par des forces de sécurité spéciales. Les forces de sécurité rhodésiennes s'engagent dans la violence et les abus d'autorité. En 1975, la Rhodésie adopte une loi d'amnistie à effet rétroactif jusqu'en décembre 1972 pour assurer l'impunité des militaires ayant commis des actes criminels, de torture ou de destruction de propriété en temps de guerre. Cette mesure intensifie la colère du peuple, qui vient gonfler les rangs de la guérilla. Au cours des années 1970, les combattants vont améliorer leur

entraînement et leur matériel et opérer à partir de bases implantées au Mozambique et en Zambie.

L'exode vers le Mozambique, le Botswana et la Zambie

Les combats s'intensifient au milieu des années 1970, les réfugiés commencent à affluer. Fin 1975, le HCR évalue à 14 500 le nombre de réfugiés rhodésiens au Mozambique. Il augmente régulièrement, et en 1979 plus de 200 000 réfugiés sont répartis entre le Mozambique, le Botswana et la Zambie.

Beaucoup s'installent à proximité de la frontière orientale avec le Mozambique, au sein des communautés de même origine ethnique. D'autres vivent plus à l'intérieur des terres mozambicaines dans de grands camps comme Chimoio et Nyadzonia, gérés par la ZANU. Outre un grand nombre de réfugiés, ces camps abritent des combattants et sont de ce fait fréquemment attaqués par l'armée rhodésienne. C'est ainsi que, le 9 août 1976, des centaines de réfugiés du camp de Nyadzonia sont tués. En Zambie même, les camps abritent aussi civils et combattants, et au Botswana des camps de transit servent d'étape vers la Zambie. En Rhodésie, des milliers de personnes fuient la campagne et se massent dans des camps de fortune autour des villes et des agglomérations. Les camps éparpillés dans les pays voisins sont ouvertement militarisés, et les organisations humanitaires comme les gouvernements ont beaucoup de mal à secourir les réfugiés sans soutenir simultanément les combattants. De ce fait, une partie du secours médical et de l'aide alimentaire envoyée pour les réfugiés est détournée par les combattants. Les enquêtes menées par des organisations religieuses pour retrouver la trace d'enfants kidnappés montrent qu'ils sont rapidement et efficacement formés pour grossir les rangs armés. Le HCR s'active auprès des réfugiés et opère dans quelques camps, mais a de plus en plus de mal à distinguer les réfugiés des guérilleros. En 1978, le Haut Commissariat se retire des camps affiliés à la ZAPU et n'assure plus que des secours d'urgence. À cause des multiples problèmes politiques et de sécurité rencontrés dans les camps,

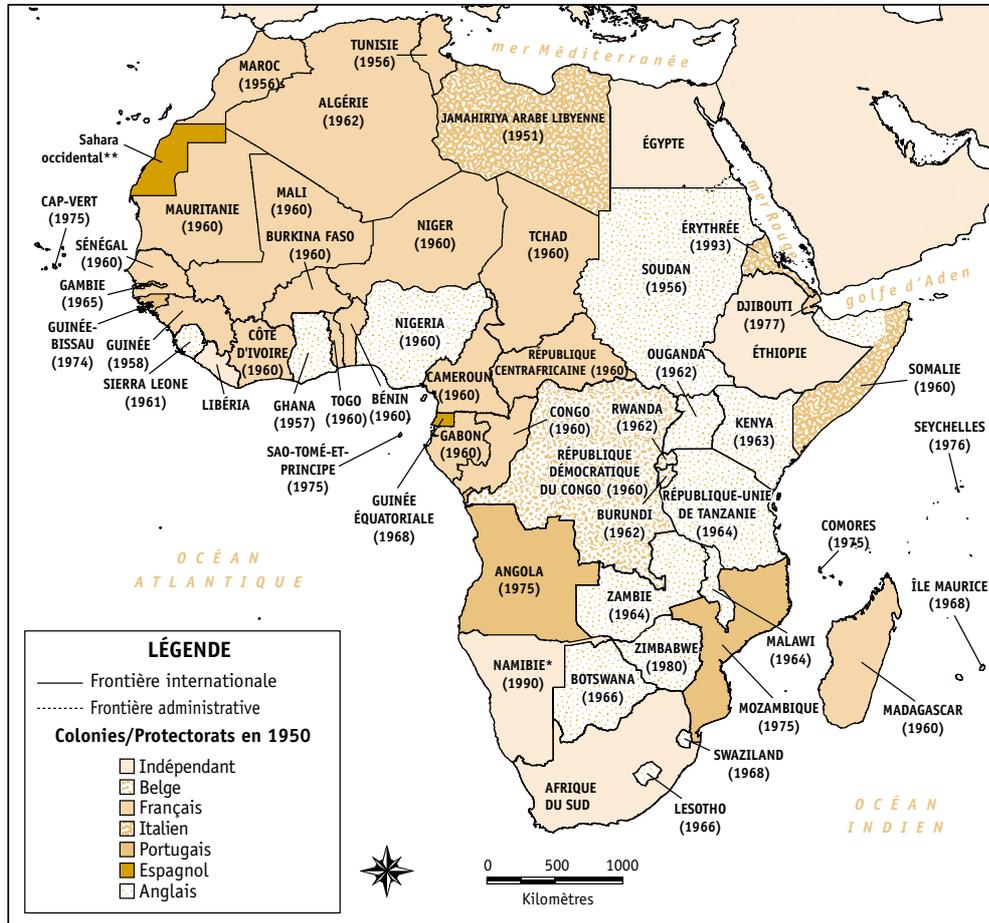
l'assistance internationale aux réfugiés dans les trois pays d'accueil devient minimale, et beaucoup de réfugiés souffrent de malnutrition chronique.

Le rapatriement et la reconstruction

En 1976, la pression sur les forces de sécurité rhodésiennes est accentuée par la fusion de la ZANU et de la ZAPU au sein du Front patriotique. En 1978, la minorité rhodésienne est ébranlée et les différents partis se concertent. Les négociations qui se déroulent de septembre à décembre à Lancaster House, à Londres, débouchent sur un accord de paix en 1979. Le rapatriement rapide des réfugiés est prévu pour qu'ils puissent participer aux élections. Le HCR finance le programme de rapatriement à hauteur de 140 millions de dollars à condition que celui-ci soit volontaire, que les pays d'origine et d'accueil fixent en commun les modalités de transfert et de réception, et que tous les réfugiés soient autorisés à regagner leurs foyers.

Le cessez-le-feu entre en vigueur fin 1979, et les premières élections libres ont lieu en février 1980. Elles aboutissent à la déclaration officielle d'indépendance de la République du Zimbabwe en avril 1980. Au début des années 1980, les trois quarts des réfugiés de l'ancienne Rhodésie sont rentrés. Dans un pays qui n'est plus dirigé par la minorité blanche, la population est motivée par le désir non seulement de reconstruire sa vie, mais aussi de participer à la construction de la nation. La réintégration est soutenue par le HCR et par d'autres organisations internationales. Les communautés sont rapidement réinstallées. Dans les années 1980, le Zimbabwe devient à son tour terre d'accueil pour un nombre croissant de réfugiés de la guerre civile au Mozambique. En 1992, ils sont plus de 230 000 réfugiés mozambicains dans le pays.

États d'Afrique sous domination coloniale et États indépendants Carte 2.1



Notes :

L'année indiquée précise la date où le pays est devenu indépendant, pour ceux qui le sont devenus après 1950.

La puissance coloniale indiquée est celle de l'État sous l'autorité duquel le pays se trouve en 1950.

Les noms de pays et de frontières sont ceux au 31 décembre 1999.

* La Namibie, anciennement connue sous le nom de Sud-Ouest africain, a été administrée par l'Afrique du Sud entre 1920 et 1990, date à laquelle elle devient indépendante.

** L'Espagne a abandonné le contrôle du Sahara espagnol en 1975. Depuis cette date, le statut de ce qui est aujourd'hui appelé le Sahara occidental est contesté. Un référendum sur ce statut est prévu sous les auspices de l'ONU.

Sources : HCR ; Global Insight Digital Mapping, Europa Technologies Ltd, 1998 ; J. Scott, *The World Since 1914*, Heinemann Educational, Oxford, 1989 ; *The Europa World Yearbook 1999*, Europa Publications, Londres, 1999.

Soudan. Après avoir pris les armes pour affirmer leur séparatisme religieux, les membres de la secte Lumpa fuient la Zambie pour se réfugier au Congo.

La guerre la plus dévastatrice est peut-être la guerre du Biafra, qui débute en 1967. Elle embrase la région du Nigeria oriental majoritairement peuplée d'Ibos quand celle-ci s'autoproclame République indépendante du Biafra en juin. La guerre civile éclate le mois suivant alors que le gouvernement fédéral tente de préserver l'unité du Nigeria. Deux ans et demi plus tard, les forces fédérales finissent par l'emporter, mais le bilan est lourd : 600 000 morts, la plupart de faim, et quelque 2 millions de

déracinés. La famine au Biafra est couverte par la télévision dans une campagne sans précédent. Les images dramatiques d'enfants émaciés sont exploitées avec succès par les dirigeants biafrais pour galvaniser la communauté internationale et la faire agir. Le CICR et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), ainsi qu'un nombre réduit d'organisations internationales non-gouvernementales essentiellement liées à des Églises, collaborent directement avec les Biafrais et organisent des parachutages de nourriture dans le territoire rebelle encerclé. À son apogée, l'opération d'aide humanitaire livre 500 tonnes de denrées et effectue 40 vols par nuit. Point intéressant, la personne désignée par le CICR comme son « Haut Commissaire pour le Nigeria » pendant la crise est Auguste Lindt, l'ancien Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés entre 1957 et 1960¹⁹.

Au cours de la guerre du Biafra, plus de 50 000 Nigériens se réfugient dans les pays voisins. Le HCR ne prend pas part aux opérations de secours destinés aux déplacés à l'intérieur du Nigeria, mais apporte son aide à quelque 40 000 réfugiés ibos en Guinée équatoriale à la demande de son gouvernement en mars 1969. À la fin de la guerre en janvier 1970, le HCR collabore aux rapatriements depuis plusieurs pays, notamment à celui de plus de 5 000 enfants réfugiés au Gabon et en Côte d'Ivoire.

Le Rwanda et la région des Grands Lacs

Le déplacement de population qui a lieu dans la région des Grands Lacs au cours des années 1960 et le rôle du HCR à l'époque sont particulièrement significatifs au vu de la crise à venir, trente ans plus tard [voir chapitre 10]. L'indépendance de la colonie belge du Congo en 1960, celle du territoire sous tutelle belge du Ruanda-Urundi (qui deviendront les États du Rwanda et du Burundi) deux ans plus tard, se font dans le sang et déclenchent une crise internationale. Dans les années 1960, comme dans les années 1990, le Rwanda est l'épicentre d'une violence politique qui engendre des mouvements de réfugiés dans toute la région²⁰.

Le Rwanda, comme son voisin au sud, le Burundi, est une colonie allemande jusqu'en 1918. Après la Première Guerre mondiale, les deux pays sont sous la tutelle de la Belgique pour le compte de la Société des Nations puis des Nations Unies. La cause essentielle de la violence ethnique au Rwanda et au Burundi relève de la manipulation des mythologies communautaires à des fins politiques par des acteurs locaux et internationaux.

Les origines du génocide en 1994 de quelque 800 000 Rwandais tutsis remontent loin dans le temps. Le régime colonial a rigidifié et polarisé les deux principales communautés de façons multiples. Les autorités belges ont simplifié le système complexe local de chefferies, autorisant les Tutsis à dominer presque totalement les paysans hutus. Dès les années 1930, elles introduisent une classification ethnique sur les cartes d'identité. En outre, l'Église catholique a détruit bon nombre des pratiques religieuses précoloniales qui cimentaient les deux groupes. Alors que la pression des Nations Unies croît en faveur de l'accélération du mouvement d'indépendance dans

les années 1950, les autorités belges transfèrent brutalement leur soutien historique de la minorité tutsie à la majorité hutue, ce qui se traduit par des émeutes en novembre 1959 et la chute de la monarchie tutsie. En janvier 1961, un coup d'État soutenu par la Belgique proclame une république véritablement hutue. Les Tutsis perdent leurs responsabilités politiques et forment une première vague d'environ 120 000 réfugiés qui fuit vers les pays voisins. Un certain nombre d'entre eux, rentrés pour participer aux élections de septembre 1961, sont victimes d'une campagne de représailles et beaucoup repartent à nouveau. Leur retour en masse est attendu en juillet 1962, lorsque le Rwanda accède à l'indépendance et que les Belges quittent le pays. Mais

pour beaucoup, le retour ne sera possible qu'avec la restauration de l'hégémonie politique de la monarchie tutsie. La plupart des réfugiés attendront trois décennies pour revenir au pays. L'incapacité à résoudre les problèmes des réfugiés rwandais dans les années 1960 contribuera pour une large part à la violence cataclysmique des années 1990.

La résolution 1743 (XVI) du 27 février 1962 de l'Assemblée générale, anticipant l'indépendance de quelques mois, appelle au retour et à la réinstallation des réfugiés. Des fonctionnaires des Nations Unies tentent en vain de persuader le gouvernement de la capitale rwandaise, Kigali, d'autoriser les réfugiés à rentrer. Un rapport des Nations Unies sur cette période arrive à une conclusion pessimiste :

L'évolution de la situation ces derniers dix-huit mois a vu l'instauration, par un parti, d'une dictature raciale [...] Un système oppressif en remplace un autre [...] Il est fort possible qu'un jour nous assistions à des réactions violentes de la part des Tutsis²¹.

Au Burundi voisin, un représentant du HCR observe la « psychose des réfugiés quant à leur retour en sûreté au Rwanda²² ». À la demande des gouvernements belge et burundais, le Haut Commissaire tente de voir si l'on peut faire quelque chose avant l'indépendance. En juin, le directeur des opérations, Thomas Jamieson, se rend au Burundi et dans les pays voisins pour évaluer le problème des réfugiés rwandais. Les autorités du Burundi n'acceptent de réinstaller que 15 000 environ des 40 000 réfugiés rwandais sur son territoire. Il demande au Tanganyika, qui devient la République-Unie de Tanzanie en octobre 1964, et à la République du Congo d'absorber les autres. D'emblée, le Tanganyika se montre généreux et donne l'exemple en réinstallant des réfugiés. Le chef d'État, le président Julius Nyerere, s'occupe personnellement de la question²³. À cette époque, quelque 150 000 Rwandais ont trouvé refuge dans les pays voisins. Outre les 40 000 au Burundi, ils sont 60 000 dans la province du Kivu au Congo oriental, 35 000 en Ouganda et 15 000 au Tanganyika²⁴.

À court terme, la présence des réfugiés au Burundi influe sur la vie politique. Après l'afflux de réfugiés tutsis rwandais, les Tutsis du Burundi se montrent déterminés à conserver leur contrôle sur le système politique. Par-dessus tout, ils s'efforcent de conserver leur mainmise sur l'armée. Les réfugiés rwandais souhaitent la restauration de l'ancien régime dans leur pays. Des éléments armés, essentiellement concentrés dans deux camps à proximité de la frontière rwandaise, organisent des raids en territoire rwandais. Ces groupes armés, les *inyenzi* (les cafards), renforcent le sentiment anti-tutsi au Rwanda et la mythologie ethnique hutue. En représailles, les Tutsis restés au Rwanda subissent régulièrement des assauts meurtriers²⁵. Après l'invasion en décembre 1963 d'*inyenzi* au Rwanda, repoussée en quelques jours, au moins 10 000 Tutsis rwandais sont massacrés, ce qui déclenche un nouvel exode : 7 500 Tutsis fuient en Ouganda et 10 000 au Burundi.

Le Burundi lui-même est le théâtre de bouleversements politiques. Après l'assassinat du Premier ministre hutu, Pierre Ngendandumwe, en janvier 1965, un soulèvement hutu avorté conduit à un coup d'État et à l'abolition de la monarchie. Le nouveau régime militaire fort, dirigé par des extrémistes tutsis, ordonne le massacre

de plus de 100 000 Hutus en 1972, avec pour conséquence la fuite de plusieurs centaines de milliers d'autres vers la Tanzanie²⁶.

Répondant à cette crise, le HCR lance un programme majeur pour les Rwandais, qui couvre les pays d'Afrique centrale où ils se sont réfugiés. Ce programme prévoit une aide alimentaire pendant une période initiale, de manière à donner suffisamment de temps aux réfugiés pour défricher et cultiver la terre mise à leur disposition et ainsi assurer leur subsistance. Les réinstallations rurales ne sont pas toujours couronnées de succès, car elles requièrent un certain degré de stabilité sociale et politique du pays d'accueil, ce qui est loin d'être acquis. Autre problème récurrent, l'exploitation des réfugiés, dans certains camps, par les politiciens qui veulent les forcer à rentrer au Rwanda. Dans les années 1960, les réfugiés rwandais arrivent à s'installer relativement facilement en Tanzanie, un des pays les plus stables de la région. Mais, dans de nombreux autres, l'installation est beaucoup plus problématique. Même en Ouganda, qui fait preuve à l'époque d'une stabilité véritable, la situation devient chaotique en 1966, à la suite de l'éviction du président Mutesa par le Premier ministre, Milton Obote.

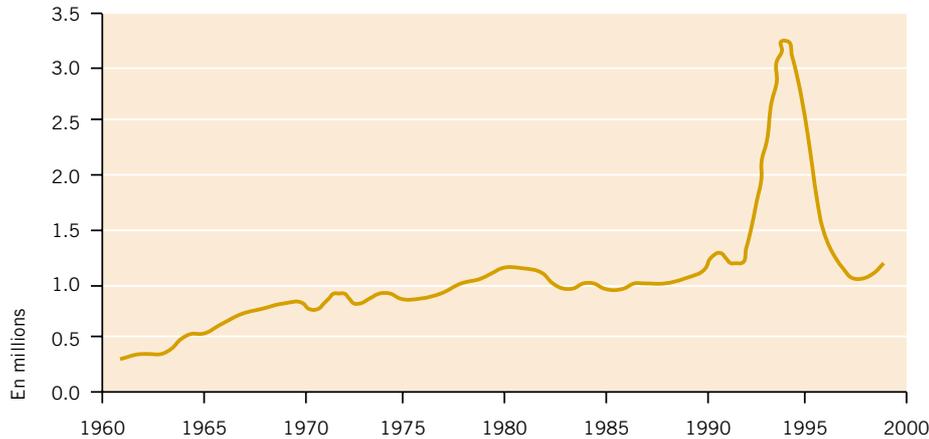
Les réfugiés dans les provinces du Kivu au Congo

Dans les années 1960, le gouvernement de Léopoldville s'efforce de maintenir l'unité du pays face à des pressions sécessionnistes, principalement au Katanga (le futur Shaba), au sud. Il est également aux prises avec un grand nombre de personnes déplacées à l'intérieur du territoire²⁷. La plupart des réfugiés rwandais vivent dans les provinces du Kivu du Nord et du Sud, à l'est du pays. Début 1962, la région abrite déjà 60 000 réfugiés rwandais, principalement massés autour de Goma, de Bukavu, de Nyangezi et de Luvungi²⁸. Ils sont tout d'abord bien accueillis par le gouvernement de la province, mais, en 1963, les dissensions politiques internes au Congo fragilisent graduellement leur situation. Dans un climat de violence généralisée, les réfugiés sont de plus en plus souvent pris pour cible. François Preziosi, représentant du HCR dans les camps de réfugiés rwandais au Congo, écrit au Haut Commissaire en octobre 1963 dans des termes qui font tragiquement penser à la situation qui prévaudra trente ans plus tard :

J'ai constaté que les pouvoirs publics du Kivu du Nord semblent se servir de ce terme [Tutsi] comme un outil de propagande. Tout ce qui va mal dans la région est dû aux « Tutsis ». Ce mot est devenu une espèce de concentré de peur subjective, de haine et de frustration comme a pu l'être le terme « Juif » dans l'Allemagne d'Hitler. Ainsi, toute personne qui ressemble à un Tutsi risque d'être battu, emprisonné ou tué. Le même sort est réservé à qui les aident. J'ai vu à Saké un télégramme émanant du gouvernement du Kivu du Nord adressé au gouvernement central à Léopoldville dans lequel les désordres et atrocités au Kivu du Nord étaient attribués aux Tutsis²⁹.

En novembre 1963, le Haut Commissaire Schnyder adresse un télégramme au Premier ministre Cyrille Adoula à Léopoldville, demandant instamment l'intervention du gouvernement central pour protéger les réfugiés. Comme le suggère Ralph

Nombre de réfugiés dans la région des Grands Lacs, Figure 2.1 entre 1960 et 2000*



* À savoir au Burundi, au Rwanda, en Tanzanie, en Ouganda et au Zaïre/République démocratique du Congo.

Bunche, assistant politique et principal auprès du Secrétaire général des Nations Unies, U Thant, une commission conjointe de l'ONU et du Congo est créée pour enquêter sur la situation et tenter de réduire les tensions politiques. Mais la rébellion menée par Pierre Mulele au Congo oriental apporte une nouvelle dimension au problème. Le gouvernement de la province, soutenu cette fois-ci par les autorités centrales de Léopoldville, exploite la menace causée par les rebelles pour tenter d'expulser les réfugiés, accusés de les soutenir³⁰. En août 1964, alors qu'ils essaient de venir en aide à des réfugiés menacés par des insurgés dans un camp à proximité de Kalonge, François Preziosi et un représentant de l'Organisation internationale du travail sont brutalement assassinés [Voir encadré 8.3]. À la suite de cet événement, le HCR et l'OIT suspendent temporairement toute opération au Kivu.

Quasiment simultanément, le gouvernement de Léopoldville ordonne l'expulsion de tous les réfugiés. Bien que le décret n'ait jamais été appliqué systématiquement, les autorités locales s'en servent pour harceler les réfugiés rwandais³¹. Le gouvernement central souhaite refouler les réfugiés vers l'Ouganda ou vers la Tanzanie. En novembre 1964, les réfugiés rwandais commencent à partir de Goma vers la Tanzanie. Le voyage est pénible. Avec l'aide du HCR, 5 000 réfugiés sont transportés par bateau de Bukavu à Goma puis par des vols spéciaux à Tabora, en Tanzanie. Le HCR les y accueille dans un centre de transit. Ensuite, ils prennent un train qui les mène à Mpanda après plus de vingt heures de voyage. De là, ils poursuivent en camion vers les monts Mwezi où ils sont installés. Plus de 10 000 réfugiés se dirigent de leur propre chef vers l'Ouganda, et 10 000 autres vers le Burundi. Bien que le transfert aérien soit presque entièrement financé par deux organisations religieuses allemandes, le HCR décide de participer à cette opération, considérant que les réfugiés ne sont plus en sécurité au Congo, du moins ceux du Kivu³². En 1996, le HCR prendra une décision similaire dans cette même région.

Les réfugiés restés au Congo continuent de recevoir l'aide du HCR. Parlant le kinyarwandais, ils sont assimilés à la communauté congolaise de langue kinyarwandaise même s'ils n'ont pas la nationalité congolaise. Cette communauté est l'objet d'une hostilité considérable, surtout après l'accession au pouvoir en 1965 du président Sese Seko Mobutu. Le président Mobutu entretient une relation conflictuelle avec les Congolais de langue kinyarwandaise et les réfugiés ont du mal à se démarquer de cette communauté. Ils sont entraînés dans les conflits politiques locaux. Preziosi écrivait un peu auparavant :

Impossible pour les réfugiés de rester neutre. Ils doivent prendre parti. S'ils ne le font pas, ils s'attirent la colère des chefs et des populations où ils se trouvent. S'ils le font, leurs adversaires les accusent de se mêler de la politique du pays. Dans les deux cas, ils sont pénalisés³³.

Inévitablement, la question se pose de savoir comment les événements auraient pu tourner si on avait durablement remédié à la crise des réfugiés rwandais dans les années 1960. Il ne fait guère de doute qu'à l'époque la majorité souhaitait le rapatriement. Une étude de la situation au Kivu en 1963 révèle le désir général des réfugiés de retourner au pays si le HCR est en mesure de leur fournir une garantie crédible de leur bien-être au Rwanda³⁴. Si le rapatriement avait eu lieu à cette époque, il aurait peut-être été possible de trouver un arrangement entre les communautés tutsie et hutue et d'éviter le génocide trente ans plus tard. On peut encore penser que, si la communauté internationale avait fait acte de générosité en fournissant les fonds nécessaires, la réinstallation locale dans un environnement politiquement stable, comme par exemple en Tanzanie, aurait peut-être réussi. Sans doute aussi aurait-on pu faire plus pour trouver des solutions régionales.

À l'époque, l'attention de la communauté internationale va tout entière à la province sécessionniste du sud du Congo, le Katanga, riche en ressources minérales. Alors que les forces belges soutiennent les séparatistes, les Nations Unies, à l'appel du gouvernement congolais, déploient des troupes dans le cadre de l'opération des Nations Unies pour le Congo (ONUC) de 1960 à 1964. Cette opération coercitive de maintien de la paix rencontre de nombreux problèmes. Les tensions de la guerre froide, d'autres événements qui préoccupent les États, comme la crise des missiles à Cuba en 1962, sont des facteurs qui expliquent en partie le manque d'empressement des gouvernements de l'époque pour régler la crise des réfugiés rwandais de façon radicale.

L'élargissement du régime international des réfugiés

En 1965, l'Afrique compte plus d'un demi-million de réfugiés. Même si beaucoup de ceux qui fuient les combats d'indépendance rentrent assez rapidement chez eux, le nombre de réfugiés va doubler à la fin de la décennie à la suite de nouveaux conflits qui se déclarent sur le continent africain. Par leur taille, leurs caractéristiques et leurs

Encadré 2.2

Le Protocole de 1967 et la Convention de 1951 sur les réfugiés

Le Protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés lève la restriction temporelle liée aux « événements survenus avant le 1^{er} janvier 1951 », qui était intégrée à la définition du réfugié de la Convention de 1951 des Nations Unies [voir encadré 1.3]. Le Protocole entre en vigueur le 4 octobre 1967.

Le Protocole de 1967 est un instrument juridique indépendant, bien qu'intégralement lié à la Convention de 1951. En le signant, les États s'engagent à appliquer les articles 2 à 34 de la Convention de 1951 à toutes les personnes couvertes par la définition de réfugié, sans restriction temporelle ou géographique. La simple accession au Protocole suffit à rendre la majorité des dispositions de la Convention applicable aux États signataires. La plupart des États préfèrent néanmoins ratifier la Convention et le Protocole, renforçant ainsi les deux instruments de base du droit international des réfugiés.

Au 31 décembre 1999, 134 États ont ratifié le Protocole de 1967. À cette date, les États signataires de la Convention de 1951 seule sont Madagascar, Monaco, la Namibie, Saint-Vincent-et-les-Grenadines. Les États signataires du Protocole de 1967 seul sont le Cap-Vert, le Swaziland, les États-Unis et le Venezuela.

besoins, ces groupes successifs de réfugiés diffèrent de ceux que connaissent l'Europe, et exigent une approche spécifique de la détermination de leur statut.

Le HCR doit faire preuve de souplesse afin de les aider. Compte tenu des masses concernées, il est impossible d'interroger les individus un par un pour vérifier que leur crainte de persécution est bien fondée. Le HCR a par conséquent recours à une détermination par groupe du statut de réfugié, intitulée *prima facie* (à première vue), en se référant ainsi aux circonstances qui conduisent les gens à quitter leur pays d'origine. Bien que généreusement reçus dans les pays voisins, les réfugiés sont souvent démunis de tout. Le HCR fournit une aide d'urgence à un grand nombre de réfugiés sur la base de ses « bons offices », sollicités au cas par cas par l'Assemblée générale.

Pour autant, les réfugiés africains ne bénéficient pas de la protection juridique internationale applicable aux réfugiés secourus par le HCR en Europe. Le champ de la Convention des Nations Unies de 1951 sur les réfugiés reste confiné aux personnes devenues réfugiées antérieurement au 1^{er} janvier 1951. De plus, les États signataires peuvent limiter géographiquement leurs obligations à l'Europe. En revanche, le HCR,

en vertu de son statut, a une compétence universelle en matière de réfugiés, sans limitation géographique. En Afrique, les restrictions de la Convention, et notamment celle de la date limite, constituent un obstacle à son application. Au milieu des années 1960, la Convention des Nations Unies sur les réfugiés ne concerne pas le plus grand nombre des réfugiés secourus par le HCR.

Les gouvernements africains, inquiets des problèmes de sécurité que peuvent générer les mouvements de réfugiés, ont un intérêt particulier à disposer d'une convention régionale propre en la matière. Ils craignent que les réfugiés n'utilisent leur pays d'asile comme base stratégique pour renverser les régimes des pays dont ils sont originaires. Le HCR et les États africains décident donc de développer de nouveaux instruments juridiques internationaux gouvernant le traitement des réfugiés.

Le Protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés

Lorsque la Convention des Nations Unies de 1951 relative au statut des réfugiés est adoptée, ses auteurs, conscients de ses limites, expriment le souhait que les pays élargissent le traitement prévu à ceux « qui ne sont pas couverts par les termes de la Convention³⁵ ». En 1964, ce souhait

se réalise lorsque le Comité exécutif du HCR demande au Haut Commissaire quelles mesures peuvent être prises pour élargir le champ temporel de la Convention de 1951. Le Haut Commissaire propose différentes options, notamment de réduire (plutôt que de lever) le champ d'application de la limite ; les juristes africains, européens, nord et sud-américains, réunis autour de ce thème, préconisent de la lever, considérant qu'il en est temps. De plus, ils appellent de leurs vœux un nouvel accord international. Au lieu d'apporter un simple amendement à la Convention levant la limite temporelle, ce nouveau texte la reformulerait en termes plus larges, de sorte qu'un pays signataire du Protocole relatif au statut des réfugiés serait effectivement lié par la Convention.

Encadré 2.3

La Convention de l'OUA de 1969 sur les réfugiés

En 1969, l'Organisation de l'unité africaine (OUA) adopte la Convention régissant les aspects spécifiques des problèmes des réfugiés en Afrique. La Convention de l'OUA sur les réfugiés reconnaît la Convention de 1951 des Nations Unies comme l'« instrument universel et fondamental relatif au statut des réfugiés », réitère cette définition et l'élargit. La Convention des réfugiés de l'OUA contient des dispositions complémentaires importantes car non explicitées dans la Convention des Nations Unies. Ce sont des dispositions relatives au non-refoulement à la frontière, à l'asile, à la localisation des camps de réfugiés, à l'interdiction d'activités subversives par les réfugiés et au rapatriement volontaire.

Article premier – Définition du terme « réfugié »

1. (Définition identique à celle de l'article 1^{er} A (2) de la Convention de 1951.)
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.

Article 2 – Asile

1. Les États membres de l'OUA s'engagent à faire tout ce qui est en leur pouvoir, dans le cadre de leur législation respective, pour accueillir les réfugiés et assurer l'établissement de ceux d'entre eux qui, pour des raisons sérieuses, ne peuvent ou ne veulent retourner dans leur pays d'origine ou dans celui dont ils ont la nationalité.
2. L'octroi du droit d'asile aux réfugiés constitue un acte pacifique et humanitaire et ne peut être considéré par aucun État comme un acte de nature inamicale.
3. Nul ne peut être soumis par un État membre à des mesures telles que le refus d'admission à la frontière, le refoulement ou l'expulsion qui l'obligeraient à retourner ou à demeurer dans un territoire où sa vie, son intégrité corporelle ou sa liberté seraient menacées pour les raisons énumérées à l'article 1^{er}, paragraphe 1 et 2.
4. Lorsqu'un État membre éprouve des difficultés à continuer d'accorder le droit d'asile aux réfugiés, cet État pourra lancer un appel aux autres États membres, tant directement que par l'intermédiaire de l'OUA ; et les autres États membres, dans un esprit de solidarité africaine et de coopération internationale, prendront les mesures appropriées pour alléger le fardeau dudit État membre accordant le droit d'asile.
6. Pour des raisons de sécurité, les États d'asile devront, dans toute la mesure du possible, installer les réfugiés à une distance raisonnable de la frontière de leur pays d'origine.

Article 3 – Interdiction de toute activité subversive

1. Tout réfugié [...] doit en outre s'abstenir de tous agissements subversifs dirigés contre un État membre de l'OUA.
2. Les États signataires s'engagent à interdire aux réfugiés établis sur leur territoire respectif d'attaquer un quelconque État membre de l'OUA *par toutes activités qui soient* de nature à faire naître une tension entre les États membres, et notamment par les armes, la voie de la presse écrite et radiodiffusée.

Article 5 – Rapatriement volontaire

1. Le caractère essentiellement volontaire du rapatriement doit être respecté dans tous les cas et aucun réfugié ne peut être rapatrié contre son gré.

La Convention de l'OUA sur les réfugiés entre en vigueur le 20 juin 1974. Au 31 décembre 1999, 45 des 53 États africains l'ont signée.

Les juristes préconisent des moyens de rendre le Protocole plus acceptable aux États qui hésitent à assumer la responsabilité de réfugiés futurs. L'option d'une restriction géographique de la Convention est retenue, mais seuls les États l'ayant invoquée lors de la signature de la Convention de 1951 pourraient s'en prévaloir. De plus, les parties au Protocole pourraient ne pas se soumettre à la juridiction de la Cour internationale de justice en cas de différends nés du Protocole. Proposé à la signature des pays en janvier 1967, le nombre de six États nécessaires est réuni dès septembre, et le Protocole entre en vigueur le 4 octobre 1967.

Pour concrétiser aussi rapidement l'idée du Protocole de 1967, des innovations sont apportées au droit international, dans lesquelles le Haut Commissaire Sadruddin Aga Khan s'implique personnellement. La procédure d'amendement traditionnelle (qui nécessite une conférence internationale des représentants de tous les gouvernements parties à la Convention) est écartée car trop longue. Le Protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés est court et direct. C'est un instrument international indépendant, qui entre en vigueur après son adoption par un petit nombre d'États. L'innovation la plus importante consiste à proposer le Protocole à des États qui n'ont pas encore ratifié la Convention. C'est ainsi que les États-Unis, qui n'ont ni signé ni ratifié la Convention de 1951, adoptent le Protocole.

Le fait qu'un nombre croissant d'États adopte le Protocole de 1967 est très important pour le HCR. Le Protocole élargit le champ des obligations auxquelles s'engagent les États et réaffirme leur obligation à coopérer avec le HCR [Voir encadré 2.2].

La Convention de l'OUA de 1969 sur les réfugiés

L'action du Haut Commissaire en vue de l'adoption rapide du Protocole est stimulée par les efforts des États membres de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) qui veulent développer leur propre convention régionale sur les réfugiés³⁶. Dès 1963, l'OUA décide qu'un traité régional est nécessaire pour refléter les spécificités de la situation des réfugiés en Afrique. Bien que les États membres de l'OUA se déclarent très vite en faveur du Protocole de 1967, ils considèrent toujours qu'une convention régionale est nécessaire. La décision de l'OUA de développer son propre instrument pose initialement un problème au HCR. Une convention régionale fait en quelque sorte concurrence à la Convention de 1951 et risque d'en saper le caractère universel, que le HCR s'est évertué à faire valoir dès l'origine. De plus, si la Convention de l'OUA sur les réfugiés ne respecte pas les normes élevées de la Convention de 1951, les réfugiés en Afrique ne bénéficieront pas du même niveau de protection.

Ces craintes se dissipent lorsque le HCR est invité à se joindre aux travaux de rédaction. Le Secrétariat de l'OUA s'accorde avec le HCR pour rédiger un instrument africain qui soit un complément régional à la Convention de 1951. Le préambule de la Convention de l'OUA de 1969 régissant les aspects spécifiques des problèmes des réfugiés en Afrique se réfère par conséquent à la Convention de 1951 comme constituant l'« instrument fondamental et universel relatif au statut des réfugiés ». Comme telle, la Convention de l'OUA sur les réfugiés, comme la Convention des Nations Unies sur les réfugiés, définit un réfugié comme étant une personne

« craignant avec raison d'être persécutée ». Elle inclut aussi ceux qui fuient à la suite d'une agression externe, d'une occupation ou d'une domination étrangères ou d'événements troublant l'ordre public dans leur pays d'origine. Les personnes fuyant les désordres civils, la violence et la guerre sont désormais autorisées à se prévaloir du statut de réfugiés dans les États parties à la Convention de l'OUA sur les réfugiés, et ce, qu'elles soient ou non en mesure de prouver qu'elles ont une crainte bien fondée de persécution.

D'autres additions importantes sont faites. Premièrement, et bien qu'aucune convention internationale ne reconnaisse le droit d'asile individuel, la Convention de l'OUA sur les réfugiés affirme que les États « feront tout leur possible pour accueillir les réfugiés et assurer [leur] installation ». Deuxièmement, elle élargit la garantie de non-refoulement contenue dans la Convention de 1951. Elle mentionne l'obligation absolue et sans restriction de ne soumettre aucun réfugié à « des mesures telles que le refus d'admission à la frontière, le refoulement ou l'expulsion qui l'obligeraient à retourner ou à demeurer dans un territoire où sa vie, son intégrité corporelle ou sa liberté seraient menacées ». Troisièmement, elle est la première dans le corpus juridique international à énoncer sans restrictions le principe de rapatriement volontaire. Quatrièmement, elle définit les obligations respectives des pays d'asile et d'origine, stipulant que les réfugiés ne seront pas pénalisés pour avoir fui et qu'ils recevront toute l'aide possible pour faciliter leur retour. Cinquièmement, dans les situations impliquant un grand nombre de réfugiés, les États sont encouragés à adopter un système de répartition du fardeau entre plusieurs pays.

Les gouvernements africains sont aussi déterminés à s'assurer que les problèmes de sécurité, tant des pays d'asile que d'origine, seront pris en compte. La Convention de l'OUA sur les réfugiés déclare par conséquent que « l'octroi du droit d'asile [...] ne peut être considéré comme un acte de nature inamicale ». Le préambule de la Convention fait état du besoin « d'établir une distinction entre un réfugié qui cherche à se faire une vie normale et paisible et une personne qui fuit son pays à seule fin d'y fomenter la subversion à partir de l'extérieur ». Elle contient un engagement par les parties à la Convention « à interdire aux réfugiés établis sur leurs territoires respectifs d'attaquer un quelconque État membre de l'OUA ». Une disposition complémentaire prévoit que les réfugiés seront installés « à une distance raisonnable de la frontière de leur pays d'origine » et qu'ils devront « s'abstenir de tout agissement subversif dirigé contre un État membre de l'OUA » [Voir encadré 2.3].

La Convention de l'OUA sur les réfugiés entre en vigueur en juin 1974. Depuis lors, elle constitue, parallèlement à la Convention des Nations Unies de 1951 sur les réfugiés et au Protocole de 1967, un cadre juridique important pour l'ensemble des activités du HCR en Afrique. Bien qu'inspirés par les événements en Afrique, les normes et principes de la Convention de l'OUA sur les réfugiés établissent des références importantes pour la protection des réfugiés en général et sont souvent appliqués dans le reste du monde. À quelques rares exceptions près, et contrairement à d'autres continents, les pays africains reçoivent généreusement des masses de réfugiés tout au long de la seconde moitié du XX^e siècle.