

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

LES RAPATRIEMENTS PRÉMATURÉS EN AFRIQUE : UNE MENACE À LA
PROTECTION DES RÉFUGIÉS

MÉMOIRE

PRÉSENTÉ

COMME EXIGENCE PARTIELLE

DE LA MAÎTRISE EN DROIT

PAR

MARIE-PAULE BOURASSA

DÉCEMBRE 2008

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

REMERCIEMENTS

Je tiens à offrir mes plus sincères remerciements à la professeure Hélène Piquet pour sa supervision, son aide et ses précieux conseils, à ma mère pour sa grande patience, son appui indéfectible et aussi pour avoir su me transmettre le goût du savoir, à mes amis, pour leur écoute, et enfin, à toute l'équipe du HCR en Guinée pour avoir alimenté mes réflexions et répondu à mes nombreuses questions.

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|----|
| RÉSUMÉ | vi |
| INTRODUCTION | 1 |
| PARTIE I | |
| LE CADRE JURIDIQUE DU RAPATRIEMENT VOLONTAIRE | 12 |
| CHAPITRE I | |
| LES ACTEURS EN PRÉSENCE | 13 |
| 1.1 Les réfugiés en droit international : les personnes visées | 13 |
| 1.1.1 Le réfugié comme sujet de droit | 13 |
| 1.1.2 La définition du statut de réfugié : regards comparatifs | 17 |
| 1.1.3 L'évolution du régime de protection internationale | 20 |
| 1.2 Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés : l'acteur clé | 23 |
| 1.2.1 La création du HCR | 24 |
| 1.2.2 L'élargissement du mandat du HCR | 25 |
| 1.2.3 Le mandat du HCR en matière de rapatriement volontaire | 29 |
| II | |
| LE RAPATRIEMENT VOLONTAIRE EN DROIT INTERNATIONAL | 37 |
| 2.1 Les fondements juridiques du rapatriement volontaire | 37 |
| 2.1.1 Le rapatriement volontaire : entre le juridique et le politique | 37 |
| 2.1.2 Le droit au retour : prémisses essentielles au rapatriement volontaire | 42 |
| 2.1.3 Le principe fondamental de non-refoulement : corollaire obligé du rapatriement volontaire | 44 |
| 2.2 Les principes fondamentaux en matière de rapatriement | 49 |
| 2.2.1 Le libre consentement au rapatriement | 49 |
| 2.2.2 Le retour dans la sécurité et la dignité | 54 |
| 2.3 Le rapatriement volontaire et la cessation du statut de réfugié | 60 |
| 2.3.1 Les clauses de cessation dans la Convention de 1951 | 60 |

| | | |
|------------|--|-----|
| 2.3.2 | La controversée doctrine du « changement de circonstances » | 62 |
| 2.3.3 | La cessation revisitée : un nouveau seuil de « changement de circonstances » pour cautionner le rapatriement | 69 |
| PARTIE II | | |
| | UNE PERSPECTIVE CRITIQUE DU RAPATRIEMENT VOLONTAIRE | 74 |
| CHAPITRE I | | |
| | LES FACTEURS INFLUANT SUR LES RAPATRIEMENTS | 75 |
| 1.1 | L'absence de solutions durables au problème des réfugiés | 76 |
| 1.1.1 | Le contexte de fermeture à l'endroit des réfugiés : le nouveau consensus Nord-Sud | 76 |
| 1.1.2 | L'impact de la fermeture : l'indépendance du HCR compromise face aux États | 82 |
| 1.2 | Les mutations identitaires du HCR : un mandat déformé ? | 88 |
| 1.2.1 | La protection préventive : la dangereuse extension du mandat du HCR .. | 89 |
| 1.2.2 | Le déclin de la protection au profit de l'assistance humanitaire | 95 |
| 1.3 | L'évolution de la conception du rapatriement volontaire | 101 |
| 1.3.1 | Le rapatriement comme moteur de paix : le retour des réfugiés libériens | 101 |
| 1.3.2 | Le rapatriement comme « outil de protection » : le retour imposé aux réfugiés rwandais | 109 |
| II | | |
| | VERS UN NOUVEAU PARADIGME : LES RAPATRIEMENTS PRÉMATURÉS | 119 |
| 2.1 | Les premières reconceptualisations du rapatriement volontaire | 119 |
| 2.1.1 | Le tournant décisif en faveur du rapatriement volontaire : une politique controversée | 120 |
| 2.1.2 | Le rapatriement volontaire : la solution idéale au problème des réfugiés ? | 123 |
| 2.2 | Le rapatriement volontaire ou la violation du principe de non-refoulement | 126 |
| 2.2.1 | Les contournements du principe de libre consentement au retour | 126 |
| 2.2.2 | Le retour dans la dignité et la sécurité désormais réinterprété | 131 |
| 2.2.3 | Les risques inhérents à la pratique des rapatriements prématurés | 136 |

| | | |
|---------------------|--|-----|
| 2.3 | Quelques recommandations pour limiter les rapatriements prématurés | 138 |
| 2.3.1 | Renforcer le cadre normatif et opérationnel du rapatriement volontaire | 138 |
| 2.3.2 | Renforcer le cadre institutionnel du rapatriement volontaire | 147 |
| 2.3.3 | Promouvoir un partage équitable du fardeau de l'asile | 155 |
| CONCLUSION | | 160 |
| BIBLIOGRAPHIE | | 165 |

RÉSUMÉ

Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), et la communauté internationale en général, préconisent trois solutions durables permettant de réintégrer les réfugiés dans la société : le rapatriement volontaire dans le pays d'origine, l'intégration dans le pays de refuge et la réinstallation dans un pays tiers. Le rapatriement volontaire est aujourd'hui la solution privilégiée par la communauté internationale pour résoudre au problème des réfugiés. Compte tenu de l'importance croissante qu'occupe le rapatriement en droit international des réfugiés, la présente étude vise à cerner les paramètres et les règles qui en régissent la pratique, de même que les difficultés en résultant eu égard plus particulièrement à la protection des réfugiés en Afrique. D'autre part, dans le contexte actuel marqué par des politiques migratoires désormais plus restrictives, il s'avère de plus en plus difficile pour le HCR de trouver un juste équilibre entre les intérêts étatiques et son mandat premier, à savoir la protection internationale des réfugiés. C'est ainsi que sous les fortes pressions exercées par les États, l'approche du HCR en matière de rapatriement s'est considérablement transformée depuis le début des années 90. L'organisation met désormais l'accent sur des opérations de grande envergure effectuées dans des pays instables qui ne disposent pas des infrastructures nécessaires pour accueillir les populations rapatriées dans des conditions sécuritaires. Tel qu'il ressort des cas du retour des réfugiés rwandais et libériens à la fin des années 90, la combinaison de considérations à la fois politiques, économiques et sécuritaires des États exerce une forte influence sur la conduite des opérations de rapatriements, allant jusqu'à précipiter de façon hâtive le retour des réfugiés. Il s'ensuit que les principes fondamentaux qui devraient normalement régir le rapatriement volontaire, tels que le libre consentement et le principe du retour dans la sécurité et la dignité, sont de plus en plus compromis dans les faits. Ce faisant, les rapatriements prématurés seraient ainsi devenus un paradigme dominant dans la pratique contemporaine du HCR. Dans de telles circonstances, le rapatriement dit volontaire pourrait plutôt constituer une violation du principe cardinal du non-refoulement. Cette analyse se termine sur quelques recommandations visant à limiter la pratique des rapatriements prématurés et à garantir plus efficacement la protection des réfugiés dans ce contexte spécifique.

Mots clés: Rapatriement volontaire, Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, Réfugiés, Afrique

INTRODUCTION

Bien que le problème des réfugiés ait toujours existé, son ampleur et sa complexité posent aujourd'hui de nouveaux défis à la communauté internationale. Depuis la fin de la guerre froide, les afflux de réfugiés et de personnes déplacées internes (PDI) sont beaucoup plus importants quantitativement et ils sont presque exclusivement le fait de guerres civiles¹. On estime actuellement à près de 11 millions le nombre de réfugiés dans le monde, auxquels s'ajoutent 26 millions de PDI². Soulignons que 95% d'entre eux sont concentrés dans les pays en voie de développement, dont le tiers sur le continent africain³. La majorité d'entre eux attendent que leur soit présentée une solution durable pour mettre fin à leur situation non désirée. Parce que les personnes réfugiées ne peuvent se prévaloir de la protection du pays dont ils ont la nationalité, les membres de la communauté internationale ont la responsabilité commune de veiller au respect de leurs droits et de leur garantir la protection

¹ Précisons que les PDI sont définies comme «les personnes ou groupes qui ont été forcés de fuir leur foyer ou leur lieu de résidence habituel, soudainement ou de manière imprévue, par suite d'un conflit armé, de troubles internes, de violations systématiques des droits de l'homme ou de catastrophes naturelles ou causées par l'homme qui n'ont pas traversé une frontière nationale reconnue comme telle au plan international», Haut Commissariat pour les droits de l'homme, *Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays*, Doc. off. CES NU, 54^e sess., Doc. NU E/CN.4/1998/53/Add.2 (1998) au para. 2 [*Principes directeurs*]; Mutoy Mubiala, *La mise en œuvre du droit des réfugiés et des personnes déplacées en Afrique : problématique et perspectives*, Paris, Academia-Bruylant, 2006 à la p. 30 [Mubiala].

² En 2007, il y avait 32,7 millions de personnes qui relevaient de la compétence du HCR dont plus de 9,7 millions de personnes uniquement en Afrique. On note une augmentation de 56% du nombre de personnes qui relèvent de la compétence du HCR en 2007 par rapport à l'année précédente. Cette hausse majeure s'expliquerait par trois grands facteurs, soit de nouveaux déplacements, une implication accrue du HCR auprès des PDI et des statistiques plus exactes sur le nombre d'apatrides. Alors que le nombre de réfugiés connaissait un déclin depuis plusieurs années, on note ici aussi une hausse en 2007 avec 1,2 millions de plus qu'à la fin de 2005. Cette augmentation serait principalement due aux crises qui prévalent actuellement en Irak et dans la Corne de l'Afrique. HCR, *Protéger les réfugiés: le rôle du HCR*, Genève, UNHCR, 2008 à la p. 24 [HCR, *Protéger*]; HCR, *Note sur la protection internationale*, Doc. off. AG NU, 58^e sess., Doc. NU A/AC.96/1038 (2007) au para. 2 [Doc. NU A/AC.96/1038]; HCR, «Le déplacement forcé augmente, selon les statistiques annuelles de l'UNHCR» (17 juin 2008), en ligne: UNHCR <<http://www.unhcr.fr/cgi-bin/texis/vtx/news/opendoc.htm?tbl=NEWS&id=4856264b2>>.

³ HCR, *Global Trends 2006: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons*, Genève, UNHCR, 2007 à la p. 5, en ligne: UNHCR <<http://www.unhcr.org/statistics/STATISTICS/4676a71d4.pdf>> [*Global Trends*, 2006].

internationale⁴. Ce devoir de protection implique notamment de trouver des solutions durables au sort des réfugiés.

Le HCR, et la communauté internationale en général, préconisent trois solutions durables pour réintégrer les réfugiés dans la société et leur permettre de reprendre une vie normale dans un environnement sécuritaire. Il s'agit du rapatriement volontaire dans le pays d'origine, de l'intégration dans le pays de refuge ou de la réinstallation dans un pays tiers. Par intégration locale, on entend l'installation permanente des réfugiés dans le pays où ils ont cherché l'asile. La réinstallation renvoie, quant à elle, au transfert des réfugiés depuis le pays dans lequel ils ont trouvé refuge vers un autre État qui a accepté de les accueillir de façon permanente. Enfin, le rapatriement est défini comme le retour consenti des réfugiés dans leurs pays d'origine⁵.

Ces trois options sont considérées comme durables, dans la mesure où elles cherchent à mettre un terme définitif, si possible, à la souffrance des réfugiés et à leur besoin de protection internationale⁶. D'une part, l'intégration et la réinstallation sont appliquées lorsque les circonstances ayant causé la fuite perdurent et semblent insolubles. D'autre part, le rapatriement volontaire est envisagé lorsque les causes de la fuite ont cessé d'exister⁷. Au fil du temps, et au gré des circonstances géopolitiques, ces trois solutions furent tour à tour préconisées par la communauté internationale pour répondre aux problèmes des réfugiés.

⁴Organisation des Nations Unies, Communiqué, «La protection des réfugiés n'est pas un choix mais un devoir humanitaire pour les États» (6 octobre 2005), en ligne : ONU

<

⁵HCR, Déterminer qui est réfugié : Module d'autoformation 2, Genève, UNHCR, 2005 à la p. 19 [DSR].

⁶HCR, State of the World's Refugee: Human Displacement in the New Millennium, Genève, UNHCR, 2006 à la p. 130 [State, 2006].

⁷Marjoleine Zieck, *UNHCR and the Voluntary Repatriation of Refugees: A Legal Analysis*, La Haye, Martinus Nijhoff, 1997 à la p.4 [Zieck, UNHCR].

Depuis près de vingt-cinq ans, le rapatriement volontaire est considéré par la communauté internationale comme la solution durable la plus souhaitable, voire même la solution idéale au problème des réfugiés⁸. Cette solution a connu une popularité grandissante, à tel point que les années 90 furent désignées par le HCR comme la « décennie du rapatriement volontaire ». L'*Agenda pour la protection* adopté en 2002 souligne incidemment que le rapatriement est la solution privilégiée dans la plupart des situations qui concernent les réfugiés⁹. L'intérêt pour le rapatriement volontaire ne s'est pas tari depuis, loin de là. Au cours de la présente décennie, le rapatriement des réfugiés s'est effectivement déroulé à une échelle sans précédent. Au cours des dix dernières années, plus de 11,6 millions de réfugiés sont retournés dans leur pays d'origine. De ce nombre, 7,4 millions, soit 63%, furent rapatriés grâce à l'assistance du HCR¹⁰. En 2006 seulement, 745 000 réfugiés et 1,9 millions de PDI issus de 57 pays différents sont ainsi retournés chez eux pour reconstruire leur vie¹¹.

⁸ Il existerait plus de 60 rapports, résolutions et déclarations des Nations Unies qui affirment que le rapatriement volontaire est la solution préférable au problème des réfugiés. Par exemple, le Comité exécutif du HCR a réitéré en 2004 que le rapatriement librement consenti « reste la solution la plus souhaitable » [nous soulignons], *Conclusion sur les questions relatives à la sécurité juridique dans le contexte du rapatriement librement consenti des réfugiés*, n° 101 (LV) (2004) au préambule [Conclusion n°101]. Dans des termes similaires, voir aussi *Conclusion sur la protection internationale*, n° 89 (LI) (2000), préambule [Conclusion n° 89]; *Conclusion générale sur la protection internationale*, n° 85 (XLIX) (1998) au para. gg); *Conclusion générale sur la protection internationale*, n° 87 (L) (1999) au para. r) [Conclusion n° 87]; HCR, *Manuel des situations d'urgence*, Genève, UNHCR, 2001 à la p.11 [*Manuel des situations d'urgence*]; *Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés*, Rés. AG 52/103, Doc. off. AG NU, 52^e sess., Doc. NU A/RES/52/103 (1998) au para. 12. Dans sa résolution 49/169, l'Assemblée générale des Nations Unies va plus loin en affirmant que le rapatriement volontaire « offre la solution idéale aux problèmes de réfugiés » [nous soulignons], *Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés*, Rés. AG 49/169, Doc. off. AG NU, 49^e sess., Doc. NU A/RES/49/169 (1995) au para. 9. Dans sa résolution sur la *Conférence internationale sur les réfugiés d'Amérique centrale*, l'Assemblée générale souligna cette fois que le « rapatriement librement consenti constitue la meilleure des solutions aux problèmes que la présence massive de réfugiés pose dans les pays et communautés d'asile » [nous soulignons], Rés. AG 44/139, Doc. off. AG NU, 44^e sess., Doc. NU A/RES/44/139 (1989), préambule; Bien qu'aucun de ces documents ne soient juridiquement contraignants, ils expriment néanmoins l'opinion de la communauté internationale et reflètent les développements du régime international de protection des réfugiés.

⁹ L'*Agenda pour la protection* est le fruit des Consultations mondiales sur la protection internationale qui ont été lancées par le HCR en décembre 2000. Il vise à renforcer la protection internationale des demandeurs d'asile et des réfugiés et à améliorer la mise en œuvre de la *Convention de 1951* et de son *Protocole de 1967*. L'*Agenda pour la protection* fut adopté par le Comité exécutif et par l'Assemblée générale des Nations Unies à la fin de 2002. HCR, *Agenda pour la protection*, Genève, UNHCR, 2002, but 5 à la p. 72 [*Agenda pour la protection*].

¹⁰ HCR, *Réfugiés: Tendances mondiales en 2005 : Panorama statistique des populations de réfugiés, de demandeurs d'asile, de personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, d'apatrides et autres personnes relevant de la compétence du HCR*, Genève, UNHCR, 2006 à la p.5, en ligne: UNHCR

< <http://www.unhcr.fr/cgi-bin/texis/vtx/statistics/opendoc.pdf?tbl=STATISTICS&id=4486ceb12> [*Tendances mondiales*, 2005].

¹¹ Doc. NU A/AC.96/103, *supra* note 1 au para. 57.

Le retour des réfugiés est souvent porteur de belles promesses pour la société d'origine. Le rapatriement peut en effet faciliter les réformes politiques, la reconstruction économique, la réconciliation de sociétés déchirées par la guerre et enfin la consolidation même de la paix dans le pays d'origine¹². Les conditions du retour sont néanmoins déterminantes à cet égard. Le déroulement des opérations de rapatriement fait parfois, à lui seul, toute la différence entre la paix et la reprise des hostilités.

Afin que soit garantie la protection des réfugiés, toute opération de rapatriement, indépendamment de son ampleur et de son caractère, devrait idéalement satisfaire trois conditions fondamentales¹³. Il faut d'abord que le consentement du réfugié soit respecté. Les circonstances à l'origine de la fuite doivent en outre avoir cessé d'exister. Le rapatriement doit enfin se dérouler dans le respect de la dignité des réfugiés et dans des conditions de sécurité absolue¹⁴. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une condition nécessaire, il est également souhaitable qu'un accord tripartite soit conclu entre le pays d'origine, le HCR et le pays hôte. Un rapatriement « idéal » signifie que le réfugié décide volontairement de rentrer chez lui alors que la situation, selon lui, ne menace plus sa sécurité. Compte tenu du contexte actuel de l'asile, nous sommes conscients qu'il est évidemment rare que le retour satisfasse pleinement ces conditions idéales.

Si tout problème a sa solution, toute solution peut éventuellement générer de nouveaux problèmes. Le HCR consacre aujourd'hui une large partie de ses ressources à vouloir limiter les déplacements de populations et à réduire le nombre de réfugiés. Du fait de cette ambition clairement affichée, l'organisation encouragerait un rapatriement rapide

¹²HCR, Comité exécutif, *Thème annuel : les défis du rapatriement*, 48^e sess., Doc. NU A/AC.96/887 (1997) au para. 2.

¹³ HCR, *Note d'information sur les aspects du rapatriement librement consenti touchant à la protection*, Doc. NU EC/1992/SCP/CRP.3 (1992) au para. 8 [Doc. NU EC/1992/SCP/CRP.3]. Ces conditions furent réitérées lors des Consultations mondiales sur la protection internationale tenues en 2001. HCR, *Consultations mondiales sur la protection internationale : Rapatriement librement consenti*, 4^e réunion, Doc. NU EC/GC/02/5 (2002) au para. 14 [Doc. NU EC/GC/02/5].

¹⁴ HCR, Comité exécutif, *Conclusion sur le rapatriement librement consenti*, n° 40 (XXXVI) (1985) [Conclusion n°40], au para. b). Voir également Doc. NU EC/GC/02/5, *ibid.* au para. 14. Notons que l'adjectif « absolu » n'apparaît pas toutefois dans ce dernier document.

plutôt que de favoriser un retour réellement volontaire et sécuritaire, une fois que les conditions économiques, sociales et politiques l'auraient permis¹⁵.

Dans la pratique, on constate qu'une telle démarche proactive visant à mettre fin aux situations d'exil a donné lieu à des opérations de rapatriement massif vers des pays instables et dépourvus d'infrastructures. Pour la seule année 2007, le HCR a lancé des opérations de rapatriement volontaire dans dix pays d'Afrique sub-saharienne afin de permettre le retour des réfugiés vers le Burundi, la Somalie (Somaliland), le Togo, la République Démocratique du Congo et le Sud-Soudan. Au début de cette même année, l'organisation a en outre officiellement terminé le rapatriement des réfugiés angolais et libériens. Force est d'admettre que les conditions sécuritaires de la plupart de ces pays demeuraient et demeurent encore aujourd'hui largement incertaines¹⁶. Encourager un retour dans ces circonstances comporte pourtant d'importants risques pour la protection des réfugiés, non seulement en mettant leur vie en danger, mais aussi en compromettant le rétablissement de la paix dans le pays d'origine¹⁷. Existe alors le risque, qu'au lieu d'engendrer des changements positifs, le retour des populations réfugiées n'entraîne au contraire une nouvelle crise dans le pays d'origine. Les individus rapatriés peuvent alors devenir des personnes déplacées dans leur propre pays ou être contraints de prendre à

¹⁵Michael Barnett, «UNHCR and the Ethics of Repatriation» (2001) 10 *Forced Migration* 31 [Barnett, «Ethics»]; Gil Loescher, *The UNHCR and World Politics: A Perilous Path*, Oxford, Oxford University Press, 2001 à la p. 252 [Loescher, *UNHCR*]; Tim Allen et Hubert Morsink, *When Refugees go Home: African Experiences*, New Jersey, Africa World Press, 1994 à la p.6 [Allen et Morsink].

¹⁶Tel que reconnu par un haut fonctionnaire au HCR: « Both Angola and Liberia now appear to be on track toward peace, and I am personally optimistic that peace will be sustained. Nevertheless, the peace processes in Burundi, the Democratic Republic of Congo and Southern Sudan all remain fragile», Marjon Kamara, Directrice du bureau régional pour l'Afrique, «Repatriation of Refugees in Africa», Keynote Peace Building Forum, Université Waseda, 25 octobre 2007 à la p. 6, en ligne : UNHCR<<http://www.peacebuilding.jp/seminar/071025kamara.pdf>> [Kamara]. Le HCR a également reconnu que le rapatriement des réfugiés soudanais en 2007 avait rencontré d'importants problèmes au niveau de la sécurité, de la logistique et de la conduite des opérations. Quant au rapatriement des réfugiés congolais, le peu de candidats au retour s'expliquerait par l'insécurité qui prévaut à l'est du pays, Doc. NU A/AC.96/1038, *supra* note 2 au para. 60. Concernant les conditions incertaines entourant le retour des réfugiés burundais, voir HCR, Communiqué, « Growing numbers of Burundians flee to neighbouring Tanzania » (14 février 2006), en ligne: UNHCR <<http://www.unhcr.org/news/NEWS/43f1fb374.html>> [«Burundians»].

¹⁷L'ancienne Haut Commissaire, Mme Sadako Ogata, déclara: « While being pro-active in ending situations of exile, we must realize that when refugees are compelled to repatriate too early, there is a dangerous shifting of the burden back to the country of origin. Premature repatriation puts refugees at risk and may jeopardize a successful transition from war to peace », Allocution d'ouverture, 8^e réunion du Comité exécutif du programme du Haut Commissaire, Genève, 24 juin 1997, en ligne: UNHCR <<http://www.unhcr.org/admin/ADMIN/3ae68fba4.html>>.

nouveau la route de l'exil. Dans ces circonstances, le rapatriement est évidemment loin de constituer une solution durable. Une telle pratique nous amène alors à nous questionner sur les priorités du HCR, à savoir le rapatriement plutôt que la protection internationale.

Toute réflexion de fond sur le problème des réfugiés ne peut se limiter uniquement au passé ou au présent, mais elle doit également intégrer des considérations sur l'avenir¹⁸. Aussi, est-il fondamental de s'interroger sur les solutions qui s'offrent aux problèmes des réfugiés et de les analyser. Le présent mémoire se veut une analyse politique et juridique des opérations de rapatriement volontaire organisées par le HCR en Afrique. Compte tenu de l'importance croissante qu'occupe actuellement le rapatriement volontaire en droit international des réfugiés, il est dès lors nécessaire de mieux comprendre ses paramètres juridiques et son application sur le terrain.

Aux fins de notre mémoire, nous soutenons la thèse à l'effet que les rapatriements prématurés constitueraient un nouveau paradigme dominant dans la pratique récente du HCR en Afrique. Nous estimons qu'un rapatriement est clairement prématuré lorsqu'il n'est pas fait dans des conditions sécuritaires ou qu'il ne respecte pas la volonté du réfugié. C'est le cas par exemple lorsque le pays d'origine ne dispose pas des infrastructures politiques, sociales et économiques pour accueillir les rapatriés. Dans ces conditions, il est impossible de constater une amélioration substantielle de la situation à l'origine de l'exode. D'un autre côté, l'insécurité dans le pays d'accueil peut aussi forcer le réfugié à retourner chez lui prématurément¹⁹. Ce sont alors moins les perspectives de paix et de sécurité qui incitent le réfugié à revenir dans son pays d'origine que les attaques, les menaces ou les expulsions pratiquées par le pays d'accueil, lesquelles constituent autant de contraintes au retour.

Le rapatriement librement consenti soulève d'importantes questions d'ordre moral, politique et juridique. Dans quelle mesure les programmes de rapatriements sont-ils

¹⁸ HCR, Sous-comité de la protection, *La solution au problème des réfugiés et la protection des réfugiés*, Doc. NU EC/SCP/55 (1989) au para. 17 [Doc. NU EC/SCP/55].

¹⁹ Barry Stein, « Refugee Repatriation, Return and Refoulement During Conflict » (octobre 1997), en ligne: United States Agency for International Development (USAID) <http://pdf.dec.org/pdf_docs/pnacd092.pdf > à la p.5 [Stein].

réellement volontaires ? La protection des réfugiés serait-elle désormais une préoccupation secondaire aux impératifs politiques et économiques qui motivent le rapatriement ? Le rapatriement, tel que mis en œuvre par le HCR, constitue-t-il une réponse adéquate en droit international public aux besoins des populations qui ont été initialement déplacées ? Telles sont les questions principales que le présent mémoire se propose d'aborder.

Avant de présenter la démarche de notre réflexion, il incombe de définir d'entrée de jeu les principaux concepts auxquels nous nous réfèrerons et de préciser les paramètres de la recherche. Mentionnons d'emblée que dans le cadre du présent mémoire, l'expression rapatriement volontaire sera exclusivement utilisée en référence aux réfugiés ayant été contraints de quitter massivement leur pays d'origine en raison de conflits armés, de violence généralisée ou de violations graves des droits humains, et qui, de ce fait, ont besoin de protection internationale. Plus précisément, les populations réfugiées dont il sera ici question ont été reconnues sur une base collective au sens de la *Convention régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique (Convention de l'OUA)*²⁰. Par conséquent, les problèmes associés au retour des PDI se situeront en dehors de notre champ d'étude²¹. Nous reconnaissons cependant que les PDI et les réfugiés sont généralement confrontés aux mêmes difficultés lors du retour.

Nous nous réfèrerons au « rapatriement volontaire » dans son sens le plus simple, à savoir le retour librement consenti des réfugiés dans leur pays d'origine en toute sécurité et dignité²². Le rapatriement comme tel ne constitue pas un but en soi, se résumant à une

²⁰ *Convention régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique* de l'Organisation de l'Unité africaine, 10 septembre 1969, 1001 R.T.N.U. 45, 8 I.L.M. 1288 (entré en vigueur: 20 juin 1974) [*Convention de l'OUA*]. Précisons que règle générale, seuls les réfugiés qui ont reçu une attestation délivrée par le HCR ou par les autorités nationales du pays d'accueil peuvent bénéficier de l'assistance du HCR pour le rapatriement. Dans les situations d'afflux massifs, ce document est généralement délivré aux demandeurs d'asile au moment de leur enregistrement au poste frontière. Voir la discussion plus approfondie de l'approche collective ou *prima facie* aux pp. 20-22, ci-dessous.

²¹ En vertu de la *Convention de l'OUA* et de la *Convention relative au statut des réfugiés*, la protection internationale accordée aux réfugiés se limite aux individus se trouvant hors du pays dont ils ont la nationalité. *Convention de l'OUA, ibid.*, art. 1; *Convention relative au statut des réfugiés*, 28 juillet 1951, 189 R.T.N.U. 137, R.T. Can. 1969 n° 6, art. 1(A)(2) (entrée en vigueur : 22 avril 1954) [*Convention de 1951*].

²² HCR, *Manuel pour les activités de rapatriement et de réintégration*, Genève, UNHCR, 2004 au glossaire [*Manuel pour les activités de rapatriement et de réintégration*]. Le professeur Barry Stein rejette quant à lui l'expression rapatriement qui suppose la restauration du lien entre le citoyen et sa mère patrie alors que ce n'est pas nécessairement le cas en pratique. Le

simple relocalisation des réfugiés. Le rapatriement fait ici référence à la fin de l'exil. Idéalement, le lien entre le citoyen et le pays d'origine devrait alors être renoué pour permettre au réfugié de reprendre sa vie. Le terme « rapatrié » fait quant à lui référence aux réfugiés qui ont regagné leur communauté d'origine²³.

Nous avons par ailleurs restreint notre analyse au continent africain puisqu'on y retrouve près du tiers des réfugiés dans le monde. C'est la raison pour laquelle le HCR y concentre une large part de ses activités en matière de rapatriement. Au cours des 25 dernières années, les plus importantes opérations de rapatriement organisées par le HCR se sont déroulées en Afrique²⁴. Ainsi, sur les cinq principaux rapatriements en 2006, quatre avaient lieu en Afrique²⁵. Le continent africain servira donc de toile de fond à notre analyse.

Compte tenu du rôle clé qu'occupe le HCR dans les processus de rapatriement volontaire organisé, nous mettrons aussi l'accent sur la pratique de cette organisation qui

terme retour serait, selon lui, plus approprié, «Policy Challenges Regarding Repatriation in the 1990s: Is 1992 the Year for Voluntary Repatriation? », Université Tufts, Medford (Massachusetts), 1992 à la p. 2 [Stein, « Policy »]. Précisons également qu'en droit international humanitaire, le terme « rapatriement » fait plutôt référence au retour des prisonniers de guerre vers leur pays d'origine après la fin des hostilités. Les Conventions de Genève prévoient d'ailleurs des dispositions régissant le rapatriement des prisonniers de guerre. Voir *Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre*, 12 août 1949, 75 R.T.N.U. 135 (entrée en vigueur : 21 octobre 1950), art. 109-118 ; *Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre*, 12 août 1949, 75 R.T.N.U. 287 (entrée en vigueur : 21 octobre 1950), art. 45,49, 132-135. Sur le rapatriement volontaire en droit international humanitaire, voir Vincent Chetail, «Voluntary Repatriation in Public International Law : Concept and Content» (2004) 23 :3 *Refugee Survey Quarterly* 1 aux pp. 2-10. Certains auteurs font une distinction entre le rapatriement volontaire, le retour et le retrait de la protection temporaire. Le retour ferait alors plutôt référence aux personnes déplacées alors que le retrait de la protection temporaire impliquerait le retour obligatoire des réfugiés reconnus temporairement. L'expression rapatriement volontaire s'appliquerait également au retour des demandeurs d'asile qui n'ont pas été reconnus comme réfugiés par les autorités compétentes et qui risquent incidemment l'expulsion. Exceptionnellement, le HCR peut collaborer au rapatriement des demandeurs d'asile déboutés. Le HCR a d'ailleurs collaboré avec le gouvernement vietnamien pour superviser le retour de ressortissants vietnamiens dont le statut de réfugié avait été refusé par Hong Kong. Voir notamment Jens Vedsted-Hansen, «An Analysis of the Requirements for Voluntary Repatriation», (1997) 9:4 *Int'l J. Refugee L.* 559 à la p. 560; M. Othman-Chande, «The Emerging International Law Norms for Refugee Repatriation » 46 (1993) *R.H.D.I.* 103 à la p. 125 [Othman-Chande]; Marjoleine Zieck, «Voluntary Repatriation: An Analysis of the Refugee's Right to Return to his Own Country», (1992) 44 *Aus. J. Pub. & Int'l L.* 137 à la p. 138 [Zieck, «Right»].

²³ Manuel pour les activités de rapatriement et de réintégration, *ibid*.

²⁴ Par rapport aux opérations de rapatriement en Amérique centrale et en Asie du Sud-est qui se sont déroulées sur une échelle nettement plus restreinte. John Rogge, «Repatriation of Refugees: a Not-So Simple Optimum Solution», Symposium sur les aspects économiques et sociaux des retours volontaires de masse de réfugiés, Harare, Zimbabwe, Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social, 1991 à la p.3 [Rogge].

²⁵ Derrière l'Afghanistan, on retrouve le Libéria (109 000), le Burundi (48 000), l'Angola (47 000) et le Soudan (42 000), HCR, *Protéger*, *supra* note 2 à la p. 22.

est le principal acteur politique et économique dans les opérations de rapatriement²⁶. Par conséquent, la pratique des O.N.G. ou des autres organismes internationaux en matière de rapatriement volontaire ne sera pas abordée dans le présent travail. En raison de sa solide expérience en la matière, le Haut Commissariat est sans aucun doute l'agence des Nations Unies la mieux placée pour définir les standards applicables aux opérations de rapatriements²⁷. Plus encore que la *Convention de 1951*, ce sont les pratiques institutionnelles du HCR qui ont influencé les standards qui régissent le rapatriement et le système de protection des réfugiés en Afrique²⁸. Il allait de soi de s'y appuyer dans le cadre de notre analyse.

Nous nous bornerons aussi dans notre étude aux seules opérations de rapatriement de masse organisées par le HCR²⁹. Le phénomène des retours spontanés ne sera donc pas étudié dans le présent mémoire. Il importe en effet de distinguer le rapatriement volontaire organisé par le HCR du rapatriement spontané. Cette distinction est cruciale aux fins de notre analyse. Les réfugiés qui retournent spontanément dans leur pays d'origine le font par leurs propres moyens et ils ne bénéficient pas de l'aide des agences internationales. Bien que le HCR reconnaisse la nécessité de protéger également ces réfugiés, force est d'admettre que l'organisation a peu d'incidence sur le sort qui leur est réservé³⁰. Nous reconnaissons qu'il s'agit là néanmoins d'un aspect fort important du rapatriement que

²⁶ Zieck, *UNHCR, supra note 7* à la p.11; Saul Takahashi, «The UNHCR Handbook on Voluntary Repatriation: the Emphasis of Return over Protection» (1997) 9 Int'l J. Refugee L. 593 aux pp. 593-594 [Takahashi].

²⁷ Takahashi, *ibid.* à la p.594.

²⁸ Le professeur James Hathaway souligne à cet effet : « Fiscal reality in much of the South has meant that the dominant standard for repatriation is not truly Convention-based at all, but is rather structured to meet the requirements of UNHCR's institutional mandate to undertake only voluntary repatriation», James Hathaway, *Refugee Rights under International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005 à la p. 931 [Hathaway, *Rights*].

²⁹ Dans le cadre du présent mémoire, l'expression «rapatriement massif» fait référence au retour d'un grand nombre de réfugiés. Ces opérations de grande envergure suivent généralement un afflux massif de réfugiés. Le phénomène de l'afflux massif de réfugiés ne fait toutefois pas l'objet d'une définition arrêtée. Nous retiendrons cependant les caractéristiques proposées par le Comité exécutif en 2004 à savoir : « i) nombre important de personnes arrivant par une frontière internationale ; ii) rythme d'arrivée rapide; iii) capacité d'absorption ou de réponse inadéquate dans les pays hôtes, particulièrement au cours d'une crise ; iv) procédures d'asile individuelles, lorsqu'elles existent, incapables de permettre l'évaluation de populations aussi importantes ». Notons également qu'il n'est pas nécessaire que toutes ces caractéristiques soient réunies pour conclure à un afflux massif. HCR, Comité exécutif, *Conclusion sur la coopération internationale et le partage de la charge et des responsabilités dans les afflux massifs*, n°100 (LV) (2004) au para. a) [Conclusion n°100].

³⁰ Précisons que le HCR devrait également protéger et assister les réfugiés qui retournent spontanément dans leur pays d'origine. HCR, *Handbook on Voluntary Repatriation : International Protection*, Genève, UNHCR, 1996 à la p.18 [Manuel].

nous aurions pu approfondir également si nous avions voulu obtenir un portrait plus juste et complet du phénomène dans son ensemble³¹. Le cadre du présent mémoire nous oblige cependant à en circonscrire l'analyse aux objectifs énoncés précédemment.

Précisons en dernière instance que notre étude n'abordera que très brièvement les questions relatives à la réintégration des personnes rapatriées. Nous restreindrons ainsi notre analyse aux seuls enjeux relatifs à l'expansion des activités du HCR aux personnes rapatriées.

Avant d'aborder le cœur même de notre mémoire, qu'il nous soit permis d'insister sur le fait que le contexte et les modalités de chaque rapatriement sont uniques. Autrement dit, les opérations ne sont pas soumises à un modèle rigide et arrêté³². Les rapatriements ne sont évidemment pas toujours prématurés et, si tel est le cas, leur degré peut varier considérablement. Il importe donc de garder à l'esprit le contexte et les caractéristiques de chaque rapatriement lorsque nous analysons la pratique contemporaine en la matière.

Pour appuyer nos propos, nous diviserons notre mémoire en deux sections principales. Dans la première partie, nous examinerons les fondements juridiques du rapatriement volontaire. Comme toile de fond à notre analyse, nous mettrons initialement en lumière les droits des réfugiés, ainsi que le rôle et les responsabilités qui incombent au HCR et aux États³³. Le contexte international de l'asile au 21^e siècle et son incidence sur la pratique des rapatriements seront également abordés. Nous passerons ensuite en revue les instruments juridiques régionaux et internationaux pertinents relatifs aux opérations de

³¹ Près de 90% des retours de réfugiés vers leur pays d'origine se dérouleraient sans l'assistance des organisations humanitaires. Takahashi, *supra* note 26 à la p.596. Pour plus d'information sur les raisons qui poussent les réfugiés à retourner spontanément dans leur pays, voir également Stella Tandai Makanya, « Voluntary Repatriation in Africa in the 1990's: Issues and Challenges », (1995) Numéro spécial, Int'l J. Refugee L. 172 aux pp. 179-182 [Makanya].

³² Le Professeur Barry Stein propose une grille d'analyse des rapatriements basée sur les critères suivants : 1) Le niveau d'organisation du rapatriement et les acteurs impliqués. 2) Le degré de consentement. 3) L'ampleur de l'opération 4) L'importance du changement dans la situation à l'origine de la fuite, Barry Stein et Fred C. Cuny, «Repatriation Under Conflict », World Refugee Survey, U.S. Committee for Refugees (1991), en ligne: Université de l'État du Michigan <<http://www.msu.edu/course/pls/461/stein/uscr91-98.htm>> [Stein et Cuny].

³³ Johns Collins, *An Analysis of the Voluntariness of Refugee Repatriation in Africa*, mémoire de maîtrise, Université du Manitoba, 1996, en ligne: Université du Manitoba <http://www.umanitoba.ca/institutes/disaster_research/refugee_thesis/index.html> [Collins].

rapatriement. Nous aborderons alors les normes formelles et informelles développées par le HCR en matière de rapatriement volontaire. Pour appuyer la compréhension de tous ces éléments, nous analyserons tout à la fois le libre consentement, le respect de la sécurité et de la dignité des réfugiés, ainsi que le changement de circonstances autorisant le retour.

Dans un second temps, nous traiterons des problèmes que soulève le rapatriement, tel que pratiqué par le HCR en Afrique. Aussi, verrons-nous de quelle manière la pratique contemporaine du rapatriement pose d'importants défis à la protection des réfugiés. Pour ce faire, nous analyserons tout d'abord les facteurs qui influencent la conduite des rapatriements. Afin d'illustrer nos propos, nous apporterons deux exemples tirés de la pratique du HCR en Afrique, soit le retour des réfugiés libériens et rwandais à la fin des années 90. Dans les deux cas, le rapatriement a été précipité afin d'atteindre un objectif précis, à savoir la stabilité politique dans le pays d'origine ou la protection des réfugiés menacés dans le pays hôte. En analysant le discours contemporain de l'organisation, nous démontrerons ensuite que les rapatriements prématurés constituent un nouveau paradigme dominant. Les principes transgressés et les risques engendrés par ce nouveau paradigme seront également étudiés. Nous serons enfin en mesure de déterminer si le paradigme actuellement adopté par le HCR peut en définitive offrir véritablement une solution durable au problème des réfugiés en Afrique. Au terme de notre analyse, nous entendons formuler quelques recommandations pour limiter la pratique des rapatriements prématurés. De manière générale, ces suggestions visent à garantir plus efficacement la protection des réfugiés dans un contexte de rapatriement volontaire.

PARTIE I

LE CADRE JURIDIQUE DU RAPATRIEMENT VOLONTAIRE

CHAPITRE I

LES ACTEURS EN PRÉSENCE

Avant d'aborder les fondements juridiques du rapatriement librement consenti, nous présenterons au préalable le contexte historique, politique et institutionnel qui s'y rattache. Pour ce faire, ce chapitre présentera d'abord la place du réfugié en droit international, puis le rôle et le mandat du HCR. Il sera aussi question des enjeux locaux et internationaux qui influencent les politiques du HCR en matière de rapatriement.

1.1 Les réfugiés en droit international : les personnes visées

1.1.1 Le réfugié comme sujet de droit

Bien que le concept de refuge pour les gens en détresse existe depuis l'antiquité, ce n'est qu'à partir du 19^{ème} siècle que les gouvernements reconnaissent officiellement le droit d'asile pour les réfugiés politiques³⁴. Avant la Première Guerre mondiale, la protection des réfugiés était assurée de façon *ad hoc* sans qu'aucune véritable norme ni procédure n'en régit la pratique. L'usage voulait que l'asile soit accordé aux individus qui partageaient la même religion ou idéologie que le gouvernement d'accueil. Les profonds bouleversements politiques qui marquèrent la première moitié du 20^e siècle vinrent cependant modifier la donne. Les afflux massifs de réfugiés causés par la Première Guerre mondiale et la Révolution russe favorisèrent l'avènement d'un régime de protection internationale des réfugiés. Pour les gouvernements nouvellement formés, le problème des réfugiés, tout

³⁴ Le Professeur Guy Goodwin-Gill souligne: «Only in the early-to mid- nineteenth century do the concept of asylum and the principle of non-extradition of political offenders begin to concretize, in the sense of that protection which the territorial sovereign can, and perhaps should, accord », *The Refugee in International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2007 à la p.202 [Goodwin-Gill, *Refugee*].

particulièrement russes, menaçait leur stabilité politique et attisait les tensions interétatiques³⁵. Étant donné la dimension fondamentalement internationale des mouvements de réfugiés, les États reconnurent pour la première fois la nécessité d'une réponse internationale.

C'est ainsi que la Société des Nations nomma en 1921 un premier Haut Commissaire pour les réfugiés, M. Fridtjof Nansen, dont le mandat était strictement limité aux réfugiés russes qui fuyaient les persécutions politiques. Avec le temps, le Haut Commissaire réussit à étendre son mandat au-delà du contexte russe pour venir également en aide aux réfugiés grecs, bulgares et arméniens³⁶. Les réfugiés étaient ainsi identifiés collectivement en référence à des groupes nationaux spécifiques. Les droits reconnus aux réfugiés étaient restreints et rien ne balisait la pratique des rapatriements. Étant donné la réticence des États à s'engager formellement en ce qui a trait à la question des réfugiés, la réponse internationale se révéla largement insuffisante pour faire face aux nouvelles crises qui éclatèrent par la suite. Quoi qu'il en soit, les prémisses de la protection internationale des réfugiés étaient définitivement posées. Bien que les normes juridiques développées pendant la période de l'entre-deux-guerres accordaient une protection minimale, temporaire et limitée à des groupes étroitement définis, elles constituaient néanmoins le premier véritable effort de mise en place d'un régime international de protection des réfugiés³⁷. Le réfugié était désormais considéré comme sujet de droit. Confrontés aux exodes massifs issus de la Seconde Guerre mondiale, les États mirent sur pied deux nouvelles organisations internationales dédiées au problème des réfugiés.

³⁵ Avec le démantèlement des Empires Ottoman, Russe et Austro-hongrois, d'importants segments de populations se sont vus retirer leur citoyenneté sur la base de leur appartenance ethnique ou religieuse. Les nouveaux États, tels que l'Autriche, la Pologne, la Tchécoslovaquie ou la Hongrie cherchaient à créer des États politiquement et culturellement homogènes. Parmi les différents groupes de réfugiés, les Russes étaient ceux qui éprouvaient le plus de difficulté à obtenir la naturalisation dans leurs États d'accueil, Loescher, *UNHCR, supra* note 15 aux pp. 23-24.

³⁶ HCR, *Les réfugiés dans le monde 2000*, Genève, UNHCR, 2000 à la p. 15 [*Réfugiés dans le monde*]; Martha Finnemore et Michael Barnett, *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*, Ithaca, Cornell University Press, 2004 à la p. 77 [Finnemore et Barnett]

³⁷ Loescher, *UNHCR, supra* note 15 à la p. 26.

C'est ainsi qu'en novembre 1943, les puissances occidentales mirent d'abord en place l'Administration des Nations Unies pour les secours et la reconstruction (UNRRA). L'UNRRA devait assister le retour de millions de personnes déplacées par la guerre et tombées aux mains des puissances alliées³⁸. Cette assistance était réservée aux nationaux de ces puissances alliées ou des pays libérés par les armées alliées. Alors qu'on s'attendait à ce que toutes les personnes déplacées souhaitent retourner chez elles, les États se heurtèrent aux refus de plusieurs ressortissants soviétiques craignant d'être persécutés. Faisant fi de la résistance des citoyens soviétiques, les forces alliées procédèrent à leur rapatriement forcé jusqu'à la fin décembre 1945³⁹. La question de la nature obligatoire du consentement au rapatriement suscita alors d'épineux débats entre les États membres. Les discussions étaient déjà fortement influencées par les tensions est-ouest émergentes. Le gouvernement soviétique refusait d'admettre que ses ressortissants pouvaient avoir des raisons valides de ne pas vouloir être rapatriés. Les Occidentaux remportèrent enfin le débat et l'UNRRA étendit son assistance aux personnes déplacées qui refusaient d'être rapatriées. Les pays du « bloc de l'ouest » se montrèrent de plus en plus réticents à retourner les personnes déplacées vers des territoires contrôlés par les Soviétiques⁴⁰. C'est ainsi que les opérations de rapatriement ralentirent dès 1945 pour s'arrêter complètement à la fin de 1946. L'UNRRA marquait une nouvelle avancée dans le régime de protection des réfugiés. On reconnaissait désormais que certaines catégories de personnes déplacées pouvaient avoir des raisons valides de ne pas retourner chez elles.

L'UNRRA disparut à la fin de 1946 et elle fut remplacée en 1947 par l'Organisation internationale pour les réfugiés (OIR). Ici encore, la nouvelle agence avait le mandat de régler les problèmes relatifs aux personnes déplacées en Europe pendant la guerre⁴¹. La

³⁸ Trois quarts des personnes déplacées en Europe furent rapatriées dans les cinq mois qui suivirent la fin de la guerre. À la fin de 1945, 7 millions de personnes avaient ainsi été rapatriées. Loescher, *UNHCR, supra* note 15 à la p. 35.

³⁹ La majorité des citoyens soviétiques, soit 2 millions, avaient déjà été rapatriés lorsque l'on mit officiellement fin à la pratique des rapatriements forcés. Notons cependant que certains groupes, tels que les Juifs, les Ukrainiens et les Polonais furent toutefois très tôt exonérés d'un rapatriement en territoire soviétique. Zieck, *UNHCR, supra* note 7 aux pp. 43-44.

⁴⁰ Loescher, *UNHCR, supra* note 15 aux pp. 36-37.

⁴¹ Joseph Bemba, *Dictionnaire de la justice internationale, de la paix et du développement*, Paris, L'Harmattan, 2004 à la p. 290 [Bemba].

protection conférée par l'OIR était cependant nettement plus complète que celle des institutions précédentes. L'OIR était ainsi la première organisation internationale qui engloba tous les aspects de l'assistance offerte aux réfugiés⁴².

En vertu de la Constitution de l'OIR, le statut de réfugié n'est alors plus défini en fonction des origines nationales, mais plutôt selon les caractéristiques individuelles⁴³. Initialement, le rapatriement des réfugiés occupe une place importante dans les activités de l'organisation. Afin d'atténuer les tensions avec le bloc soviétique, la Constitution de l'OIR souligne qu'en ce qui concerne les réfugiés et les personnes déplacées, la « principale tâche à accomplir doit être d'encourager et de seconder par tous les moyens possibles leur prompt retour dans leur pays d'origine »⁴⁴. La Constitution de l'OIR reconnaît cependant formellement le droit des réfugiés de ne pas être rapatriés contre leur gré. Ainsi, le retour ne dépend plus seulement de la cause à l'origine du déplacement, mais également du consentement du réfugié⁴⁵. Malgré cet avancement notable, l'exercice du libre consentement est cependant largement limité par une série de conditions prévues dans la Constitution de l'organisation. Aussi, les réfugiés devaient-ils notamment avancer des raisons jugées satisfaisantes par l'organisation pour ne pas vouloir retourner chez eux⁴⁶.

Avec l'intensification des tensions entre les deux blocs, la réinstallation des réfugiés et des personnes déplacées pendant la guerre occupa une place grandissante au point de devenir la principale fonction de l'organisation⁴⁷. Le coup d'État de 1948 en Tchécoslovaquie entraîna l'expansion des activités de l'OIR au-delà des personnes déplacées pendant la

⁴²Parmi les fonctions qu'assumaient l'organisation, notons le rapatriement, l'identification, l'enregistrement et la classification, l'assistance matérielle, la protection juridique et politique, le transport, la réinstallation et la réintégration, *Réfugiés dans le monde*, *supra* note 36 à la p. 16.

⁴³Voir la définition de « réfugié » prévue dans la Constitution de l'OIR et reproduite dans *Réfugiés et personnes déplacées*, Rés. AG 62(I), Doc. off. AG NU, 1^{ère} sess., Annexe 1 (1946), section A(1) [*Constitution de l'OIR*].

⁴⁴Constitution de l'OIR, *ibid.*, préambule.

⁴⁵Zieck, *UNHCR*, *supra* note 7 à la p.65.

⁴⁶Voir la section intitulée « Conditions dans lesquelles les réfugiés ou personnes déplacées tomberont sous la compétence de l'organisation », *Constitution de l'OIR*, *supra* note 43, section C, au para.1

⁴⁷L'OIR a réinstallé près d'un million de réfugiés dont la vaste majorité pendant sa première année d'existence. Entre 1946 et 1950, l'OIR a rapatrié moins de 54 000 personnes déplacées vers l'Europe de l'Est. Précisons que près de 400 000 personnes ont été réinstallées aux États-Unis entre 1949 et 1954. Loescher, *UNHCR*, *supra* note 15 à la p. 40.

guerre, pour couvrir également les individus fuyant les pays communistes. Convaincus que l'OIR est un instrument au service des États-Unis, l'Union soviétique et ses alliés refusèrent alors d'appuyer l'organisation⁴⁸. Confronté à de fortes tensions politiques, le mandat de l'OIR prit donc définitivement fin en juin 1950.

Malgré des avancements majeurs réalisés pendant la première moitié du 20^{ème} siècle, il faudra attendre la fin de la Seconde Guerre mondiale pour voir naître une « véritable stratégie de protection » en réponse au problème des réfugiés⁴⁹.

1.1.2 La définition du statut de réfugié : regards comparatifs

La Deuxième Guerre mondiale marque un véritable tournant dans le développement du droit international des réfugiés. Cet événement a généré en Europe des populations réfugiées d'une ampleur similaire à ce que connaît présentement l'ensemble des pays dits du tiers monde. Pour les États, la première moitié du 20^e siècle avait permis de démontrer que les réfugiés pouvaient constituer une menace à la stabilité régionale et internationale et qu'ils étaient une source potentielle de tensions interétatiques. La nécessité d'une approche globale pour gérer la question des réfugiés faisait désormais consensus chez les gouvernements. L'Union soviétique et ses alliés boudèrent cependant les négociations entourant l'adoption d'une Convention internationale régissant le problème des réfugiés. Par conséquent, seules les puissances occidentales et les pays en voie de développement non communistes participèrent aux discussions. Le cadre juridique de la protection internationale des réfugiés, tel qu'on le connaît aujourd'hui, fut ainsi conçu par les États occidentaux dans les années de l'après-guerre.

C'est ainsi que la communauté internationale adopta la *Convention relative au statut de réfugié (Convention de 1951)* le 28 juillet 1951. Ce texte constitue la pierre angulaire du droit international des réfugiés. Dès lors, les réfugiés sont considérés comme des victimes

⁴⁸ Les États-Unis finançaient les deux-tiers des coûts de l'organisation et en contrôlaient la ligne de conduite. Loescher, *UNHCR*, *supra* note 15 à la p. 39.

⁴⁹ Bemba, *supra* note 41 à la p. 289.

de violations des droits humains appartenant à une catégorie à part et auxquels une protection spéciale doit être accordée⁵⁰. Le but exclusif de la *Convention de 1951* est de protéger les réfugiés. Puisque les réfugiés ne peuvent plus jouir de la protection légale de leur État, la *Convention de 1951* leur reconnaît un ensemble de droits fondamentaux que les États d'accueil s'engagent à satisfaire. La protection contre le refoulement est l'un des droits les plus importants conférés par la *Convention de 1951* aux réfugiés⁵¹. En revanche, les réfugiés doivent se conformer aux législations de leur pays d'accueil.

La *Convention de 1951* formule en outre la première définition universelle de la qualité de réfugié. La *Convention de 1951* marque une véritable rupture avec le régime de protection des réfugiés qui prévalait pendant la période de l'entre-deux-guerres. Dès lors, le terme «réfugié» est centré sur le concept de «crainte fondée de persécution» et il s'applique sur une base individuelle selon une logique de cas par cas⁵². Ainsi, en vertu de l'article 1(A) de la *Convention de 1951*, un réfugié est une personne qui :

[...] par suite d'événements survenus avant le 1er janvier 1951 et craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays [...] ⁵³.

Outre l'échéance du 1^{er} janvier 1951, le paragraphe b) de l'article premier limite également l'application de la *Convention* aux événements « survenus en Europe ». Les États souhaitaient ainsi limiter leurs responsabilités à l'égard des réfugiés. Les limitations temporelles et spatiales seront plus tard définitivement abolies avec le *Protocole de 1967 relatif au statut de réfugié (Protocole de 1967)*, lequel vint étendre la protection conventionnelle à tous les réfugiés⁵⁴. Soulignons que la *Convention de 1951* et le *Protocole*

⁵⁰ Loescher, *UNHCR*, supra note 15 à la p. 22.

⁵¹ *Convention de 1951*, supra note 21, art. 33.

⁵² Réfugiés dans le monde, supra note 36 à la p. 24.

⁵³ La notion de réfugié ne sera pas analysée en détail dans le présent mémoire. À cet effet, voir notamment les ouvrages très complets de James Hathaway, *Refugee Rights*, supra note 28 et Goodwin-Gill, *Refugee*, supra note 34.

⁵⁴ Tel que stipulé à l'article 1(2): «Aux fins du présent Protocole, le terme "réfugié" [...] s'entend de toute personne répondant à la définition donnée à l'article premier de la Convention comme si les mots "par suite d'événements survenus avant le 1er janvier 1951 et..." et les mots "... à la suite de tels événements" ne figuraient pas au paragraphe 2 de la section A de l'article

de 1967 ont une portée universelle et qu'ils sont juridiquement contraignants pour les États parties⁵⁵.

Les principes juridiques reconnus dans la *Convention de 1951* ont été par la suite largement repris à l'échelle nationale et régionale. Plusieurs instruments juridiques régionaux vinrent, par ailleurs, parfaire le droit international des réfugiés et reconnaître les particularités régionales du phénomène⁵⁶. La nature spécifique du problème des réfugiés en Afrique fut ainsi reconnue par la *Convention de l'OUA* adoptée en 1969⁵⁷. La *Convention de l'OUA* est un instrument à portée régionale qui est réservé aux États membres de l'Organisation de l'unité africaine⁵⁸. Soulignons par ailleurs qu'il s'agit du seul instrument régional juridiquement contraignant en droit international des réfugiés.

Ce nouvel instrument vient simplement adapter et compléter les dispositions de la *Convention de 1951*, laquelle demeure « l'instrument fondamental et universel relatif au statut des réfugiés »⁵⁹. La *Convention de l'OUA* est, parmi les instruments juridiques régionaux et internationaux sur les réfugiés, la référence la plus complète et la plus innovatrice. L'adoption de cet instrument témoigne concrètement de l'évolution et des développements en matière de protection des réfugiés depuis 1951. L'originalité du texte africain réside tout particulièrement dans la définition de réfugié adaptée à la réalité des pays africains. En fait, la *Convention de l'OUA* reprend la définition de réfugié, telle que prévue à l'article premier de la *Convention de 1951*, en ajoutant toutefois :

premier», *Protocole relatif au statut des réfugiés*, 31 janvier 1967, 606 R.T.N.U. 267 (entrée en vigueur : 4 octobre 1967) [*Protocole de 1967*]; *DSR*, *supra* note 5 à la p. 6;

⁵⁵ Au 1^{er} novembre 2007, 147 États étaient parties à la *Convention de 1951* et/ou au *Protocole de 1967*. Seuls 3 États étaient uniquement parties à la *Convention de 1951* et 3 seulement au *Protocole de 1967*, HCR, *Protéger*, *supra* note 2. Conformément à l'article 1(2) du *Protocole de 1967*, il incombe de souligner que les États qui ont seulement ratifié le *Protocole* sont également contraints de respecter les articles 2 à 34 de la *Convention de 1951*, *ibid.*

⁵⁶ Voir par ex. OÉA, Commission interaméricaine des Droits de l'Homme, *Déclaration de Carthagène sur les réfugiés latino-américains*, Doc. off. OEA/Ser.L/V/II.66/doc.10 (1984). Notons toutefois que la *Déclaration de Carthagène* n'a pas une valeur juridiquement contraignante puisqu'il s'agit d'une déclaration de principe.

⁵⁷ *Convention de l'OUA*, *supra* note 20.

⁵⁸ La *Convention de l'OUA* a été ratifiée par 45 des 53 États membres de l'OUA, *ibid.*

⁵⁹ La *Convention de l'OUA* stipule également qu'elle « constituera pour l'Afrique, le complément régional efficace de la Convention de 1951 des Nations Unies sur le statut des réfugiés », *ibid.*, préambule et art.8(2).

[...] 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 [...] ⁶⁰.

La *Convention de l'OUA* propose donc une acception large du terme réfugié en y incluant également les personnes qui ont fui leur pays pour échapper à un conflit armé ou à des violations graves et massives des droits humains ⁶¹. De plus, contrairement à la *Convention de 1951*, on ne met pas ici l'accent sur la persécution individuelle, mais plutôt sur les groupes de personnes menacées par un conflit ⁶².

Bien que la *Convention de l'OUA* soit beaucoup plus complète que la *Convention de 1951*, force est de constater qu'elle est peu mise en œuvre par les États parties, faute de réelle volonté politique. Il s'agit néanmoins d'un pilier important dans le système de protection des réfugiés en Afrique.

1.1.3 L'évolution du régime de protection internationale des réfugiés

À l'instar de tous les instruments juridiques internationaux, la *Convention de 1951* est le reflet des valeurs et priorités qui prévalaient au moment de son adoption ⁶³. Le régime de protection des réfugiés s'est ainsi construit autour des intérêts géopolitiques des grandes puissances de l'époque. Les tensions politiques croissantes entre l'Est et l'Ouest, auxquelles s'ajoutaient les expériences récentes de la guerre ont eu une influence sur la nature de la protection internationale conférée aux réfugiés. Parce qu'elles répondaient à la crise des réfugiés européens de la Seconde Guerre, les normes juridiques alors développées se heurtent aujourd'hui à des réalités internationales contemporaines différentes. Plusieurs sont d'avis que le régime de 1951 est dépassé et qu'il ne répond plus efficacement aux

⁶⁰ *Convention de l'OUA, ibid.*, art. 1.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² Collins, *supra* note 33 à la p.21.

⁶³ Notons, par exemple, que l'adoption de la notion de « persécution » comme caractéristique centrale du statut de réfugié répond à une conception occidentale. Pour les Occidentaux, les réfugiés étaient les victimes des régimes totalitaires et les gouvernements communistes étaient considérés comme des agents persécuteurs, Loescher, *UNHCR, supra* note 15 à la p. 44.

besoins actuels de protection des réfugiés⁶⁴. Il est vrai que le problème des déplacements forcés a connu de profonds changements au cours des cinquante dernières années. Les nouveaux instruments juridiques, l'extension du mandat du HCR et la pratique des États sont autant de facteurs qui ont contribué à faire évoluer la notion de réfugié⁶⁵. La *Convention de 1951* doit donc s'adapter à un environnement en constante mutation, sans pour autant délaisser ses fondements essentiels.

Ainsi, l'approche individualiste de la *Convention de 1951* est peu appropriée dans le contexte actuel essentiellement caractérisé par des afflux massifs de réfugiés. La communauté internationale s'est donc adaptée en reconnaissant le statut de réfugié sur une base collective dans les cas d'afflux massifs. Puisque la détermination individuelle du statut de réfugié se révèle impossible dans l'immédiat, on a désormais recours à l'acceptation *prima facie* du statut de réfugié applicable aux membres d'un groupe particulier. On a recours plus précisément à cette pratique lorsque la grande majorité des individus issus d'un groupe spécifique peuvent être reconnus réfugiés grâce à des informations objectives portant sur la situation dans le pays d'origine⁶⁶. Les circonstances objectives qui prévalent dans le pays d'origine sont alors telles qu'elles justifient un besoin de protection internationale en vertu de la *Convention de 1951* ou de la *Convention de l'OUA*⁶⁷. Cette approche vise avant tout à garantir la sécurité, la protection contre le

⁶⁴ Adrienne Millbank, «The Problem with the 1951 Refugee Convention», Research Paper n°5 2000-01, Social Policy Group, 2001, en ligne: Parliament of Australia < <http://www.aph.gov.au/LIBRARY/Pubs/RP/2000-01/01RP05.pdf> >; P. V. Sainz-Pardo, « The Contemporary Relevance of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees » (2002) 6:2 Int'l J. H. R. 23; Daphnée Bouteillet-Paquet, *L'Europe et le droit d'asile: la politique européenne et ses conséquences sur les pays d'Europe centrale*, Paris, L'harmattan, 2001 à la p. 52 [Bouteillet-Paquet].

⁶⁵ António Guterres, Remarques liminaires, Dialogue du Haut Commissaire sur les défis de la protection, « Thème : protection des réfugiés, solutions durables et migration internationale », Genève, 11 décembre 2007, en ligne : UNHCR <<http://www.unhcr.fr/cgi-bin/texis/vtx/admin/opendoc.htm?tbl=ADMIN&id=475fb70f4>> [Guterres, 2007].

⁶⁶ Le HCR précise à cet effet : « Si la qualité de réfugié doit normalement être établie sur une base individuelle, il y a cependant des cas où des groupes entiers ont été déplacés dans des circonstances qui indiquent que des membres du groupe peuvent être considérés individuellement comme des réfugiés. En pareil cas, il est souvent nécessaire d'agir d'urgence pour leur prêter secours. Il se peut qu'on ne puisse pas procéder, pour des raisons purement pratiques, à une détermination cas par cas de la qualité de réfugié de chaque membre du groupe. On a donc suivi, dans de tels cas, une procédure dite de « détermination collective » de la qualité de réfugié, selon laquelle, sauf preuve contraire, chaque membre du groupe est considéré à première vue (*prima facie*) comme un réfugié. », *DSR, supra* note 5 au para. 14. Concernant la reconnaissance *prima facie*, voir l'analyse détaillée de Bonaventure Rutinwa, «Prima Facie Status and Refugee Protection », Working Paper n°69, 2002 [Rutinwa].

⁶⁷ Rutinwa, *ibid.* à la p. 2.

refoulement et le traitement humanitaire des individus qui en ont besoin⁶⁸. Précisons que la reconnaissance du statut de réfugié *prima facie* n'est prévue dans aucun instrument international relatif aux réfugiés⁶⁹. Les normes et procédures spécifiques à la détermination *prima facie* ont donc été adaptées par le HCR et les États au gré de chaque situation⁷⁰. Quelle que soit l'approche préconisée, la reconnaissance du statut de réfugié sur une base collective doit uniquement prendre en compte les circonstances objectives dans le pays d'origine et ne pas considérer les circonstances personnelles de la fuite. Une fois admis et enregistrés, ces individus jouissent pleinement de la protection internationale dans le pays d'accueil et ce, au même titre que les réfugiés statutaires⁷¹. Bien que cette question ne fasse pas l'objet d'un consensus, la plupart des juristes s'entendent à l'effet que la reconnaissance du statut de réfugié doit être définitive et ne pas être ultérieurement soumise à une procédure administrative individuelle⁷². Ainsi, les normes de protection prévues dans la

⁶⁸ HCR, Consultations mondiales sur la protection internationale : Protection des réfugiés lors d'afflux massifs. Cadre général de protection, Doc. NU EC/GC/01/4 (2001) au para. 6 [Doc. NU EC/GC/01/4].

⁶⁹ La détermination collective du statut de réfugié dans les situations d'afflux massifs s'inspire de l'approche élargie préconisée par la *Convention de l'OUA*. Tel que souligné par Medard R. Rwelamira, «UNCHR's acceptance of the "group approach" to determination of refugee status in cases involving mass influxes of asylum-seekers, as well as the movement away from the strict definition of a refugee to one more accommodating to displaced persons, are further instance which testify to the impact of the OAU Convention, and to the expanded scope of the protection for African refugees », «Two Decades of the 1969 OAU Convention Governing the Specific Aspects of the Refugee Problem in Africa» (1989) 1 Int'l J. Refugee L. 557 à la p. 561 [Rwelamira]. George Okoth-Obbo précise cependant: «It is true of course that refugee status determinations based on the OAU definition could arguably be easier to arrive at in a mass influx or group situation than the comparable case under 1951 Convention. However, and the point cannot be underlined enough, the OAU Convention is itself neither the source nor the authority for either "prima facie" or "group determination" of refugee status. Actually, nowhere in its definition of a refugee or the provisions on asylum are either concepts mentioned in the Convention», «Thirty Years On: A Legal Review of the 1969 OAU Refugee Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa » (2001) 20:1 Refugee Survey Quarterly 81 au para. 88 [Okoth-Obbo].

⁷⁰ Notons qu'il existe deux types de procédures pour accorder le statut de réfugié sur une base collective. D'une part, les autorités nationales du pays d'accueil peuvent émettre une déclaration ministérielle dans laquelle ils reconnaissent le statut de réfugié à tous les individus appartenant à un groupe spécifique. Les demandeurs d'asile arrivés à la frontière sont alors fouillés, enregistrés puis ensuite transférés dans des camps ou des installations temporaires. Telle fut, par exemple, l'approche préconisée par la Tanzanie et le Zaïre lors de l'afflux massif des réfugiés rwandais dès 1994. D'autre part, le pays d'accueil peut également mettre en place un organe spécial chargé d'interviewer les demandeurs d'asile sur la situation objective dans le pays d'origine, mais sans toutefois considérer les circonstances personnelles de la fuite. Cette procédure fut notamment appliquée en Guinée lors des afflux massifs de Sierra Léonais puis plus tard de Libériens à la fin des années 90. Dans ce cas, les individus qui arrivent à la frontière sont fouillés puis enregistrés dans des centres de réception où ils resteront jusqu'à ce que leur statut ait été déterminé. Voir Rutinwa, *supra* note 66 aux pp.7-9.

⁷¹ *Ibid.* à la p. 24.

⁷² Telle est l'interprétation préconisée par Ivor Jackson qui estime que la reconnaissance *prima facie* est définitive à moins d'une décision contraire. Pour annuler le statut de réfugié, les autorités du pays d'accueil doivent alors démontrer que l'individu n'a pas besoin ou ne mérite pas la protection internationale. Jackson souligne à cet effet: «Determination that a group is *prima facie* a refugee group, raises a presumption that the individual members of the group are refugees. As such, they can benefit from the international protection and assistance extended to them by UNHCR, on behalf of the international community. They retain their refugee character unless there are strong indications that they are not -or are no longer- to be

Convention de 1951 ou dans la *Convention de l'OUA* continuent de s'appliquer dans de telles situations⁷³.

Notons par ailleurs que des causes autres que celles initialement prévues par la *Convention* donnent aujourd'hui naissance à de nouvelles catégories de réfugiés. La plupart des réfugiés dans les pays en voie de développement ne sont plus persécutés individuellement sur la base des cinq motifs énumérés dans la *Convention de 1951*, mais ils fuient plutôt les guerres, les crises ou les catastrophes naturelles. Force est d'admettre que seule une minorité de réfugiés, demandeurs d'asile ou personnes déplacées à travers le monde, correspondent à la définition formelle de la *Convention de 1951*. Une interprétation généreuse du texte de la *Convention de 1951* et l'application efficace de la *Convention de l'OUA*, dans le cas africain, permettent cependant d'assurer une meilleure protection des réfugiés contemporains. De même, les instruments internationaux des droits humains, le droit humanitaire, la jurisprudence et la législation nationale viennent également palier les lacunes du régime de l'asile de 1951⁷⁴.

1.2 Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés : l'acteur clé

Pour bien saisir la dynamique actuelle en matière de rapatriement, il importe de présenter l'évolution du rôle et du mandat du HCR. Nous verrons que l'organisation a su

considered as refugees ». Ivor C. Jackson, *The Refugee Concept in Group Situations*, La Haye, Martinus Nijhoff, 1999 à la p. 4. Cette position est également partagée par Bonaventure Rutinwa, *supra* note 66 à la p. 6. George Okoth-Obbo estime quant à lui que le statut de réfugié *prima facie* serait plutôt provisoire en attendant que l'on puisse ultérieurement procéder à une détermination individuelle. Il soutient: « [...] *prima facie* concept essentially consists in a device for preliminary decision-making on what is the separate question of refugee status. In particular, it enables an urgent decision to be made in favor of dealing with claimants for protection and assistance under refugee obligations without this being decisive of the question of their refugee status as such. [...] The *prima facie* concept could, at least, provisionally, provide the means to enable the international community to urgently protect and assist under refugee obligations the decisive part of the exodus that was definitely made up of genuine refugees. [...] Persons assisted under a *prima facie* framework still await the conclusive determination of their refugee status no less than an asylum-seeker awaiting adjudication before a tribunal » [nous soulignons], *supra* note 69 aux para. 85, 89, 91.

⁷³ Force est d'admettre cependant que les droits des réfugiés *prima facie* sont souvent bafoués en pratique. Contrairement à l'article 26 de la *Convention de 1951* qui reconnaît aux réfugiés le droit de circuler librement, la plupart des pays obligent les réfugiés *prima facie* à demeurer dans des camps. De même, rares sont les réfugiés *prima facie* qui reçoivent des titres de voyage conformément à l'article 28 de la *Convention de 1951* et à l'article 6 de la *Convention de l'OUA*, Rutinwa, *supra* note 66 aux pp. 14-15.

⁷⁴ HCR, *Note sur la protection internationale*, Doc. off. AG NU, 52^e sess., Doc. NU A/AC.96/951 (2001) au para.9 [Doc. NU A/AC.96/951].

accroître son autorité au fil des ans en s'adaptant aux réalités internationales. Cette évolution aura une incidence significative sur la pratique des rapatriements volontaires.

1.2.1 La création du HCR

Aux lendemains de la Seconde Guerre mondiale, les États sont désormais d'avis que l'aide aux réfugiés doit être administrée par une agence internationale permanente et impartiale. Les discussions entourant la création d'une telle organisation furent cependant sujettes aux mêmes difficultés que celles rencontrées lors de l'adoption de la *Convention*. L'étendue et les fonctions de la nouvelle organisation ne faisaient pas consensus parmi les gouvernements. Les États européens étaient en faveur d'une organisation solide, indépendante avec un mandat large et permanent. Parce que les réfugiés étaient désormais perçus comme un problème à caractère permanent sur la scène internationale, il fallait par conséquent une solution internationale permanente⁷⁵.

Cependant, les États-Unis estimaient quant à eux que l'agence devait avoir un mandat temporaire qui prendrait fin aussitôt les réfugiés européens réinstallés⁷⁶. Le gouvernement américain souhaitait dorénavant limiter ses obligations juridiques à l'égard des réfugiés. Du point de vue des États-Unis, la question des réfugiés était trop délicate pour être confiée aux Nations Unies. Ces discussions aboutirent finalement à un compromis entre les positions américaines et européennes. Le HCR fut ainsi créé le 14 décembre 1950 par la résolution 428/V de l'Assemblée générale des Nations Unies⁷⁷.

⁷⁵ Finnemore et Barnett, *supra* note 36 à la p. 81.

⁷⁶ Avec la cristallisation de la Guerre froide, les États-Unis étaient de plus en plus réticents à s'engager dans des accords multilatéraux, *ibid.* à la p. 80.

⁷⁷ Statut du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, Rés. AG 428 (V), Doc. off. AG NU, 5^e sess., Annexe (1950) [Statut].

1.2.2 L'élargissement du mandat du HCR

Le HCR a comme mission première la protection internationale des réfugiés⁷⁸. Conformément à son mandat de protection, le HCR cherche à garantir le bien-être des réfugiés et la sauvegarde de leurs droits. Dans ce cadre, l'agence a également pour fonction l'octroi d'une assistance matérielle et la recherche active de solutions durables au problème des réfugiés. Le HCR doit aussi veiller à l'application de la *Convention de 1951* et du *Protocole de 1967*.

Lors de la création du HCR, les États prirent toutefois soin de baliser les activités de l'organisation de manière à ce qu'elle ne vienne entraver en aucune façon l'exercice de leur souveraineté nationale. L'organisation du HCR s'est vue initialement accorder une autonomie et une indépendance limitées, dont une restriction géographique de ses activités. Conformément à la définition de la *Convention de 1951*, les activités du HCR étaient d'abord limitées aux individus déplacés par suite des événements survenus en Europe avant 1951⁷⁹. Parce qu'il consistait à assister les personnes devenues réfugiées durant la guerre, le mandat initial de l'organisation était d'une durée de trois ans. Contraint de reconduire son mandat à tous les cinq ans, le HCR est ainsi demeuré un organe temporaire au sein du système des Nations Unies jusqu'en 2003. Ajoutons par ailleurs qu'en vertu de son *Statut*, le financement du HCR était entièrement tributaire des contributions volontaires des États membres. En tant qu'organe subsidiaire, le Haut Commissariat devait en outre agir sous l'autorité de l'Assemblée Générale. Toutes ces contraintes étaient autant d'obstacles à la réalisation adéquate du mandat de l'organisation. Comme nous le verrons

⁷⁸ Le *Statut* du HCR stipule que le Haut Commissaire « assume les fonctions de protection internationale, sous les auspices de l'Organisation des Nations unies, en ce qui concerne les réfugiés qui entrent dans le cadre du présent statut, et de recherche des solutions permanentes au problème des réfugiés », *ibid.*, art. 1. Les activités de protection visent à défendre les droits humains fondamentaux des réfugiés. En vertu de ce mandat, le HCR peut notamment chercher à prévenir l'expulsion et le refoulement des réfugiés, faciliter leur accès à la procédure de détermination de statut, faciliter la réunification familiale et émettre des documents d'identité. Le HCR peut également assumer l'entière responsabilité de la détermination de statut de réfugié (DSR) dans le pays d'accueil. En 2007, le HCR conduisait le processus de DSR dans quelque 80 pays. Doc. NU A/AC.96/1038, *supra* note 2 au para. 18.

⁷⁹ Notons que le *Statut* du HCR ne limite pas expressément les activités de l'organisation aux événements survenus en Europe, mais la balise géographique subsistait implicitement puisque le mandat de l'organisation s'exerçait sur les personnes reconnues par la *Convention de 1951*.

subséquemment, au fil du temps, le HCR a cependant réussi à dépasser les limites institutionnelles que lui imposait son *Statut*.

Précisons que les activités du HCR demeurent toujours supervisées par un organe spécial, le Comité exécutif, qui est actuellement constitué de 72 États membres et qui se réunit annuellement à Genève⁸⁰. Les principales fonctions du Comité exécutif consistent à approuver le budget et les programmes d'assistance, à définir les besoins financiers de l'organisation, à conseiller le Haut Commissaire dans l'exercice de sa fonction statutaire et à réaffirmer les principes généralement acceptés⁸¹. Le Comité exécutif formule en outre des conclusions ayant trait à la protection internationale des réfugiés. Du fait des pouvoirs qui lui sont conférés, le Comité exécutif exerce une influence significative sur la ligne de conduite du HCR.

À l'instar de la situation des réfugiés dans le monde, le mandat du HCR a subi plusieurs changements significatifs depuis sa création en 1950. Étant donné l'ampleur qu'a pris le problème des réfugiés, la nature temporaire et le carcan géographique imposés aux fonctions du HCR se sont vite révélés inadéquats. Les développements politiques internationaux ont alors permis au HCR d'accroître son mandat, tant au niveau géographique qu'au niveau opérationnel afin de mieux répondre aux défis des besoins contemporains.

Les développements politiques des années 60 et 70 ont permis au HCR d'élargir progressivement son champ d'activité à tous les réfugiés dans le monde. Les luttes anticoloniales et l'émergence d'États nouvellement indépendants en Afrique ont entraîné le déplacement forcé de millions d'individus qui ne relevaient théoriquement pas de la

⁸⁰ Le Comité exécutif du HCR a été établi en 1958 par le Conseil économique et social. Voir la résolution *Établissement du Comité exécutif du programme du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés*, Rés. CES 672(XXV), Doc. off. CES NU, 1019^e plén., Doc. NU E/RES/672 (XXV) (1958) [Doc. NU E/RES/672 (XXV)]. Soulignons que le Comité exécutif est un organe subsidiaire de l'Assemblée générale des Nations Unies et qu'il est indépendant du HCR.

⁸¹ Le mandat du Comité exécutif du HCR est défini dans la résolution 1166 adoptée en 1957 par l'Assemblée générale des Nations Unies, *Assistance internationale en faveur des réfugiés relevant du mandat du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés*, Rés. AG 1166 (XII), Doc. off. AG NU, 12^e sess. (1957) au para. 5. Les fonctions du Comité exécutif sont également précisées dans Doc. NU E/RES/672 (XXV), *ibid.* au para. 2.

juridiction du HCR⁸². Devant les afflux massifs des réfugiés, les gouvernements des pays pauvres demandèrent l'assistance du HCR. Ces pays n'avaient généralement pas les moyens financiers ni administratifs requis pour appliquer le système de protection prévu par la *Convention de 1951*⁸³. Le HCR a alors étendu sa compétence aux réfugiés fuyant les situations de violence généralisée⁸⁴. Étant donné que la situation des réfugiés dans ces pays différait considérablement de celle constatée en Europe, le HCR dut adapter l'assistance offerte. Alors qu'en Europe, il se limitait à la protection juridique, le travail du HCR en Afrique consistait cette fois à offrir une assistance d'urgence et à renforcer l'autonomie des réfugiés, en développant par exemple de larges espaces agricoles. Le HCR a su gagner ainsi la confiance des États en prouvant son efficacité dans la gestion des crises. L'épicentre du problème des réfugiés et, par le fait même, les activités du HCR ne se trouvaient non plus en Europe, mais en Afrique⁸⁵.

⁸² De par leurs résolutions, l'Assemblée générale et le Conseil économique et social ont aussi contribué à l'extension des activités de l'organisation. Citons par exemple la résolution 1388 qui autorise le « Haut Commissaire, en ce qui concerne les réfugiés qui ne sont pas du ressort de l'Organisation des Nations Unies, à user de ses bons offices pour la transmission des contributions destinées à fournir une assistance à ces réfugiés, *Rapport du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés*, Rés. AG 1388 (XIV), Doc. off. AG NU, 14^e sess. (1959). La particularité de cette dernière résolution réside dans le fait que l'Assemblée générale reconnaît pour la première fois au HCR un mandat d'assistance générale. Le concept des « bons offices » offrait au HCR un cadre flexible et a contribué pour beaucoup à l'accroissement des activités du HCR. L'organisation a ainsi usé du concept pour présenter comme étant des crises humanitaires ce qui était en réalité des situations politiques délicates. La formulation permettait en effet au HCR d'intervenir sans avoir à qualifier d'agent persécuteur le pays producteur de réfugiés. Avec la résorption du problème des réfugiés en Europe, la différence entre les réfugiés statutaires et non statutaires s'effacera progressivement au milieu des années 60. L'autorité du Haut Commissaire s'est également renforcée à la même époque. Le HCR s'est alors vu libéré de son obligation d'obtenir systématiquement l'approbation de l'Assemblée générale pour chacune de ses interventions. Voir Marjoleine Zieck, « Voluntary Repatriation: Paradigm, Pitfalls, Progress » (2004) 23:3 *Refugee Survey Quarterly* 33 à la p.34 [Zieck, « Paradigm »]; Finnemore et Barnett, *supra* note 36 aux pp. 86,92.

⁸³ La mise en place de mécanismes administratifs chargés de déterminer le statut de réfugié, l'émission de pièces d'identité et de titres de voyage aux réfugiés reconnus et la création de structures pour assurer leur protection sont autant d'obligations prévues dans la *Convention 1951* qui peuvent représenter des coûts financiers importants pour les pays en voie de développement. Voir James Hathaway, « The Meaning of Repatriation » (1997) 9 *Int'l J. Refugee L.* 551 à la p.553 [Hathaway, « Meaning »].

⁸⁴ Le Comité exécutif a reconnu que « la compétence du HCR en matière de réfugiés s'étend aux personnes contraintes de quitter leur pays en raison d'un conflit armé ou de troubles graves et généralisés ou d'actes de violence; ces personnes peuvent ou non relever de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés (Convention de 1951) ou de son Protocole de 1967 », *Note sur la protection internationale (présentée par le Haut Commissaire)*, Doc. NU A/AC.96/799 (1992) au para. 15 [Doc. NU A/AC.96/799].

⁸⁵ Alors qu'en 1970, il y avait près d'un million de réfugiés reconnus en Afrique, on en répertoriait 3,5 millions en 1979. John Rogge et Joshua Akol, « Repatriation: It's Role in Resolving Africa's Refugee Dilemma » (1989) 23: 2 *International Migration Review* 184 à la p. 185 [Rogge et Akol].

Les activités du HCR n'ont depuis cessé de croître et de se renforcer, pour outrepasser le mandat que lui attribuait initialement son *Statut*⁸⁶. Le HCR jouit désormais d'une liberté juridictionnelle et conceptuelle qui lui permet d'élargir son mandat pour venir en aide à de nouvelles catégories de populations déplacées, telles que les apatrides, les rapatriés et les déplacés internes⁸⁷. Le HCR puise aujourd'hui son autorité de sources multiples. Celle-ci est d'abord et avant tout déléguée. Les États membres lui ont confié le mandat de les aider dans la mise en œuvre et dans la coordination des obligations contractées dans le cadre de la *Convention de 1951*. Le mandat de protection et le caractère humanitaire de l'organisation lui confèrent ensuite une autorité morale. Le HCR a enfin acquis aujourd'hui une autorité d'expert de par son expérience sur le terrain et grâce à sa contribution indéniable au développement du droit international des réfugiés afin qu'il réponde aux réalités internationales⁸⁸.

Alors que l'organisation était autrefois centrée uniquement sur la protection juridique des réfugiés, le HCR est désormais une organisation proactive qui consacre une large part de ses activités à la mise en œuvre logistique et opérationnelle de solutions durables. L'organisation s'est détachée d'une conception strictement individualiste et légaliste du problème des réfugiés pour adopter une approche qui se veut plus pragmatique⁸⁹. Limité à

⁸⁶ L'accroissement phénoménal du budget du HCR au cours des deux décennies est indicateur de l'élargissement important de ses activités. Entre 1983 et 1990, les dépenses annuelles du HCR sont passées de 444 700 000\$US à 570 300 000\$US. En 1993, les dépenses ont grimpé à 1 327 562 200\$US. Depuis 1996, les dépenses annuelles du HCR gravitent autour du milliard de dollars. La hausse des contributions financières démontre que l'approche proactive du HCR recueille un solide appui chez les donateurs. Michael Barutciski, «Involuntary Repatriation when Protection is no Longer Necessary: Moving Forward after the 48th Session of Executive Committee» (1998) 10 Int'l J. Refugee L. 236 à la p.237 [Barutciski]; Anne Hammerstad, «Whose Security? UNHCR, Refugee Protection and State Security After the Cold War», (2000) 31:4 Security Dialogue 391 à la p. 396 [Hammerstad]. Pour un résumé des dépenses du HCR depuis 1971, voir Global Policy Forum, «United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR): Income and Expenditure: 1971 - 2006», en ligne: Global Policy Forum <<http://www.globalpolicy.org/finance/tables/special/unhcr.htm>>.

⁸⁷ Plusieurs dimensions de l'élargissement du mandat du HCR seront discutées plus en détail dans la seconde partie de notre analyse. Voir la discussion aux pp. 83-94, ci-dessous.

⁸⁸ Finnemore et Barnett, *supra* note 36 à la p. 73.

⁸⁹ Tel que souligné par l'ancien Haut Commissaire, Sadruddin Aga Khan : « A concept of collective prima facie eligibility, prompted by events, thus gradually took shape. It departed from the individualist concept linked to the definition of the term refugee in the Statute and Convention, and progressed towards a more pragmatic and human rather than legalistic approach to the refugee problem », tel que cité dans Finnemore et Barnett, *supra* note 36 à la p. 87.

ses débuts, à une « agence d'immigration européenne », le HCR est progressivement devenu l'une des plus importantes agences du système des Nations Unies⁹⁰.

1.2.3 Le mandat du HCR en matière de rapatriement volontaire

La recherche de solutions durables occupe désormais une place fondamentale dans les fonctions du HCR⁹¹. Le rapatriement volontaire est l'une des trois solutions durables proposées par le HCR, au côté de la réinstallation et de l'intégration locale. La promotion et la coordination du rapatriement volontaire sont d'ailleurs expressément mentionnées dans le *Statut* du HCR. Ainsi, en vertu de l'article premier de son *Statut*, le HCR s'engage à « assumer les fonctions de protection internationale [...] en aidant les gouvernements [...] à faciliter le rapatriement *librement consenti* de ces réfugiés » [nous soulignons]⁹². Il est en outre stipulé que le HCR secondera « les initiatives des pouvoirs publics et les initiatives privées en ce qui concerne le rapatriement librement consenti des réfugiés [...] »⁹³.

À la lumière de ces dispositions, on constate que le HCR n'avait initialement pas le mandat d'organiser les rapatriements, mais qu'il devait simplement assister financièrement et techniquement les gouvernements dans cette tâche⁹⁴. Puisqu'elle consistait tout au plus à faciliter le rapatriement, l'implication du HCR allait demeurer timide et indirecte jusqu'au début des années 80⁹⁵.

⁹⁰ Finnemore et Barnett, *ibid.* à la p. 91.

⁹¹ Le Comité exécutif a d'ailleurs rappelé « la nécessité pour les gouvernements, le HCR et la communauté internationale de continuer à répondre aux besoins des réfugiés en matière d'asile et d'assistance *jusqu'à ce que des solutions durables soient trouvées* » [nous soulignons], *Conclusion n°89, supra* note 8, préambule.

⁹² Le *Statut* stipule également que « Le Haut Commissaire s'acquitte de toute fonction supplémentaire que pourra prescrire l'Assemblée générale [...] en matière de rapatriement [...], dans la limite des moyens dont il dispose. ». Cette dernière disposition est à la base de l'expansion du mandat du HCR au-delà des activités initialement prévues dans le *Statut*. Soulignons par ailleurs qu'il n'est pas ici spécifié que le rapatriement doit être volontaire. Dans la résolution consacrant l'adoption du *Statut*, l'Assemblée générale invita cette fois les gouvernements à secondar les efforts du Haut Commissaire en ce qui concerne le rapatriement librement consenti des réfugiés, *Statut, supra* note 77 au para 2(d) et Annexe, art.1, 8(c), 9.

⁹³ *Statut, ibid.* au para. 7(c).

⁹⁴ Tel que souligné par le Haut Commissaire en 1971: « c'est en contribuant à résoudre les problèmes techniques et financiers mis en jeu que le HCR facilite le rapatriement volontaire », *Note sur la protection internationale (présentée par le Haut Commissaire)*, Doc. NU A/AC.96/458 (1971) au para. 17 [Doc. NU A/AC.96/458].

⁹⁵ Zieck, *UNHCR, supra* note 7 à la p. 82.

Le rapatriement volontaire avait été inclus dans le *Statut* du HCR sans véritable conviction qu'il puisse être utilisé sur une grande échelle⁹⁶. Tel que mentionné plus tôt, le régime de l'asile visait plutôt à protéger les réfugiés déplacés pendant la guerre, ainsi que ceux qui fuyaient les pays d'Europe de l'Est. Le rapatriement des réfugiés issus des pays d'Europe de l'Est n'était pas une option envisageable pour les gouvernements occidentaux. En ce sens, le premier Haut Commissaire était lui-même d'avis que la nature du problème des réfugiés était telle que le rapatriement volontaire ne constituait pas une solution pertinente⁹⁷. L'inclusion de dispositions portant spécifiquement sur le rapatriement librement consenti au sein même du *Statut* du HCR visait avant tout à éviter que ne se répète la pratique des rapatriements forcés qui avaient eu cours à la fin de la Deuxième Guerre⁹⁸. L'intégration locale et, dans une moindre mesure, la réinstallation dans le pays tiers étaient perçues comme les réponses les plus appropriées pour résoudre le problème des réfugiés⁹⁹. Les considérations économiques, culturelles et stratégiques, marquées par le climat politique de la guerre froide, encouragèrent les gouvernements des pays développés

⁹⁶ Lors des débats entourant la création du HCR, certains États, tels que la France et les États-Unis, refusèrent que le rapatriement volontaire fasse partie des fonctions de l'organisation. On craignait alors que le rapatriement ne soit utilisé pour renvoyer les réfugiés en territoire soviétique, Finnemore et Barnett, *supra* note 36 à la p. 83.

⁹⁷ Il ajouta à cet effet que « Whereas some seven million "displaced persons" were repatriated by the United Nations Relief and Rehabilitation Agency between 1945 and 1947, the International Refugee Organization between 1947 and 1951 repatriated only a further 70,000, and since then repatriation has become sporadic, as the refugees simply do not wish to go back to their countries of origin », Gerrit Jan Van Heuven Goedhart, « Refugee Problems and their Solutions », Remise du prix Nobel pour la paix, Institut Nobel, Oslo, 12 décembre 1955, en ligne: Nobelprize.org

< http://nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/1954/refugees-lecture.html >. Notons que le second Haut Commissaire, Auguste R. Lindt, aurait également déclaré en 1957 que le rapatriement ne pouvait être considéré comme une véritable solution, Finnemore et Barnett, *supra* note 36 à la p. 83. Déjà en 1939, un important politicien anglais, John Hope Simpson, tenait des propos semblables: « Deliberate repatriation on a large scale is scarcely relevant in a discussion on practical instruments of solution. In predictable circumstances voluntary return of refugees to their home countries will occur on a so small as to not affect refugee problem itself. The possibility of ultimate repatriation belongs to the realm of political prophecy and aspiration, and a program of action cannot be based on speculation », John Hope Simpson, *The Refugee Problem: Report of Survey*, Londres, Oxford University Press, 1939 à la p. 293 tel que cité dans Zieck, *UNHCR*, *supra* note 7 à la p. 4, n.8.

⁹⁸ Zieck « Paradigm », *supra* note 82 à la p.34.

⁹⁹ Selon Saul Takahashi, la *Convention de 1951* semble prioriser l'intégration locale en reconnaissant aux réfugiés plusieurs droits dans le pays d'accueil, tels que l'accès aux tribunaux (art.16), le droit de travailler (art.17) et l'accès à l'éducation publique (art.22). Les États parties à la *Convention de 1951* s'engagent par ailleurs à faciliter l'assimilation et la naturalisation des réfugiés (art. 34), *supra* note 26 à la p.598. Le HCR abonde en ce sens: « This emphasis on settlement outside the country of origin was institutionalized in the 1951 UN Refugee Convention, which set out in considerable detail the various economic, social and civil rights to which exiled populations are entitled. In a whole range of areas - housing, education, social security and employment, for example -the Convention stipulates that refugees should be treated on a basis 'not less favorable than that accorded to other foreigners. By treating refugees in this manner, it was felt, refugees would become assimilated in their new countries, and would avoid the kind of social marginalization that might result if they were given only a second-class status», *State of the World's Refugees: In Search of Solutions*, Genève, UNHCR, 1995, chap.2 [State, 1995]. Voir aussi Zieck, « Paradigm », *ibid.* à la p.34.

à offrir des statuts d'immigration permanents aux réfugiés sur leurs territoires¹⁰⁰. Alors que la capacité d'absorption des pays européens était limitée en raison des importants dégâts provoqués par la guerre, le Canada, les États-Unis et l'Australie acceptèrent de partager le « fardeau » de l'asile en réinstallant chez eux des réfugiés venus d'Europe de l'Est et, plus tard, d'Asie du sud-est¹⁰¹. Tout au long de la guerre froide, les réfugiés étaient considérés comme des symboles importants de la rivalité idéologique entre les deux pôles. Le bloc occidental craignait que l'instabilité générée par les réfugiés dans les pays en voie de développement ne soit exploitée par les Soviétiques pour y étendre leur influence. Les gouvernements des pays occidentaux avaient donc adopté une attitude accueillante et libérale à l'égard des demandeurs d'asile sur leurs territoires.

Dans ce contexte particulier, le HCR n'envisageait pas le problème des réfugiés sous l'angle du retour, mais plutôt en termes d'exil¹⁰². La seule solution envisageable pour les réfugiés était de demeurer en permanence à l'extérieur de leur pays d'origine. Jusqu'à la fin des années 70, le rôle de l'organisation consistait essentiellement à faciliter l'entrée et l'intégration des réfugiés dans leur pays d'accueil¹⁰³. Hormis quelques exceptions, le rapatriement des réfugiés n'était considéré ni par les gouvernements nationaux ni par le HCR¹⁰⁴. En Afrique, la grande majorité des populations réfugiées s'intégrèrent donc

¹⁰⁰ Les pays occidentaux connaissaient alors une croissance économique importante, mais un manque criant de main-d'œuvre. Parce qu'ils représentaient une main-d'œuvre importante, les réfugiés contribuaient à l'essor économique de ces États. Robert F. Gorman et Gaim Kibreab, « Repatriation Aid and Development Assistance » dans James Hathaway, dir., *Reconceiving International Refugee Law*, La Haye, Martinus Nijhoff, 1997, 35 à la p.39 [Gorman et Kibreab]; Hathaway, « Meaning », *supra* note 83 à la p.552. MacDonald Ighodaro est quant à lui d'avis que des raisons raciales auraient influé sur la préférence accordée aux réfugiés européens pour la réinstallation. Autrement dit, les pays occidentaux auraient été plus sympathiques à la cause des réfugiés européens essentiellement parce qu'ils étaient « blancs ». MacDonald Ighodaro, « A Critical Anti-Racist Interrogation of Voluntary/Forced Repatriation: The intersection of African Refugee's Dilemma », (2004) 21:1 Refugee 50 à la p. 51 [Ighodaro].

¹⁰¹ Cette tendance s'est maintenue jusque dans les années 80, alors que plus d'un million d'Indochinois en Asie du sud-est furent réinstallés en Occident comparativement à quelques 35 000 réfugiés africains. Dans le cadre du « Programme d'offres de réinstallation au débarquement » (DISERO) lancé en 1979, les réfugiés pouvaient débarquer dans le premier pays d'asile en attendant d'être réinstallés. Ces programmes de réinstallation bénéficièrent cependant à peu de réfugiés africains. HCR, *Consultations mondiales sur la protection internationale : Mécanismes de coopération internationale afin de partager les responsabilités et le fardeau lors d'afflux massifs*, 1^{ère} réunion, Doc. NU EC/GC/01/7 (2001) au para. 14 [Doc. NU EC/GC/01/7].

¹⁰² Zieck, « Paradigm », *supra* note 82 à la p.34.

¹⁰³ Entre 1955 et 1962, le HCR aurait assisté le rapatriement de 251 réfugiés, la réinstallation de 16 613 et l'intégration locale de 53 681, Finnemore et Barnett, *supra* note 36 à la p. 83.

¹⁰⁴ L'accès à l'indépendance de plusieurs pays africains au cours des années 60 et 70 a permis le retour de certaines populations. Ainsi, les accords de paix de 1962 en Algérie permirent le retour progressif de 181 000 réfugiés ayant trouvé l'asile

spontanément, mais non forcément facilement, dans les pays hôtes voisins. Il faut dire qu'à l'époque, le nombre de réfugiés était nettement moindre qu'aujourd'hui et que situation politique et économique des pays d'accueil était alors relativement stable¹⁰⁵. La présence des réfugiés sur le territoire des États hôtes était d'ailleurs perçue comme un phénomène temporaire. Plus encore, l'accueil des réfugiés issus des luttes pour l'indépendance était interprété comme un gage de solidarité entre États africains.

Au cours des années 80, le climat d'humanisme qui prévalait auparavant fit progressivement place à un régime humanitaire beaucoup plus complexe¹⁰⁶. Le profil type du réfugié changea de façon draconienne. Les réfugiés qui cherchaient à gagner les pays occidentaux n'étaient non plus issus du bloc communiste, mais ils venaient désormais des pays en voie de développement. La plupart fuyaient les conflits ethniques, la répression politique ou l'oppression économique. Par opposition aux réfugiés issus des pays communistes, on espérait que l'exil de cette nouvelle génération de réfugiés serait cette fois temporaire.

Le milieu des années 80 connut une véritable explosion du nombre de réfugiés issus pour la plupart de conflits alimentés par la rivalité entre les deux superpuissances. Les pays occidentaux ne furent pas épargnés et ils reçurent eux aussi un nombre croissant de demandes d'asile en provenance des pays en voie de développement¹⁰⁷. Les pays développés adoptèrent alors une politique particulièrement restrictive à l'égard des

au Maroc et en Tunisie. Ce rapatriement a d'ailleurs permis au HCR d'accroître ses activités et son autorité au-delà de l'Europe. Le HCR a également coordonné le rapatriement de quelque 200 000 Soudanais depuis l'Éthiopie en 1972. Hormis en Afrique, les exodes les plus importants après la Deuxième Guerre mondiale n'ont toutefois pas été suivis d'un retour subséquent des réfugiés. Par exemple, les réfugiés palestiniens et les Tibétains vivent en exil depuis plus de 50 ans et peu de réfugiés vietnamiens sont retournés chez eux depuis la fin de la guerre. Voir Rogge, *supra* note 24 à la p. 11.

¹⁰⁵ Mubiala, *supra* note 1 à la p. 30.

¹⁰⁶ René Van Rooyen, «Repatriation : A Viable Solution for the 90's» dans *Refugees and Development Assistance: Training for Voluntary Repatriation, Symposium international tenu du 27-29 mars 1994 et organisé par l'Agence de coopération japonaise (JICA) et l'Université du Montana, Rapport final et recommandations*, Montana, Bureau des programmes internationaux, 1994, 10 à la p. 11 [Van Rooyen].

¹⁰⁷ Alors qu'en 1983, l'Europe, le Japon, l'Australie et les États-Unis reçurent au total près de 100 000 demandes d'asile, ce nombre a grimpé à 891 000 en 1992. Avec les politiques migratoires restrictives des dernières années, on note une régression du nombre total de demandeurs d'asile. À la fin de 2006, 738 000 personnes ont demandé l'asile à travers le monde, soit 35 000 de moins qu'en 2005. Doc. NU A/AC.96/1038, *supra* note 2 au para. 2; Loescher, *UNHCR*, *supra* note 15 à la p.316.

demandeurs d'asile sur leur territoire, tout en réduisant considérablement leurs programmes de réinstallation. Plusieurs gouvernements estimaient que le système d'asile était utilisé frauduleusement par des individus qui cherchaient tout simplement à améliorer leurs conditions économiques et sociales¹⁰⁸.

Les gouvernements des pays en voie de développement étaient eux aussi de plus en plus réticents à intégrer les réfugiés au sein de leur population locale. En Afrique, certains nouveaux gouvernements commencèrent à percevoir les réfugiés comme une menace à leur sécurité nationale et une source potentielle de tensions interétatiques¹⁰⁹. Du coup, plusieurs refusèrent d'accorder l'asile aux ressortissants des pays amis par crainte que cela ne compromette leurs relations diplomatiques. L'accueil des réfugiés par les États voisins devint alors un geste controversé et hautement politique.

Le contexte idéologique et géopolitique de l'époque rendait difficile la réalisation de solutions durables. La capacité d'intervention du HCR et des Nations Unies en général était, par la force des choses, fort limitée. Des millions de réfugiés étaient donc confinés dans des camps surpeuplés où ils recevaient une assistance minimale. Le financement continu des camps de réfugiés n'était pas non plus une option qui plaisait aux pays donateurs. Les programmes de soins et d'entretien entraînaient l'explosion des dépenses annuelles du HCR. À la fin des années 80, les besoins financiers du HCR pour répondre au nombre croissant de réfugiés dépassaient largement les montants provenant des contributions volontaires des pays donateurs¹¹⁰. La crise financière du HCR atteint son apogée en 1989 lorsque le Comité exécutif refusa d'approuver le budget de l'organisation. Le budget alloué au programme fut alors réduit du quart et le personnel coupé de 15%¹¹¹. Le HCR subit la désaffection des gouvernements occidentaux. Alors qu'auparavant, le HCR réussissait à

¹⁰⁸ Gary Troeller, « Refugees and Human Displacement in Contemporary International Relations: Reconciling State and Individual Sovereignty » dans Edward Newman et Joanne Van Selm, dir., *Refugees and Forced Displacement: International Security, Human Vulnerability and the State*, Tokyo, United Nations University Press, 2003, 50 à la p. 54 [Troeller].

¹⁰⁹ Loescher, *UNHCR*, *supra* note 15 à la p. 114.

¹¹⁰ Notons que le budget annuel de l'organisation doubla entre 1978 et 1980 seulement. Voir Loescher, *UNHCR*, *supra* note 15 à la p. 10.

¹¹¹ Finnemore et Barnett, *supra* note 36 à la p. 95.

confronter les États tout en obtenant leur collaboration, on assista alors à un durcissement de leurs relations¹¹².

L'approche traditionnelle du HCR ne convenait plus aux nouvelles réalités internationales. La réponse ne résidait désormais plus dans l'asile. Il fallait trouver des solutions alternatives au problème contemporain des réfugiés afin de réduire les coûts générés par l'assistance prolongée dans les camps. Les États étaient partisans d'une réponse plus pragmatique et opérationnelle. Avec la fin de la guerre froide, le rapatriement apparaissait comme la réponse tout indiquée aux crises des réfugiés. L'accès à l'indépendance pour la plupart des pays africains depuis les années 60 rendait en outre possible le retour des réfugiés. L'Afrique fut alors le théâtre des plus importantes opérations de rapatriement jamais effectuées¹¹³.

Le rapatriement volontaire devint ainsi progressivement un aspect clé des programmes de protection du HCR dans les pays moins développés. Les pays occidentaux sont d'avis que le rapatriement est la réponse la plus appropriée à un problème africain qui doit être résolu en Afrique par les gouvernements africains¹¹⁴. Les activités de rapatriement occupent aujourd'hui une part importante du budget du HCR. Le Comité exécutif y consacre d'ailleurs une attention accrue depuis 20 ans. Force est d'admettre qu'un pourcentage de plus en plus important de crises génératrices de réfugiés se solde par des rapatriements¹¹⁵. Le HCR assume aujourd'hui un rôle de pivot politique et économique dans le retour et la réintégration des réfugiés dans leur pays d'origine. Le HCR a donc cessé de jouer le rôle passif et limité que lui conférait initialement son *Statut*. L'Assemblée générale a par ailleurs

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ Quelque 42 000 réfugiés sont retournés en Namibie après la signature des accords de paix et plus d'un million de réfugiés éthiopiens et érythréens sont retournés chez eux après le changement de gouvernement. Entre 1992 et 1996, 1,7 millions de réfugiés mozambicains ont également été rapatriés depuis les États voisins, Loescher, *UNHCR, supra* note 15 à la p. 281.

¹¹⁴ Rogge, *supra* note 24 à la p. 9.

¹¹⁵ Il est intéressant de noter que John Rogge et Joshua Akol, dans un article publié en 1989, estimaient que la pratique du rapatriement diminuerait nécessairement puisque les causes à l'origine des principaux mouvements de populations ne permettraient pas d'espérer un règlement dans le court terme. Près de 20 ans plus tard, le rythme et l'étendu des opérations de rapatriement ne cessent d'augmenter alors que les causes des déplacements ne se sont pas quant à elles simplifiées. Rogge et Akol, *supra* note 85 à la p. 198; Finnemore et Barnett, *supra* note 36 à la p. 93.

élargi les fonctions du HCR en matière de rapatriement volontaire en lui reconnaissant notamment un rôle actif dans le pays d'origine¹¹⁶. Conformément à son mandat, le HCR est d'abord chargé d'évaluer la situation dans le pays d'origine afin de déterminer si les conditions sont propices au retour. De nos jours, le rôle du HCR en matière de rapatriement peut prendre plusieurs formes distinctes, allant de la simple facilitation à la promotion active du retour¹¹⁷. L'approche adoptée par le HCR dépend de la situation dans le pays d'origine. D'une part, lorsque les conditions de sécurité ne sont pas encore réunies, le HCR peut prendre un certain nombre de mesures pour faciliter le rapatriement des réfugiés qui désirent retourner dans leur pays¹¹⁸. Même si elle estime que les conditions dans le pays d'origine ne sont objectivement pas favorables au retour de la plupart des réfugiés, l'organisation doit avant tout respecter la libre décision du réfugié d'être rapatrié¹¹⁹. L'assistance du HCR dans ces circonstances vise à minimiser les dangers auxquels pourraient être confrontés les réfugiés. D'autre part, si les circonstances sont jugées propices au retour et qu'il apparaît que les réfugiés peuvent rentrer chez eux dans la sécurité et la dignité, le HCR encourage activement le rapatriement à grande échelle¹²⁰. Il s'agit évidemment du meilleur scénario. Dans un tel cas, le HCR participe entièrement au processus en planifiant, en organisant et en supervisant l'opération¹²¹. Des Commissions tripartites sont alors mises en place pour planifier les opérations de rapatriement à grande échelle. Ces rencontres servent de forum de discussions où le HCR joue le rôle d'intermédiaire entre l'État d'accueil et l'État d'origine. Les Commissions tripartites aboutissent en principe à la conclusion d'accords spéciaux, lesquels sont d'une importance fondamentale puisqu'ils constituent le

¹¹⁶ Voir par ex. *Réfugiés d'Algérie au Maroc et en Tunisie*, Rés. AG 1672 (XVI), Doc. off. AG NU, 16^e sess. (1961); *Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés*, Rés. AG 44/137, Doc. off. AG NU, 44^e sess. (1989).

¹¹⁷ Marjoleine Zieck note que le niveau d'implication du HCR peut porter à confusion et donner éventuellement lieu à un rapatriement non consenti, *UNHCR*, *supra* note 7; Doc. NU EC/GC/02/5, *supra* note 13 au para. 29.

¹¹⁸ Les mesures adoptées pour faciliter le retour peuvent consister à informer les réfugiés, à négocier des amnisties et à surveiller le statut des réfugiés dans le pays d'origine, *Manuel des situations d'urgence*, *supra* note 8 à la p. 292.

¹¹⁹ *Manuel*, *supra* note 30 à la p. 15.

¹²⁰ Zieck, *UNHCR*, *supra* note 7 à la p.36; Doc. NU EC/GC/02/5, *supra* note 13 au para. 29(i).

¹²¹ Doc. NU EC/1992/SCP/CRP.3, *supra* note 13 au para. 7(g).

cadre juridique propre à chaque opération¹²². Tel que reconnu par le Comité exécutif, ces textes viennent «fixer les composantes clés et les modalités du rapatriement librement consenti, les rôles et les responsabilités respectifs des acteurs pertinents ainsi que les obligations des États concernant le retour des réfugiés»¹²³. L'organisation est chargée de négocier et de conclure ces ententes avec les États concernés et elle doit lancer les préparatifs logistiques pour réaliser l'opération¹²⁴. En général, le HCR organise ensuite le transport vers le pays d'accueil. Il offre une allocation financière ou apporte une assistance matérielle qui peut comprendre, par exemple, des outils, des graines ou du matériel pour construire une habitation¹²⁵. Notons enfin que le HCR peut également décider d'organiser le retour lorsque la vie ou l'intégrité physique des réfugiés est menacée dans le pays d'accueil. Le rapatriement apparaît alors comme l'alternative la plus sûre.

¹²²Sur la valeur juridique des accords spéciaux, voir Marjoleine Zieck, «UNHCR's Special Agreements» dans Jan Klabbers et René Lefeber, dir., *Essays on the Law of Treaties : A Collection of Essays in Honour of Bert Vierdag*, La Haye, Martinus Nijhoff, 1998, 171; *Manuel*, supra note 30 à la p. 37; Takahashi, supra note 26 à la p. 608.

¹²³ *Conclusion n°101*, supra note 7, préambule. Le HCR précise également : « [o]utre le renforcement du caractère volontaire du rapatriement, ces accords entérinent le respect du droit au retour selon des modalités opérationnelles garantissant le respect de normes minimales de protection au retour. Ils couvrent les dispositions relatives aux visites d'évaluation, le rôle de supervision du HCR, l'accès international, le processus de réintégration (y compris les amnisties, les exemptions de service militaire et la reconnaissance du statut civil) et les initiatives de restauration de la confiance, particulièrement à un stade précoce.», *Note sur la protection internationale*, Doc. off. AG NU, 51^e sess., Doc. NU A/AC.96/930 (2000) au para. 49 [Doc. NU A/AC.96/930]; Doc. NU EC/GC/02/5, supra note 13.

¹²⁴ La possibilité de conclure des accords spéciaux avec les gouvernements est prévue à l'article 8(b) du *Statut* du HCR qui stipule que l'organisation poursuivra « par voie d'accords particuliers avec les gouvernements, la mise en œuvre de toutes mesures destinées à améliorer le sort des réfugiés et à diminuer le nombre de ceux qui ont besoin de protection », supra note 77.

¹²⁵ HCR, *Protéger*, supra note 2 à la p. 22.

CHAPITRE II

LE RAPATRIEMENT VOLONTAIRE EN DROIT INTERNATIONAL

Le présent chapitre a pour objet l'analyse du cadre juridique du rapatriement volontaire. Nous verrons que si les normes qui régissent le rapatriement prennent leur source dans plusieurs branches du droit international, elles puisent l'essentiel de leurs fondements dans le droit international des réfugiés. Nous analyserons également les normes juridiquement non contraignantes en la matière. Nous ferons alors référence aux diverses conclusions adoptées par le Comité exécutif, lesquelles précisent les normes et les principes internationaux qui régissent le rapatriement, ainsi que le rôle du HCR à cet égard. Nous étudierons également les modalités des rapatriements, telles que définies dans les nombreux documents publiés par le HCR sur le sujet. Bien qu'ils ne soient pas officiellement obligatoires, ces principes n'en sont pas moins importants. Ces standards ont d'ailleurs été largement acceptés et approuvés par les membres de la communauté internationale¹²⁶.

2.1 Les fondements juridiques du rapatriement volontaire

2.1.1 Le rapatriement volontaire : entre le juridique et le politique

Tel que mentionné en introduction, le libre consentement, le changement fondamental de circonstances et le retour dans la sécurité et la dignité sont les trois conditions essentielles en termes de rapatriement. Bien que le rapatriement volontaire soit considéré comme la principale solution durable au problème des réfugiés, force est de constater que les concepts juridiques qui en régissent la pratique demeurent vagues, peu détaillés et sujets à interprétation¹²⁷. Il n'est pas clair non plus si ces trois critères

¹²⁶ Doc. NU EC/1992/SCP/CRP.3, *supra* note 13 aux para. 2-3.

¹²⁷ Takahashi, *supra* note 26 à la p.594.

fondamentaux doivent être pleinement satisfaits ou s'il s'agit tout au plus de points de références¹²⁸. Ces principes aujourd'hui encore font l'objet de diverses interprétations.

L'ambiguïté entourant le rapatriement réside dans le fait qu'il ne s'agit pas d'une norme juridiquement contraignante, mais d'abord d'une politique institutionnelle. Le rapatriement volontaire baigne dans des eaux troubles, à mi-chemin entre le politique et le juridique. D'une part, il dépend de plusieurs paramètres juridiques et il vise à assurer le respect d'un principe fondamental en droit international, soit le non-refoulement. D'autre part, le déroulement du rapatriement dépend de divers calculs d'ordres politiques et institutionnels. Cette double nature suscite un questionnement quant au caractère obligatoire des normes en matière de rapatriement et sur le degré de flexibilité autorisée dans leur application. Comme nous le verrons dans la seconde partie de notre analyse, la pratique des rapatriements prématurés tire son origine de ces lacunes conceptuelles et de l'ambivalence qui en entoure le concept. Le HCR et les États jouissent incidemment d'une latitude considérable lorsque vient le temps de procéder au rapatriement des réfugiés.

L'absence de dispositions expresses sur le rapatriement volontaire dans les instruments internationaux juridiquement contraignants rend ainsi possible le retour des réfugiés dans des conditions moindres qu'idéales. La *Convention de 1951 et son Protocole de 1967*, seuls instruments internationaux juridiquement contraignants en droit international des réfugiés, ne prévoient en effet aucune disposition spécifique sur le rapatriement. Les seules références faites dans la *Convention de 1951* au retour des réfugiés dans leurs pays d'origine sont des dispositions relatives à l'expulsion et au non-refoulement des réfugiés¹²⁹. Tel que mentionné précédemment, le rapatriement volontaire est néanmoins prévu dans le *Statut du HCR*. Les dispositions concernant le rapatriement dans le *Statut* sont toutefois d'ordre général et elles n'adressent pas les questions relatives aux

¹²⁸ Le HCR souligne qu'« [i]ndépendamment des grandes disparités au plan de l'ampleur des programmes de rapatriement, il est généralement admis que ces programmes doivent être régis par des principes fondamentaux et communs » [nous soulignons], Doc. NU EC/1992/SCP/CRP.3, *supra* note 13 au para. 7. Voir aussi Finnemore et Barnett, *supra* note 36 à la p. 103.

¹²⁹ *Convention de 1951*, *supra* note 21, art. 32-33.

modalités des opérations. Rappelons à nouveau que le *Statut du HCR* n'est pas un instrument international juridiquement contraignant¹³⁰.

La *Convention de l'OUA* est le seul instrument de droit international positif qui prévoit expressément des normes devant régir le rapatriement volontaire¹³¹. On y définit les responsabilités qui incombent aux pays d'origine et aux pays d'accueil en matière de rapatriement volontaire¹³². On demande notamment aux pays d'origine accueillant à nouveau leurs réfugiés nationaux, de « faciliter leur réinstallation, de leur accorder tous les droits et privilèges consentis à leurs nationaux et de les assujettir aux mêmes obligations »¹³³. Le paragraphe 4 de cette même disposition souligne enfin que les pays d'origine doivent donner aux réfugiés les garanties à l'effet que les situations « qui règnent dans leur pays d'origine leur permettent d'y retourner sans aucun risque et d'y reprendre une vie normale et paisible, sans crainte d'être inquiétés ou punis ».

Plusieurs conclusions du Comité exécutif du HCR réaffirment les normes et principes internationaux qui régissent le rapatriement¹³⁴. Puisqu'elles constituent de la *soft law*, les conclusions adoptées par le Comité exécutif prescrivent des lignes de conduite à adopter, mais elles ne sont cependant pas contraignantes juridiquement pour les pays membres¹³⁵. Ces conclusions sont quand même d'une grande importance puisqu'elles expriment un

¹³⁰ Tel que souligné par le Comité exécutif, le *Statut* du HCR constitue néanmoins la « base de la fonction de protection du Haut Commissaire, spécialement à l'égard des États qui n'ont pas encore adhéré à la Convention de 1951 ou au Protocole de 1967 », *Instruments internationaux*, n°4 (XXVIII) (1977) au para. d) [Conclusion n°4].

¹³¹ *Convention de l'OUA*, supra note 20, art. 5. Selon la professeure Barbara Harrell-Bond, le contexte politique de l'époque permettrait d'expliquer l'importance du rapatriement volontaire dans la *Convention de l'OUA*. On croyait en effet que les réfugiés retourneraient dans leur pays d'origine après les guerres d'indépendance, « Repatriation: Under what Conditions is it the Most Desirable Solution for Refugees? An Agenda for Research » (1989) 32:1 African Studies Review 41 à la p. 47.

¹³² Voir également OUA, Conseil des ministres, *Résolution sur le rapatriement librement consenti des réfugiés africains*, Doc. off. CM/Res.399 (XXIV) (1975).

¹³³ *Convention de l'OUA*, supra note 20, art. 5(3).

¹³⁴ Parmi les plus importantes, notons HCR, Comité exécutif, *Rapatriement librement consenti*, n° 18 (XXXI) (1980) [Conclusion n°18]; Conclusion n°40, supra note 14; *Caractère volontaire du rapatriement*, n°47 (XXXVIII) (1987); *Solutions durables et protection internationale des réfugiés*, n°56 (XL) (1989); *Caractère volontaire du rapatriement*, n° 73 (XLIV) (1993); *Conclusions générales*, n° 74 (XLV) (1994) [Conclusion n° 74].

¹³⁵ Tel que souligné par Jean Combacau et Serge Sur, les instruments de *soft law* « sont dépourvus de force obligatoire mais non de tout effet juridique. [Ils] appartiennent au contexte des normes obligatoires, et il est aussi difficile de les écarter totalement de l'univers juridique que de définir précisément leur effet », *Droit International Public*, 6^e éd., Paris, Montchrestien, 2004 à la p. 50. Sur le statut juridique des conclusions du Comité exécutif, voir Jerzy Sztucki, « The Conclusions on the International Protection of Refugees Adopted by the Executive Committee of the UNHCR Programme » (1989) 1 *Int'l J. Refugee L.* 285.

consensus international et qu'elles guident, de ce fait, les États parties et les organes du HCR¹³⁶. Les Conclusions n°18 et n°40 sont les deux plus importantes recommandations adoptées par le Comité exécutif sur le sujet. Notons que ces textes se rapprochent sensiblement des dispositions de la *Convention de l'OUA*. À la demande du Haut Commissaire, le Comité exécutif devait préciser et renforcer le mandat du HCR en matière de rapatriement. Ces conclusions visent principalement à faciliter le retour des réfugiés, mais elles ne s'inscrivent pas dans la logique de promotion active qui allait dominer le discours du HCR sur le rapatriement dès le début des années 90¹³⁷.

Ainsi, la Conclusion n°18, adoptée en 1980, déclare que le « rapatriement volontaire constitue de manière générale [...] la solution la plus appropriée aux problèmes de réfugiés »¹³⁸. Cette première conclusion rappelle qu'il est souhaitable que le HCR puisse vérifier la nature volontaire du retour et disposer de garanties formelles quant à la sécurité du retour dans le pays d'origine. Il importe, y précise-t-on, que ces garanties soient pleinement respectées par les autorités locales et que les réfugiés ne soient, de quelque manière que ce soit, pas pénalisés pour avoir quitté leur pays d'origine. Des informations claires et objectives sur l'existence de telles garanties et sur la situation dans le pays d'origine doivent être au préalable communiquées aux réfugiés. Pour la première fois enfin, on déclare que l'agence onusienne a également pour rôle de surveiller la situation des réfugiés qui rentrent dans leurs lieux d'origine et d'aider à leur réintégration.

Le Comité s'intéressa de nouveau à la question dans sa Conclusion n°40, adoptée en 1985. Il développa davantage sa politique en la matière et rappela les principes

¹³⁶ Tel que souligné par Elihu Lauterpacht et Daniel Bethlehem, « Conclusions of the Executive Committee can, in our view, be taken as expressions of opinion which are broadly representative of the views of the international community. This is particularly the case as participation in meetings of the Executive Committee is not limited to, and typically exceeds, its membership. The specialist knowledge of the Committee and the fact that its decisions are taken by consensus add further weight to its Conclusions. », « The Scope and Content of the Principle of *Non-refoulement*: Opinion » dans Erika De Feller, Türk Volker, Frances Nicholson, dir., *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, 89 à la p. 148 [Lauterpacht et Bethlehem].

¹³⁷ Guy Goodwin-Gill, « Voluntary Repatriation: Legal and Policy Issues » dans Gil Loescher et Laila Monaha, dir., *Refugees and International Relations*, Oxford, Oxford University Press, 1989, 255 à la p. 265 [Goodwin-Gill, « Legal »].

¹³⁸ Conclusion, n°18, *supra* note 133 au para a).

fondamentaux de protection qui en régissent la pratique. La Conclusion n°40 rappelle que le soutien à la réhabilitation et à la réintégration contribue à la pérennité du retour. Les Conclusions n°18 et n°40 furent subséquemment endossées par l'Assemblée Générale, consacrant du coup leur influence importante sur la politique du HCR en matière de rapatriement¹³⁹. Notons enfin que ces principes furent à nouveau réitérés dans la Conclusion 74 (XLV) adoptée par le Comité exécutif en 1994.

Publié en avril 1996, le *Manuel du HCR sur le rapatriement librement consenti* vient également compléter le cadre théorique en la matière. Le *Manuel* vise à clarifier les directives élaborées par le Comité exécutif et il établit les modalités des opérations. On y définit les composantes fondamentales du rapatriement en précisant notamment davantage les notions de « libre consentement » et de « retour sécuritaire ». Il convient de souligner que le *Manuel* est également un instrument de *soft law* et qu'il n'a, par conséquent, aucune force obligatoire. Ce document fait toutefois autorité et il constitue une référence fondamentale dans la conduite des opérations de rapatriement¹⁴⁰.

En résumé, hormis les dispositions détaillées de la *Convention de l'OUA*, les normes qui régissent le rapatriement volontaire relèvent pour la plupart de la *soft law* et elles ne sont officiellement pas obligatoires pour les États. Ce corpus de normes non conventionnelles demeure néanmoins fondé sur le consensus des États qui, de ce fait, se sont tacitement engagés à le respecter. Nous verrons que les États ne nient pas leurs

¹³⁹ *Rapport du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés*, Doc. off. AG NU, 40^e sess., Doc. NU A/RES/40/118 (1985) au para.7.

¹⁴⁰ L'importance des manuels et lignes directrices du HCR a largement été reconnue par la communauté internationale. Leur pertinence a d'ailleurs été soulignée par plusieurs tribunaux nationaux. Concernant les lignes directrices sur la détention des demandeurs d'asile, par exemple, un juge de la Cour suprême britannique a déclaré dans l'affaire *Adimi* : « Having regard to Article 35(1) of the Convention, it seems to me that such Guidelines should be accorded considerable weight », *R v. Uxbridge Magistrates Court and Another, Ex parte Adimi* (1999), [2001] EWHC Admin Q.B. 765 au para. a), en ligne : Refworld <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3ae6b6b41c>>. Dans une autre décision également rendue par un tribunal britannique, un juge adopta une position similaire en déclarant : « [i]t is not surprising therefore that the UNHCR Handbook, although not binding on states, has high persuasive authority, and is much relied on by domestic courts and tribunals », *R v. Secretary of State for the Home Department, ex parte Adan / R v. Secretary of State for the Home Department, ex parte Aitseguer*, (2000), [2001] 1 All E.R. 593; [2001] 2 W.L.R. 143. Pour un survol de la jurisprudence où l'on reconnaît l'importance des positions du HCR, voir Walter Kälin, « Supervising the 1951 Convention on the Status of Refugees: Article 35 and Beyond » dans Erika De Feller, Türk Volker, Frances Nicholson, dir., *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, 613 aux pp.625-627.

responsabilités en matière de rapatriement, mais qu'ils réussissent plutôt à les contourner en préconisant une interprétation extensive des principes clés qui en régissent la pratique.

2.1.2 Le droit au retour : prémisses essentielles au rapatriement volontaire

Le droit international reconnaît à tout réfugié le droit de retourner chez lui s'il le désire¹⁴¹. Le droit au retour a d'abord été formellement reconnu dans la *Déclaration Universelle des droits de l'Homme* qui stipule que « [T]oute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays »¹⁴². Ce droit de retour acquit ensuite un caractère obligatoire avec le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)*¹⁴³. L'article 12(4) du PIDCP prévoit que « [n]ul ne peut être arbitrairement privé du droit d'entrer dans son propre pays »¹⁴⁴. De plus, la *Convention de l'OUA* demande expressément aux États de collaborer pour permettre aux réfugiés d'exercer librement leur droit au retour¹⁴⁵. Ajoutons enfin que le principe a aussi été réaffirmé à plusieurs occasions par le HCR et le Comité exécutif. Citons, par exemple, la Conclusion n°40 qui souligne le « droit fondamental de toute personne de retourner librement dans son pays d'origine »¹⁴⁶.

¹⁴¹ Voir par exemple la *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*, 27 juin 1981, 1520 R.T.N.U. 217 (entrée en vigueur : 21 octobre 1986), art.12(2) [*Charte africaine*], la *Convention américaine relative aux droits de l'homme*, 22 novembre 1969, 1144 R.T.N.U. 123 (entrée en vigueur : 18 juillet 1978), art. 22(5) [*Pacte de San José*] et la *Convention sur la réduction des cas d'apatridie*, 30 août 1961, 989 R.T.N.U. 175 (entrée en vigueur : 13 décembre 1975). Le Comité des droits de l'homme a lui aussi reconnu que « [l]e droit de retourner dans son pays est de la plus haute importance pour les réfugiés qui demandent leur rapatriement librement consenti », *Récapitulation des observations générales ou recommandations générales adoptées par les organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme*, Doc. off. CES NU, Doc. NU HRI/GEN/1/Rev.7 (2004) à la p. 200 au para. 19 [*Récapitulation des observations générales*]. Il est intéressant de noter que le droit au retour était déjà prévu dans la *Magna Carta* rédigée en 1215 qui stipulait que les sujets pourront « sortir et entrer en Angleterre, y demeurer et circuler librement en toute sécurité », art. 41. Concernant le droit au retour, voir aussi Takahashi, *supra* note 26 aux pp. 610-611.

¹⁴² *Déclaration universelle des droits de l'Homme*, Rés. AG 217(III), Doc. off. AG NU, 3^e sess., supp. n°13, Doc. NU A/810 (1948), art.13(2) [*DUDH*]. Rappelons toutefois que la *DUDH* n'a pas de valeur juridiquement contraignante pour les États.

¹⁴³ *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 19 décembre 1966, 999 R.T.N.U. 171, R.T. Can. 1976 n° 47 (entrée en vigueur : 23 mars 1976) [*PIDCP*].

¹⁴⁴ Le Comité des droits de l'homme précise à cet effet que « la notion d'arbitraire est évoquée dans ce contexte dans le but de souligner qu'elle s'applique à toutes les mesures prises par l'État, au niveau législatif, administratif et judiciaire; l'objet est de garantir que même une immixtion prévue par la loi soit conforme aux dispositions, aux buts et aux objectifs du Pacte et soit, dans tous les cas, raisonnable eu égard aux circonstances particulières. Le Comité considère que les cas dans lesquels la privation du droit d'une personne d'entrer dans son propre pays pourrait être raisonnable, s'ils existent, sont rares ». La protection ici conférée ne fait pas de distinction entre les étrangers et les nationaux. Elle s'applique aux individus qui ont un attachement important à un pays qu'ils considèrent comme étant le leur, *Récapitulation des observations générales, supra* note 141 à la p. 201 aux para. 20-21.

¹⁴⁵ *Convention de l'OUA, supra* note 20, art.5(2).

¹⁴⁶ *Conclusion n°40, supra* note 14, préambule.

Les États se sont en outre formellement engagés à respecter le droit au retour dans l'*Agenda pour la protection* qui fut élaboré conjointement par le Comité exécutif et le HCR et accueilli par l'Assemblée générale des Nations Unies en 2002¹⁴⁷. Le droit au retour aurait ainsi acquis une importance telle qu'il serait désormais considéré comme une norme de droit international coutumier. Bien que cela soit contesté par certains juristes, la pratique étatique et les nombreuses résolutions de l'Assemblée générale à cet égard permettent de conclure que le droit au retour demeure également applicable à de larges populations de réfugiés¹⁴⁸.

Ainsi, les États seraient tenus, en vertu du droit international, de respecter la décision de leurs nationaux de revenir chez eux. Le plein exercice du droit au retour dépend toutefois de la pleine collaboration du pays d'origine¹⁴⁹. Il ne suffit donc pas que l'État déclare que le droit de retour de ses nationaux est garanti, mais il faut également que des garanties formelles, telles que des amnisties, soient également apportées¹⁵⁰.

En somme, le droit au retour consolide les assises du rapatriement librement consenti¹⁵¹. Bien qu'il fasse partie du cadre juridique du rapatriement volontaire, il faudrait cependant se garder d'y accorder une importance prioritaire au détriment des normes juridiques garantissant la protection des réfugiés. La possibilité pour les réfugiés de retourner dans leurs pays d'origine est un droit, mais cela ne doit en aucun temps devenir une obligation. Comme nous le verrons, le fondement de la protection des réfugiés doit

¹⁴⁷ *Agenda pour la protection*, supra note 9, but 5 à la p. 72.

¹⁴⁸ Le droit au retour dans les cas d'afflux massifs ne fait toutefois pas consensus. Le retour des réfugiés palestiniens fait d'ailleurs l'objet d'épineux débats. Le professeur Hurst Hannum estime que l'article 12(4) du *PIDCP* ne serait pas applicable aux groupes de réfugiés. Il souligne : «There is no evidence that mass movements of groups such as refugees or displaced persons were intended to be included within the scope of article 12 of the Covenant by its drafters », *The Right to leave and to return in International Law*, La Haye, Martinus Nijhoff, 1987 à la p. 60.

¹⁴⁹ Le Comité des droits de l'homme souligne que pour garantir le plein respect du droit au retour, «des obligations sont imposées tant à l'État dans lequel il réside qu'à l'État dont il est ressortissant. Étant donné que, pour voyager à l'étranger, il faut habituellement des documents valables, en particulier un passeport, le droit de quitter un pays comporte nécessairement celui les documents nécessaires pour voyager.» *Récapitulation des observations générales*, supra note 141 à la p. 198 au para. 9.

¹⁵⁰ Conclusion n°18, supra note 134 au para. f); *Manuel*, supra note 30 à la p. 11.

¹⁵¹ Bill Frelick souligne d'ailleurs: « [...] voluntary repatriation [...] can be distinguished fundamentally as not simply a solution but as a right. Every refugee the world over has the right to return home. Any refugee who is forced by circumstances to remain in exile is being denied a basic human right », «The Right to Return» (1990) 2: 3 Int'l J. Refugee L. 442 à la p.444.

demeurer le principe de non-refoulement et non le droit au retour. En mettant l'accent sur le droit au retour, on risque alors de s'éloigner de l'objectif même de la protection, lequel est de garantir la sécurité des réfugiés et d'empêcher le retour forcé de personnes dont la vie pourrait être menacée dans le pays d'origine¹⁵².

2.1.3 Le principe fondamental de non-refoulement : corollaire obligé du rapatriement volontaire

Le principe de non-refoulement constitue la pierre angulaire de la protection internationale des réfugiés¹⁵³. Consacré à l'article 33 de la *Convention de 1951*, ce principe stipule qu'« aucun des États contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques »¹⁵⁴. Au niveau africain, cette obligation est énoncée dans des termes similaires à l'article 2(3) de la *Convention de l'OUA*¹⁵⁵. Soulignons par ailleurs que l'interdiction de refoulement a également été expressément reconnue dans plusieurs instruments internationaux relatifs aux droits humains¹⁵⁶. L'importance

¹⁵² Dans son *Manuel*, le HCR souligne que le respect du droit au retour constitue le fondement du rapatriement. Saul Takahashi rejette cette interprétation et estime que le droit au retour n'est pas pertinent en droit international des réfugiés puisque les réfugiés sont par définition des gens qui ne peuvent pas retourner chez eux, *supra* note 26 aux pp. 610-611; *Manuel, supra* note 30 à la p. 8.

¹⁵³ Le contenu et le champ d'application du principe de non-refoulement ne sera pas ici analysé en détail. Pour une analyse exhaustive de la question, voir notamment Lauterpacht et Bethlehem, *supra* note 136; Goodwin-Gill, *Refugee supra* note 34 aux pp. 200 et ss.

¹⁵⁴ *Convention de 1951, supra* note 21, art.33.

¹⁵⁵ L'article 2(3) de la *Convention de l'OUA* stipule « [n]ul 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 », *supra* note 20. Pour une analyse de l'article 2(3), voir Okoth-Obbo, *supra* note 69 aux pp. 88-89.

¹⁵⁶ La reconnaissance internationale du principe de non-refoulement en dehors du contexte de l'asile a renforcé sa valeur universelle. Voir par exemple, *Charte africaine, supra* note 141, art. 12(3); *Pacte de San José, supra* note 141, art. 22(8); *Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*, 10 décembre 1984, 1465 R.T.N.U. 85, R.T. Can. 1987 no 36 (entrée en vigueur : 26 juin 1987) [*Convention contre la torture*], art. 3; *PIDCP, supra* note 143, art. 7. Soulignons par ailleurs que le principe a été souligné dans de multiples résolutions et déclarations de principes aussi bien universelles que régionales. Voir notamment, *DUDH, supra* note 142, art. 14(2); *Déclaration sur l'asile territorial*, Rés. AG 2312 (XXII), Doc. off. AG NU, 22^e sess., (1967), art. 3(1) [*Déclaration sur l'asile territorial*]. L'interdiction du refoulement en droit international a été réitérée dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et dans les multiples décisions du Comité des droits de l'homme. Pour une analyse de la jurisprudence européenne sur le sujet, voir Ann Vibeke Eggli, *Mass Refugee Influx and the Limits of Public International Law*, La Haye, Martinus Nijhoff, 2002 à la p.205 et ss. [Eggli]. Notons enfin que le principe a également été intégré dans les Constitutions et les lois ordinaires de plusieurs États. À l'heure actuelle, près de 80 États ont ainsi incorporé la *Convention de 1951* et/ou le *Protocole de 1967* dans leur ordre

fondamentale du principe est donc solidement établie en droit international¹⁵⁷. Bien que cette question demeure controversée, sa reconnaissance internationale est telle que la plupart des juristes s'entendent désormais à l'effet qu'il s'agit d'une règle de droit coutumier. Elle serait, par conséquent, obligatoire pour tous les États, y compris ceux qui ne sont pas parties aux instruments internationaux où le principe est formellement reconnu¹⁵⁸. Quelle que soit la position adoptée sur sa valeur coutumière, le principe de non-refoulement des réfugiés est incontestablement obligatoire pour les États parties à la *Convention de 1951*, au *Protocole de 1967* ou à la *Convention de l'OUA*¹⁵⁹. Les opinions des auteurs divergent cependant quant à son champ d'application matériel. Puisque la conduite

juridique interne ou ont intégré à leurs législations nationales des dispositions expresses sur le non-refoulement, Lauterpacht et Bethlehem, *supra* note 136 à la p. 148 et annexe 2.2.

¹⁵⁷ Le nombre important d'États qui ont formellement accepté l'obligation de non-refoulement dans un instrument juridique régional ou universel démontre que le principe est largement accepté par la communauté internationale. Tel que souligné par Lauterpacht et Bethlehem, 170 des 189 États membres des Nations Unies sont parties à au moins un instrument juridiquement contraignant qui interdit formellement le refoulement. Notons qu'en Afrique, seuls l'Érythrée et l'île Maurice ne sont parties à aucun instrument international relatif aux réfugiés. L'Érythrée est toutefois partie à la *Charte africaine* alors que l'île Maurice est partie à la *Charte africaine*, au *PIDCP* et à la *Convention contre la torture*. Tous les pays africains sont donc juridiquement tenus de respecter le principe de non-refoulement. Voir Lauterpacht et Bethlehem, *ibid.* aux pp. 93, 147 et annexe 2.2.

¹⁵⁸ Dans l'*Agenda pour la protection*, les États parties ont reconnu que l'applicabilité du principe de non-refoulement était consacrée dans le droit coutumier international, *supra* note 9, préambule au para. 4. La *Déclaration de San Remo sur le principe de principe de non refoulement* de l'Institut international de droit humanitaire reconnaît également que le principe fait intégralement partie du droit international coutumier. Dans une note explicative sur la valeur coutumière de l'article 33, l'Institut international de droit humanitaire précise : « [i]n the last half-century, no State has expelled or returned a refugee to the frontiers of a country where his life or freedom would be in danger [...] using the argument that refoulement is permissible under contemporary international law. Whenever refoulement occurred, it did so on the grounds that the person concerned was not a refugee [...] or that a legitimate exception applied. », San Remo, Septembre 2001 à la p. 1. Déjà en 1982, le Comité exécutif soulignait que le principe était « en train d'acquiescer le caractère d'une norme impérative de droit international », *Conclusions générales*, n°25 (XXXIII) au para. b). Tel que souligné par Lauterpacht et Bethlehem, la participation quasi-universelle des États aux traités qui interdisent le refoulement et l'absence d'opposition sur la valeur normative du principe traduisent l'existence d'une norme internationale coutumière. Toute pratique étatique qui va à l'encontre du principe constitue une violation du droit international, mais ne réfute aucunement sa valeur coutumière, *ibid.* aux pp.141 et ss.; Sur la valeur coutumière du principe de non-refoulement, voir également Goodwin-Gill, *Refugee*, *supra* note 34 aux pp. 200 et ss.; Jean Allain, « The Jus Cogens Nature of Non Refoulement » (2001) 13 Int'l J. Refugee L. 533. Notons que le caractère coutumier du principe ne fait toutefois pas l'unanimité. Le professeur James Hathaway, par exemple, adopte une approche largement plus conservatrice et il estime que le principe de non-refoulement ne peut être considéré comme une norme de droit international coutumier. Compte tenu des violations récurrentes du principe par les États, on ne saurait, selon lui, conclure à l'existence d'une pratique générale acceptée comme étant de droit. La condition de l'*opinio juris* ne serait pas non plus satisfaite puisque plusieurs États, notamment en Asie et au Moyen-Orient, auraient refusé d'être liés par le principe, Hathaway, *Rights*, *supra* note 28 aux pp. 363-365. Dans le même sens, voir aussi Kay Hailbronner, « Non-refoulement and Humanitarian Refugees: Customary International Law or Wishful Legal Thinking » (1986) 6 Va. J. Int'l L. 857; Nicolas Coleman, « Non-refoulement Revised: Renewed Review of the Status of the Principle of Non-refoulement as Customary International Law » (2005) 5 Eur. J. Migr. & L. 23.

¹⁵⁹ Conformément à l'article 42 de la *Convention de 1951*, les États ne peuvent formuler de réserves à l'article 33. L'interdiction de déroger au principe de non-refoulement a par ailleurs été soulignée à plusieurs occasions par le Comité exécutif et l'Assemblée générale des Nations Unies. Voir par exemple, *Haut Commissariat des Nations Unies*, Rés. AG 51/75, Doc. off. AG NU, 51^e sess., Doc. NU A/RES/51/75 (1997) au para. 3 où l'Assemblée générale demande aux États de « respecter scrupuleusement le principe fondamental et intangible du non-refoulement »; HCR, Comité exécutif, *Conclusion générale sur la protection internationale*, n°79 (XLVII) (1996) au para. i) [Conclusion n°79].

des opérations de rapatriement doit respecter pleinement le principe cardinal de non-refoulement, il importe d'en préciser la portée juridique dans le contexte de l'asile.

Alors que l'on soutenait autrefois que seuls les réfugiés formellement reconnus et présents sur le territoire des États membres pouvaient se prévaloir de la protection contre le refoulement, la doctrine et la pratique étatique contemporaines préconisent une interprétation plus extensive de l'article 33¹⁶⁰. Étant donné le caractère déclaratoire de la détermination du statut de réfugié, on reconnaît désormais que la protection contre le refoulement ne dépend pas de la reconnaissance formelle de la qualité de réfugié¹⁶¹. Bien qu'il ne crée pas une obligation pour les États d'accorder l'asile, le principe de non-refoulement implique cependant une admission, au moins temporaire, afin de s'assurer que l'individu ne sera pas renvoyé vers un territoire où il risque d'être persécuté¹⁶². Plusieurs juristes et gouvernements nationaux estiment que l'article 33 doit couvrir également les situations de violences généralisées qui pourraient constituer une menace à la vie et à la liberté des individus¹⁶³. Ainsi, les demandeurs d'asile et les réfugiés *prima facie* dans les

¹⁶⁰ Pour une interprétation restrictive de l'article 33, voir Atle Grahl-Madsen, *The Status of Refugees in International Law*, vol. 2, Leyden, Sijthoff, 1966 aux pp. 94-99. Sur l'évolution de l'interprétation de l'article 33 depuis l'adoption de la *Convention de 1951*, voir Goodwin-Gill, *Refugee*, *supra* note 34 aux pp. 200 et ss.; Lauterpacht et Bethlehem, *supra* note 136.

¹⁶¹ Telle que reconnue par les États parties lors des Consultations mondiales de 2001, la protection des demandeurs d'asile contre le refoulement s'applique jusqu'à ce qu'une décision concernant leur statut ait été rendue. Voir HCR, *Consultations Mondiales, Summary Conclusions : The Principle of Non-refoulement*, Doc. NU UNHCR/IOM/08/2002 (2001) Annexe 3, au para. 3 [Doc. NU UNHCR/IOM/08/2002]. En 1977, le Sous comité sur la protection internationale soulignait : « [...] la détermination du statut de réfugié ne revêt que le caractère d'une déclaration. Il n'y a donc pas lieu de considérer que, du simple fait qu'une personne n'a pas été officiellement reconnue comme réfugié, elle ne possède pas ce statut et elle n'est donc pas protégée par le principe du non refoulement. », *Note sur le non-refoulement*, Doc. NU EC/SCP/2 (1977) au para. 19. Voir aussi Conclusion n°79, *supra* note 159 au para. j) et *Haut Commissariat de l'ONU pour les réfugiés*, Rés. AG 53/125, Doc. off. AG NU, 53^e sess., Doc. NU A/RES/53/125 (1999) au para.5 où l'on réaffirme l'application du principe de non-refoulement en l'absence de reconnaissance formelle du statut de réfugié. Notons aussi que le Comité exécutif a également souligné que le principe de non-refoulement s'appliquait « tant à la frontière qu'à partir du territoire d'un État », et ce que les personnes « aient ou non été officiellement reconnues comme réfugiés », HCR, Comité exécutif, *Non-refoulement*, n° 6 (XXVIII) (1977) au para. c). Puisque le rapatriement volontaire ne concerne que les réfugiés présents sur le territoire de l'État hôte, l'interdiction du rejet à la frontière se situe en dehors du cadre de notre analyse. Mentionnons seulement que la pratique étatique et la majorité des juristes reconnaissent que l'article 33 s'applique également aux demandeurs d'asile à la frontière. Voir à ce sujet Goodwin-Gill, *Refugee*, *supra* note 34 aux pp. 205-208; Lauterpacht et Bethlehem, *ibid.* aux pp. 116-118.

¹⁶² Goodwin-Gill, *Refugee*, *supra* note 34 à la p. 215. Voir *contra* Michael Barutciski, « Le militantisme juridique et le néo-naturalisme face au droit international positif : les flux massifs des réfugiés et la sécurité nationale » (2002) 14:1 R.Q.D.I. 38 où l'on soutient que les États ne sont pas obligés d'admettre les réfugiés sur leur territoire [Barutciski, « militantisme »].

¹⁶³ En 2004, le Comité exécutif a demandé aux États de respecter strictement le principe de non-refoulement dans les contextes de persécution, violence généralisée et violations des droits de l'homme qui causent le déplacement, HCR, Comité exécutif, *Conclusion générale sur la protection internationale*, n°99 (LV) (2004) au para. l) [Conclusion n°99]. Lauterpacht et Bethlehem sont également en faveur d'une application du principe au-delà des motifs de la *Convention de 1951*. Ils notent à

situations d'afflux massifs sont également protégés contre le refoulement en vertu de l'article 33¹⁶⁴. Soulignons par ailleurs que la disposition du texte africain sur le non-refoulement a une portée plus large que la disposition homologue dans la *Convention de 1951*. L'interdiction du rejet à la frontière et l'application du principe aux demandeurs d'asile sont d'ailleurs expressément prévues par la *Convention de l'OUA*¹⁶⁵. Les États membres de la *Convention de l'OUA* se sont ainsi engagés à offrir un asile, du moins temporaire, aux individus dont la vie, l'intégrité corporelle ou la liberté est menacée¹⁶⁶.

La *Convention de 1951* autorise exceptionnellement la dérogation au principe de non-refoulement pour des raisons impérieuses de sécurité nationale ou d'ordre public¹⁶⁷. Compte tenu des conséquences graves pour les individus refoulés, l'exception au principe

cet effet: « A number of factors suggest that a broad reading of the threat contemplated by Article 33(1) is warranted. First, as has been noted, the UNGA has extended UNHCR's competence over the past fifty years to include those fleeing from more generalized situations of violence. To the extent that the concept of 'refugee' has evolved to include such circumstances, so also must have the scope of Article 33(1). The Article must therefore be construed to include circumstances of generalized violence which pose a threat to life or freedom whether or not this arises from persecution», *supra* note 136 aux pp. 124-125.

¹⁶⁴ Puisqu'ils jouissent des mêmes droits que les réfugiés formellement reconnus, les réfugiés *prima facie* sont nécessairement protégés contre le refoulement. Lors des Consultations mondiales de 2001, les États ont d'ailleurs reconnu que l'objectif de la détermination *prima facie* est « d'assurer l'admission vers la sécurité, la protection contre le refoulement et le traitement humanitaire de base à ceux qui en ont absolument besoin », Doc. NU EC/GC/01/4 *supra* note 68 au para. 6. Tel que souligné par Guy Goodwin-Gill, le libellé de l'article 33 ne permet pas de conclure que les réfugiés en situations d'afflux massifs sont exclus de la protection contre le refoulement, *Refugee*, *supra* note 134 à la p. 335. L'application du principe de non-refoulement ne devrait pas dépendre du nombre de demandeurs d'asile, mais plutôt des risques auxquels ils pourraient être exposés advenant leur expulsion, Egli, *supra* note 156 aux pp. 169-170, 179. Notons enfin que l'obligation de non-refoulement dans des cas d'afflux massifs a été réitérée à plusieurs occasions par le Comité exécutif. Déjà en 1981, le Comité exécutif soulignait que le principe doit être « scrupuleusement observé dans toutes les situations comportant un afflux massif de réfugiés », *Asile temporaire*, n°19 (XXXI) (1980) au para. a). Voir aussi HCR, Comité exécutif, *Protection des personnes en quête d'asile en cas d'arrivées massives*, n° 22 (XXXII) (1981) au para. II [Conclusion n° 22]; Conclusion n°74, *supra* note 133 au para. r) ; Conclusion n°100, *supra* note 29 au para. i). Certains auteurs estiment toutefois que les États ne se sentent pas liés par une obligation juridique *stricto sensu* dans les cas d'afflux massifs, mais plutôt par une obligation morale et humanitaire, Bouteillet-Paquet, *supra* note 64 aux pp. 106-107.

¹⁶⁵ Aussi, est-il stipulé que « [n]ul ne peut être soumis par un État membre à des mesures telles que le refus d'admission à la frontière [...] », *Convention de l'OUA*, *supra* note 20, art.2(3); Voir les commentaires de Lauterpacht et Bethlehem, *supra* note 136 à la p. 125.

¹⁶⁶ Le paragraphe 4 de l'article 2 de la *Convention de l'OUA* stipule que «[t]out réfugié qui n'a pas reçu le droit de résider dans un quelconque pays d'asile pourra être admis temporairement dans le premier pays d'asile où il s'est présenté comme réfugié » [nous soulignons], *supra* note 20. À l'instar de la *Convention de 1951*, la *Convention de l'OUA* ne comporte aucune obligation pour les États d'accueil d'accorder l'asile, Goodwin-Gill, *Refugee*, *supra* note 34 à la p. 342.

¹⁶⁷ La *Convention de 1951* stipule qu'une dérogation au principe peut être invoquée s'il y a des raisons sérieuses de penser que le réfugié représente un « danger pour la sécurité du pays où il se trouve ou qui, ayant été l'objet d'une condamnation définitive pour un crime ou délit particulièrement grave, constitue une menace pour la communauté dudit pays», *supra* note 21, art. 33(2). Il s'agit de la seule exception autorisée au principe de non-refoulement. Notons que les concepts de sécurité nationale et d'ordre public ne sont toutefois pas définis en droit international et que leur interprétation est laissée à la discrétion des autorités nationales. Voir à ce sujet Goodwin-Gill, *Refugee*, *supra* note 34 aux pp. 234 et ss.

de non-refoulement a un champ d'application très restreint¹⁶⁸. Les répercussions économiques ou politiques négatives entraînées par les afflux massifs ne peuvent servir de prétexte pour justifier l'expulsion de réfugiés ou demandeurs d'asile¹⁶⁹. Bien que certains afflux massifs puissent constituer un danger réel pour la sécurité du pays d'accueil, il est largement admis que l'exception au principe de non-refoulement ne peut être invoquée dans de telles circonstances¹⁷⁰. Contrairement à la *Convention de 1951*, notons que l'instrument africain ne tolère aucune exception au principe de non-refoulement.

En somme, le droit international interdit le rapatriement de demandeurs d'asile ou de réfugiés vers un territoire où ils risquent d'être persécutés ou qui pourrait constituer une menace à leur vie, à leur intégrité corporelle et à leur liberté¹⁷¹. Le caractère volontaire et

¹⁶⁸Lauterpacht et Bethlehem notent que l'exception à l'article 33(2) doit nécessairement répondre à deux conditions fondamentales. L'État doit d'abord démontrer qu'il a « des raisons sérieuses de penser » que le réfugié représente un danger pour la sécurité nationale. La norme de preuve serait ici plus élevée que celle applicable dans un contexte d'exclusion en vertu de l'article 1(F). Ensuite, seul un danger très sérieux à la sécurité nationale pourrait justifier le refoulement. On préconise que soient pris en considération les facteurs suivants lorsqu'une dérogation au principe de non-refoulement est envisagée : 1) la gravité que pose le danger à la sécurité nationale 2) l'imminence du danger 3) l'élimination du danger avec le refoulement de l'individu concerné 4) la gravité du risque encouru par l'individu concerné 5) la prise en compte des alternatives, telles que les mesures permettant l'admission des individus concernés dans un tiers pays sûr, *supra* note 136 aux pp. 137-140.

¹⁶⁹ Le Comité exécutif note que dans les cas d'afflux massifs, les « gouvernements concernés ont avancé le manque de ressources pour absorber une nouvelle vague de réfugiés, les menaces contre leur sécurité nationale et les craintes d'une déstabilisation politique intérieure [...]. Ce peut être des préoccupations très réelles, mais qui demandent une solidarité internationale et non pas le refoulement qui ne peut jamais se justifier légalement », Doc. NU A/AC.96/951, *supra* note 74 au para. 18. Voir également Lauterpacht et Bethlehem, *ibid.* à la p. 119.

¹⁷⁰ Notons que l'article 33(2) de la *Convention de 1951* fait expressément référence à la menace posée par un individu, *supra* note 21. Citons à cet effet, Jean-Marie Henckaerts, qui note : « [N]ot every alien, victim of mass expulsion, can constitute a security threat. Hence, the national security exception cannot serve to justify a mass expulsion », *Mass Expulsion in Modern International Law and Practice*, La Haye, Martinus Nijhoff, 1995 aux pp. 33, 102-106 [Henckaerts]. Certains auteurs sont toutefois d'avis que les afflux massifs peuvent parfois justifier une dérogation au principe de non-refoulement. La *Déclaration sur l'asile territorial* stipule d'ailleurs qu'il ne pourra être dérogé au principe de non-refoulement que « pour des raisons majeures de sécurité nationale ou pour protéger la population, comme dans le cas d'un afflux en masse de personnes » [nous soulignons], *supra* note 156, art. 3(2). Bien que cette déclaration démontre la réticence des États à être liés par l'obligation de non-refoulement dans les cas d'afflux massifs, rappelons qu'il ne s'agit pas d'un instrument juridiquement contraignant. Rien ne permet de déduire une exception similaire dans les instruments universellement contraignants, Egli, *supra* note 156 à la p. 173. Le professeur James Hathaway estime quant à lui que les États aux prises avec des afflux massifs de réfugiés ne sont pas liés par le principe de non-refoulement lorsque l'arrivée des réfugiés menace la protection des intérêts nationaux les plus fondamentaux. Il note : « where [refugee's] presence or actions give rise to an objectively reasonable, real possibility of directly or indirectly inflicted substantial harm to the host State's most basic interests, including the risk of an armed attack on its territory or its citizens, or the destruction of its democratic institutions », Hathaway, *Rights*, *supra* note 28 aux pp. 336,367. Dans le même sens, voir Barutciski, « militantisme », *supra* note 162 où l'on soutient que le principe non-refoulement peut faire l'objet d'exception en cas de d'afflux massifs qui constituent un risque sérieux de déstabilisation nationale.

¹⁷¹ Tel que souligné par Lauterpacht et Bethlehem : « no person seeking asylum may be rejected, returned, or expelled in any manner whatever where this would compel him or her to remain in or to return to a territory where he or she may face a threat of persecution or a threat to life, physical integrity, or liberty. [...] this principle allows of no limitation or exception », *supra* note 136 à la p. 163; Voir aussi HCR, Comité exécutif, *Refugiés sans pays d'asile*, n°15 (XXX) (1979) au para. b).

sécuritaire du retour est donc un corolaire obligé du principe de non-refoulement. Cette obligation fondamentale crée une double responsabilité pour les gouvernements d'accueil et le HCR. Ces derniers doivent, d'une part, s'abstenir d'adopter des politiques qui pousseraient de *quelque manière que ce soit* les réfugiés à retourner vers un territoire où leur vie pourrait être menacée et ils doivent, d'autre part, s'assurer également que le retour est à la fois sécuritaire et librement consenti¹⁷².

2.2 Les principes fondamentaux en matière de rapatriement

2.2.1 Le libre consentement au rapatriement

Le libre consentement au retour constitue la pierre angulaire de la protection des réfugiés dans le processus de rapatriement¹⁷³. Tel que mentionné précédemment, la *Convention de 1951*, seul instrument international juridiquement contraignant en matière de réfugié, ne prévoit cependant aucune disposition expresse sur le rapatriement. Le silence de la *Convention de 1951* sur le libre consentement au retour n'autorise pas pour autant le retour forcé des individus dont la crainte de persécution est toujours fondée¹⁷⁴. Il y aurait en fait une obligation juridique implicite à l'effet que le rapatriement des réfugiés doit être consenti¹⁷⁵. Les réfugiés seraient protégés contre le rapatriement forcé parce qu'ils sont, par définition, « non rapatriables »¹⁷⁶. Le caractère nécessairement volontaire du rapatriement

¹⁷² Lors de la Table ronde sur le principe de non-refoulement qui s'est tenue dans le cadre des Consultations mondiales de 2001, les États ont reconnu : « The principle of *non-refoulement* embodied in Article 33 encompasses any measure attributable to the State which could have the effect of returning an asylum seeker or refugee to the frontiers of territories where his or her life or freedom would be threatened, or where he or she is at risk of persecution, including interception, rejection at the frontier or *indirect refoulement*», [nous soulignons], Doc. NU UNHCR/IOM/08/2002, *supra* note 161 au para. 4. Le *Manuel* souligne par ailleurs que la responsabilité première du HCR est de veiller au respect du principe de non-refoulement, *supra* note 30 à la p. 31. Takahashi, *supra* note 26 à la p. 594.

¹⁷³ *Manuel*, *supra* note 30 à la p.10.

¹⁷⁴ James Hathaway précise d'ailleurs à cet effet : « the voluntariness of the decision to return must be considered in assessing the legality of any return in circumstances where refugee status has not come to an end », « The Right of States to Repatriation Former Refugee » (2005) 20 Ohio St. J. on Disp. Resol. 175 à la p. 177 [Hathaway, « Right of States »].

¹⁷⁵ Selon certains, la pratique uniforme et largement acceptée des Nations Unies, ainsi que celle des pays d'accueil et d'origine depuis plus de 40 ans permettrait de considérer le principe du libre consentement dans les opérations de rapatriement des réfugiés comme une norme coutumière en droit international. Voir Zieck, *UNHCR*, *supra* note 7 à la p.430; Othman-Chande, *supra* note 22 aux pp. 125-126. Précisons ici que le rapatriement forcé des individus qui ont cessé d'être réfugiés serait toutefois autorisé en droit international. Cette question sera toutefois abordée en détail dans la section consacrée à la cessation du statut de réfugié suite à un changement de circonstances.

¹⁷⁶ Zieck, « Paradigm », *supra* note 82 à la p.36.

serait ainsi confirmé en droit international par l'interdiction du refoulement. Tout rapatriement qui n'est pas entièrement fondé sur le libre consentement du réfugié pourrait en effet donner lieu à une violation du principe de non-refoulement¹⁷⁷.

L'obligation du libre consentement est en outre prévue dans plusieurs autres instruments juridiques régionaux et internationaux. Le principe est d'abord formellement reconnu dans le *Statut* qui exige de «faciliter le rapatriement *librement consenti* » [nous soulignons]¹⁷⁸. Conformément à son *Statut*, le HCR ne peut participer à des rapatriements qui ne sont pas pleinement consentis. Tel que souligné plus tôt, le *Statut* du HCR n'a toutefois pas de valeur formellement contraignante pour les États. Force est de constater cependant que la quasi-totalité des opérations de rapatriement en Afrique sont organisées sous l'égide du HCR. La pratique des pays africains en matière de rapatriement s'inscrit d'ailleurs davantage dans le cadre du *Statut* du HCR que dans celui de la *Convention de 1951*¹⁷⁹. Le caractère volontaire du rapatriement est par ailleurs reconnu formellement dans la *Convention de l'OUA*¹⁸⁰. Ainsi, tout État partie à la *Convention de l'OUA* qui souhaiterait organiser lui-même le rapatriement des réfugiés sur son territoire serait également tenu de respecter le principe du libre consentement au retour.

Enfin, plusieurs conclusions et décisions du HCR et de l'Assemblée générale des Nations Unies soulignent que le libre consentement au rapatriement doit toujours être respecté. Déjà en 1958, l'Assemblée générale soulignait que le rapatriement devait être

¹⁷⁷ Barutckiski note d'ailleurs: «If a person who meets the refugee definition is forced to return by the host State, then the involuntary repatriation is actually termed *refoulement* in international law and constitutes the most fundamental violation of the 1951 Convention.», *supra* note 86 à la p. 251.

¹⁷⁸ *Statut*, *supra* note 77 au para. 8(d).

¹⁷⁹ Tel que mentionné par James Hathaway: «Because most repatriations involve returns from one less developed country to another, poorer host states lacking the resources to effectuate repatriation on their own have generally turned to UNHCR to underwrite and/to conduct the repatriation effort [...] The fiscal reality in much of the less developed world has thus meant that the dominant standard for repatriation is not truly Convention based at all, but is rather structured to meet the requirements of UNHCR's institutional mandate to undertake only repatriation that is voluntary », « Right of States », *supra* note 174 aux pp.191-192.

¹⁸⁰ L'article 5(1) stipule : «Le caractère essentiellement volontaire du rapatriement doit être respecté dans tous les cas et aucun réfugié ne peut être rapatrié contre son gré», *Convention de l'OUA*, *supra* note 20.

encouragé «conformément aux vœux librement exprimés par les réfugiés eux-mêmes»¹⁸¹. Le principe du libre consentement a par ailleurs été réitéré dans les deux principales conclusions adoptées par le Comité exécutif sur le sujet¹⁸². L'obligation de respecter le consentement fut également intégrée dans les *Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays*¹⁸³. Plus récemment, l'importance du principe a été reconnue dans l'*Agenda pour la protection* qui souligne que les réfugiés doivent avoir possibilité de prendre une décision en toute liberté »¹⁸⁴. Bien qu'ils ne soient pas juridiquement contraignants, ces documents reflètent un large consensus de la communauté internationale à l'effet que le libre consentement est une condition *sine qua non* au rapatriement des réfugiés.

On peut ainsi conclure que le libre consentement au retour constitue bel et bien une obligation juridique fondamentale, tant et aussi longtemps que les circonstances dans le pays d'origine justifient le besoin de protection internationale. Ce principe se pose en garantie contre le refoulement et il contribue à assurer le respect des droits et de la dignité des réfugiés. La légalité du retour dépendrait donc du respect de la décision du réfugié¹⁸⁵.

Outre le fait qu'il s'agisse d'une obligation juridique en vertu du droit international, le libre consentement des réfugiés au retour est également un outil de protection fondamental. Force est d'admettre que, règle générale, les réfugiés seraient normalement les mieux placés pour déterminer si les conditions sont suffisamment sécuritaires pour

¹⁸¹ *Année mondiale du réfugié*, Rés. AG 1285 (XIII), Doc. off. AG NU, 13^e sess. (1958) au para. a). Le principe fondamental du libre consentement au retour avait également été reconnu quelques années auparavant par l'Assemblée générale. Elle statua alors qu' « aucun réfugié ou personne déplacée qui [...] fait valoir des raisons satisfaisantes pour ne pas retourner dans son pays d'origine [...] ne sera contraint de retourner dans son pays d'origine », *Question des réfugiés*, Rés. AG 8(I), Doc. off. AG NU, 1^{ère} sess., Doc. NU A/45 (1946) au para. c) (ii).

¹⁸² La Conclusion n° 18 souligne « que le caractère volontaire du rapatriement doit toujours être respecté », *supra* note 133 au para. b). Ce principe a été réitéré cinq ans plus tard par le Comité exécutif dans la Conclusion n° 40 qui stipule que les réfugiés ne « doivent être rapatriés que s'ils en expriment librement le désir », *supra* note 14 au para. b). Voir aussi HCR, *Rôle de protection du HCR dans les pays d'origine*, Doc. NU EC/46/SC/CRP. 17 (1996) au para.7 qui souligne que le principe essentiel du libre consentement au retour ne doit aucunement être compromis [Doc. NU EC/46/SC/CRP. 17]. Dans le même sens, Doc NU EC/GC/O2/5, *supra* note 13; Conclusion n° 89, *supra* note 8, préambule.

¹⁸³ Le principe 28 stipule qu'il incombe aux autorités compétentes de « créer des conditions propices au retour *librement consenti*, dans la sécurité et la dignité, des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays dans leur foyer ou leur lieu de résidence habituel, ou à leur réinstallation volontaire dans une autre partie du pays, ainsi que de leur fournir les moyens nécessaires à cet effet » [nous soulignons], *Principes directeurs*, *supra* note 1.

¹⁸⁴ *Agenda pour la protection*, *supra* note 9, but 5 à la p. 74.

¹⁸⁵ Hathaway, *Rights*, *supra* note 28 à la p. 919.

permettre un éventuel retour¹⁸⁶. L'individu doit pouvoir décider lui-même que les conditions qui ont causé la fuite ont cessé d'exister ou, si c'est toujours le cas, qu'elles ont évolué de telle manière qu'elles ne justifient plus un besoin de protection internationale. Précisons qu'il est également possible qu'un réfugié puisse souhaiter retourner dans son pays d'origine alors que les conditions ne sont pas sécuritaires. Dans ce cas, le HCR se doit aussi de respecter la décision du réfugié. Le réfugié qui accepte de retourner volontairement dans son pays d'origine reconnaît qu'il n'entretient plus de crainte subjective de persécution. Il consent de ce fait à ne plus bénéficier de la protection internationale qui lui a été accordée. La décision du moment opportun pour le retour devrait donc toujours revenir au réfugié. Le libre consentement concourt, de ce fait, à pérenniser le retour.

C'est au HCR qu'il incombe de s'assurer que le rapatriement est complètement volontaire et que rien ne force les réfugiés à retourner chez eux contre leur gré. La nature « volontaire » du rapatriement ne fait toutefois pas l'objet d'une définition claire et arrêtée. Le libre consentement est une notion complexe qui va bien au-delà de la simple acceptation écrite du réfugié à être rapatrié¹⁸⁷. Pour le HCR, le libre consentement signifie d'une part, qu'aucune mesure ne force le réfugié à retourner dans son pays contre son gré et d'autre part, que rien n'empêche le réfugié de retourner chez lui s'il le souhaite¹⁸⁸. Du point de vue du HCR, le consentement est lié à la situation qui prévaut tant dans le pays d'accueil que dans le pays d'origine. La décision du réfugié ne doit d'ailleurs être soumise à aucune forme de coercition directe ou indirecte, qu'elle soit physique, psychologique ou matérielle. Par

¹⁸⁶ Amnesty International, *Région des Grands Lacs : les réfugiés et les personnes déplacées sont toujours livrées à un sort incertain*, Doc. AI AFR 02/007/1997 (1997) en ligne : Amnesty International <http://web.amnesty.org/library/Index/FRAAFRO20071997?open&of=FRA-TZA> à la p. 4 [AI, *Grands Lacs*].

¹⁸⁷ Jean-Marie Henckaerts précise en outre que le consentement doit être garanti à toutes les étapes de l'opération (campagne d'information, prise de décision, préparatif, retour et réintégration), *supra* 170 note aux pp. 107,122.

¹⁸⁸ Dans le même sens, voir également l'interprétation du caractère volontaire du rapatriement dans la Conclusion n°101, *supra* note 8, préambule. Le HCR identifie trois situations où le libre consentement n'est pas respecté: « 1) host country authorities deprive refugees of any real freedom of choice through outright coercion or measures such as, for example, reducing essential services, relocating refugees to hostile areas, encouraging anti-refugee sentiment on the part of the local population.2) factions among the refugee population or exiled political organizations influence the refugees' choice either directly by physically pressuring them to return, or indirectly by activities such as disinformation campaigns about the risk of remaining in the country of asylum or dangers related to returning home.3) certain interest groups in the host country actively discourage voluntary repatriation by disseminating false information including incorrect promises of assistance, economic opportunities or improvement of the legal status », *Manuel, supra* note 30 aux pp.10,30.

ailleurs, la volonté de retourner ne doit pas résulter d'un désir de fuir le pays d'accueil, mais plutôt d'une réelle volonté de regagner son pays d'origine. Pour être considérée comme volontaire, la décision du réfugié doit donc être individuelle, prise librement et en toute connaissance de cause. Pour ce faire, elle est nécessairement basée sur une information complète, objective et exacte sur la situation dans le pays d'origine, ainsi que sur les programmes d'assistance à la réintégration¹⁸⁹. L'objectivité et la fiabilité de l'information communiquée aux réfugiés sur la situation dans le pays d'origine jouent donc un rôle déterminant dans la décision du réfugié, et une telle information constitue de ce fait l'élément central du libre consentement¹⁹⁰.

Le HCR a donc la responsabilité d'organiser des campagnes d'information à l'intention des réfugiés visant à leur faciliter la prise de décision¹⁹¹. Pour ce faire, le HCR peut, par exemple, organiser avec les réfugiés des visites dans le pays d'origine et inviter des rapatriés à venir témoigner de leur expérience¹⁹². L'accès indépendant du HCR aux populations réfugiées est une condition fondamentale pour informer efficacement les réfugiés sur la situation dans leur pays d'origine. Enfin, afin de garantir un rapatriement pleinement consenti, il incombe au personnel du HCR de rester à l'écoute des réfugiés et de tâcher de répondre à leurs besoins et préoccupations¹⁹³.

Plusieurs facteurs peuvent cependant influencer la décision du réfugié et limiter son caractère réellement volontaire. La qualité des informations fournies, le niveau d'intégration locale, l'assistance offerte, les conditions de sécurité dans le pays d'accueil et

¹⁸⁹Tel que souligné dans Conclusion n°101, *supra* note 8, préambule. Voir aussi *Manuel des situations d'urgence*, *supra* note 8 à la p. 292.

¹⁹⁰Doc. NU EC/1992/SCP/CRP.3, *supra* note 13 para. 8(b).

¹⁹¹*Manuel*, *supra* note 30 à la p. 32.

¹⁹²*Manuel des situations d'urgence*, *supra* note 8 à la p. 292. Voir également Conclusion n° 74, *supra* note 134 au para. z).

¹⁹³*Manuel des situations d'urgence*, *ibid.* à la p. 294.

la nature du changement politique dans le pays d'origine sont autant d'éléments qui ont une incidence sur le libre consentement du réfugié¹⁹⁴.

2.2.2 Le retour dans la sécurité et la dignité

Alors qu'il était autrefois utilisé sporadiquement dans le discours du HCR, le principe du retour dans la sécurité et dans la dignité est aujourd'hui un pilier majeur de la rhétorique en matière de rapatriement volontaire¹⁹⁵. Ce principe détermine à quel moment il faudrait procéder au rapatriement et de quelle façon il faudrait le mener. Rappelons que la décision du HCR de promouvoir ou de simplement faciliter le retour dépend du niveau de sécurité dans le pays d'origine. Le HCR encouragera le rapatriement seulement s'il apparaît, en toute objectivité, que le retour est sécuritaire et durable pour la plupart des réfugiés¹⁹⁶.

Avant de s'engager dans la promotion du retour, il incombe donc au HCR de s'assurer que les conditions dans le pays d'origine garantissent à la fois la sécurité des rapatriés et le respect de leur dignité. Ni la *Convention de 1951* ni le *Statut du HCR* ne font toutefois mention du retour dans la sécurité et la dignité. La *Convention de l'OUA* souligne, quant à elle, l'obligation des États d'assurer le « retour sain et sauf des réfugiés », mais elle demeure néanmoins silencieuse quant à la notion de dignité¹⁹⁷. Officiellement apparu à la fin des années 80, le principe du retour dans la sécurité et la dignité figure désormais dans plusieurs accords de paix et documents des Nations Unies¹⁹⁸. Le retour dans ces conditions

¹⁹⁴ Pour une étude sociologique du processus de décision et des diverses raisons qui poussent les réfugiés à retourner chez eux, voir Kimberly Maynard, *Healing Communities in Conflict: International Assistance in Complex Emergencies*, New York, Columbia University Press, 1999 à la p. 83.

¹⁹⁵ Tel que souligné dans le *Manuel*: « UNHCR's obligation to find solutions to refugee problems including through promoting and facilitating voluntary repatriation where appropriate, includes the initial reintegration of the returnees in conditions of "safety and dignity», *supra* note 30 à la p. 52.

¹⁹⁶ *Manuel des situations d'urgence*, *supra* note 8 à la p. 291; *Manuel*, *supra* note 30 à la p. 14.

¹⁹⁷ *Convention de l'OUA*, *supra* note 20, art. 5(2).

¹⁹⁸ Le principe est formellement reconnu dans la *Déclaration du Millénaire*, Rés. AG 55/2, Doc. off. AG NU, 55^e sess., Doc. NU A/RES/55/2(2000) au point VI; « Déclaration et programme d'action de Vienne » dans *Rapport de la Conférence Mondiale sur les droits de l'homme*, Doc. NU A/CONF.157/23, 14-25 juin 1993 au para. 23; *Rapport du Secrétaire général sur le Soudan*, Rés. CS 1564, Doc. off. CS NU, 5040^e séance, Doc. NU S/RES/1564 (2004) au para. 6; *Résolution sur la situation concernant la République démocratique du Congo*, Rés. CS 1258, Doc. off. CS NU, 4032^e séance, Doc. NU S/RES/1258 (1999) au para. 6. Le principe du retour dans la sécurité et la dignité était aussi expressément prévu dans les accords de paix du Libéria, du Guatemala, du Cambodge et de la Géorgie. Voir Megan Bradley, «Return in Dignity: A Neglected Protection Challenge», Working Paper n° 40, 2007 à la p. 3 [Bradley].

a, plus récemment, été intégré dans les *Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays*¹⁹⁹. Malgré cette large reconnaissance internationale, le retour dans la sécurité et la dignité ne fait toujours pas l'objet d'une définition claire et opérationnelle. Par conséquent, sa signification peut porter à confusion et prêter à diverses interprétations. Étant donné l'importance du principe au sein de la rhétorique sur le retour, le manque actuel de balises claires, surtout en matière de dignité, pourrait fragiliser la protection des réfugiés.

Le cadre théorique du rapatriement prévoit que le retour doit nécessairement se dérouler dans des « conditions de sécurité absolues »²⁰⁰. Comparativement à la dignité, la sécurité est évaluée selon des critères mieux définis. Le HCR divise la notion de « sécurité » en trois composantes, à savoir la sécurité physique, la sécurité juridique et la sécurité matérielle. La sécurité physique se définit par l'absence de menaces armées directes ou indirectes occasionnées par une guerre ou l'absence d'attaques directes contre les populations réfugiées ou déplacées. Les persécutions, les détentions illégales, les traitements discriminatoires, la violence ou l'exploitation sont autant de menaces à la sécurité physique des réfugiés²⁰¹. Par sécurité juridique, on entend la possibilité pour les rapatriés d'avoir un statut juridique, de ne pas subir de discrimination et de bénéficier des mêmes droits que les autres nationaux. Aucun obstacle administratif ou juridique ne doit nuire à leur réintégration. Enfin, la sécurité matérielle vise la satisfaction des besoins fondamentaux et l'accès aux services de base comme l'eau potable, l'éducation et les services sanitaires²⁰².

Précisons que ces trois composantes sont interdépendantes en pratique et qu'elles doivent être simultanément réunies pour garantir la pérennité du retour²⁰³. Règle générale,

¹⁹⁹ *Supra* note 1, principe 28. Précisons cependant que cet instrument n'est pas juridiquement contraignant pour les États.

²⁰⁰ Tel que souligné dans la Conclusion n° 40, *supra* note 14 au para. b).

²⁰¹ HCR, *Le HCR et la protection internationale : un programme d'introduction à la protection*, Genève, UNHCR 2006 à la p. 74.

²⁰² Doc. NU EC/GC/02/5, *supra* note 13 au para. 25.

²⁰³ Par exemple, un terrain miné constitue un obstacle à la sécurité physique, mais pourrait également compromettre la sécurité juridique d'une famille qui, de ce fait, ne peut récupérer sa propriété. Alors que le manque de documentation relève de la sécurité juridique, il menace également la sécurité matérielle d'un enfant qui, par conséquent, ne peut accéder à

la sécurité des réfugiés demeure la responsabilité du pays d'accueil et ce, tant et aussi longtemps qu'ils se trouvent sur son territoire. Cette responsabilité est ensuite transférée au pays d'origine dès l'arrivée des réfugiés rapatriés. Le pays d'origine s'engage alors à faire en sorte que les réfugiés puissent revenir sans craindre la persécution, la discrimination, les poursuites ou toutes autres mesures punitives²⁰⁴. L'*Agenda pour la protection* demande d'ailleurs aux pays d'origine de réadmettre leurs nationaux « dans un cadre acceptable de sécurité physique, juridique et matérielle, réalisable par exemple moyennant des amnisties, des garanties en matière de droits humains et des mesures visant à recouvrer les biens »²⁰⁵. Le HCR encourage par ailleurs l'intégration de dispositions portant sur la sécurité et la dignité des réfugiés dans les accords tripartites conclus avec les pays d'accueil et les pays d'origine²⁰⁶.

Comme nous l'avons souligné précédemment, le retour dans la dignité est un élément plus difficile à définir et à évaluer que le concept de « sécurité ». Bien que la notion soit reprise dans plusieurs instruments juridiques internationaux, il n'existe cependant aucun consensus sur ce que signifie exactement la dignité²⁰⁷. La dignité est incidemment une notion hautement subjective²⁰⁸. Le concept serait fortement influencé par la culture, la société et la religion. Plusieurs définissent la dignité comme la base de tous les droits. Chez Kant, par exemple, la dignité est une caractéristique inhérente à l'être humain. L'homme aurait des droits intrinsèques du fait de cette dignité²⁰⁹. Pour d'autres, la justice sociale et le

l'éducation, Conseil international des agences bénévoles, «NGO Statement on Legal Safety Issues in the Context of Voluntary Repatriation : Agenda Item 4 (IV) » (2004), en ligne: CIAB < <http://www.icva.ch/doc00001199.html> > [Conseil international des agences bénévoles].

²⁰⁴ Zieck, «Paradigm», *supra* note 82 à la p.39.

²⁰⁵ *Agenda pour la protection*, *supra* note 9, but 5 à la p. 73. Concernant les amnisties, voir Takahashi, *supra* note 26 à la p. 608.

²⁰⁶ *Manuel*, *supra* note 30 à la p. 26.

²⁰⁷ Parmi les instruments internationaux qui prévoient des dispositions sur la dignité, voir *DUDH*, *supra* note 142, préambule, art.1; *PIDCP*, *supra* note 143, préambule; *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 16 décembre 1966, 993 R.T.N.U. 3, R.T. Can. 1976 n° 46 (entrée en vigueur : 3 janvier 1976), préambule [*PIDESC*]; *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, 18 décembre 1979, 1249 R.T.N.U. 13 (entrée en vigueur : 3 septembre 1981), préambule [*CEDEF*].

²⁰⁸ Bradley, *supra* note 198 à la p. 8.

²⁰⁹ En vertu de cette dignité, l'homme ne peut être simplement utilisé comme un moyen par aucun homme, mais toujours comme une fin. Ainsi, « l'homme est obligé de reconnaître pratiquement la dignité de l'humanité en tout autre homme et par conséquent sur lui repose un devoir qui se rapporte au respect qui doit être témoigné à tout autre homme », Immanuel Kant, *Doctrine de la vertu : métaphysique des mœurs*, Paris, Librairie philosophique J. Vrin, 1986 à la p. 140.

respect de la liberté individuelle sont des conditions nécessaires à la dignité²¹⁰. Du point de vue du HCR, la dignité implique le plein respect des droits des individus et tout particulièrement le droit à la vie et à la liberté. En pratique, la dignité signifie, par exemple, que les réfugiés ne sont pas maltraités, qu'ils peuvent retourner dans leur pays sans qu'aucune condition ne leur soit imposée, qu'ils ne sont pas séparés des membres de leur famille et qu'ils sont traités avec respect par les autorités nationales²¹¹. La définition du retour dans la dignité proposée par le HCR demeure donc forcément sommaire et superficielle. Le terme est largement repris par l'organisation, mais sans que soit faite une réelle analyse de son contenu. La notion de dignité est pourtant fondamentale, d'abord, parce qu'elle doit être considérée à toutes les étapes du rapatriement et, ensuite, parce qu'elle est intrinsèquement liée au libre consentement et à la sécurité au retour²¹².

Mentionnons par ailleurs que le retour dans la dignité et la sécurité contribue à la réintégration et, par conséquent, à la durabilité du retour²¹³. Le HCR doit avoir accès aux populations rapatriées pour vérifier les conditions de leur réintégration et s'assurer que leur dignité et leur sécurité sont bel et bien garanties²¹⁴. Les activités du HCR dans le pays d'origine reposent sur le principe de non-discrimination²¹⁵. Le HCR évite, pour cette raison, de mettre en œuvre des programmes ou politiques qui pourraient potentiellement

²¹⁰ Pour Herbert Kelman, l'identité serait une composante clé de la dignité. Respecter l'identité d'un individu implique reconnaître qu'il est indépendant et différent des autres, qu'il est capable de faire ses propres choix et qu'il a droit de mener sa vie en fonction de ses valeurs et objectifs, «The Conditions, Criteria and Dialectics of Human Dignity: A transnational Perspective» (1977) 21 *International Studies Quarterly* 529 à la p. 531.

²¹¹ Manuel, supra note 30 à la p.11; Manuel des situations d'urgence, supra note 8 à la p. 190.

²¹² Il existe une relation directe entre le libre consentement au retour et le respect de la dignité humaine. Michael Meyer décrit d'ailleurs la dignité comme étant la capacité de chacun de faire des choix et de donner un sens à sa vie. La dignité des réfugiés serait incidemment respectée lorsqu'ils exercent librement leur droit de décider ou non de retourner dans leur pays d'origine, «Dignity, Rights and Self Control» (1989) 99:3 *Ethics* 520 à la p. 533. Pour une analyse du concept de dignité dans les rapatriements, voir Bradley, supra note 198 à la p. 6 et ss.

²¹³ Le HCR définit la réintégration comme la « capacité des rapatriés d'assurer les conditions politiques, économiques et sociales nécessaires pour maintenir leur vie, leurs moyens d'existence et leur dignité», *Manuel pour les activités de rapatriement et de réintégration*, supra note 22, Module 1 à la p. 4; Zieck, *UNHCR*, supra note 7 à la p. 445.

²¹⁴ Manuel des situations d'urgence, supra note 8 à la p. 293.

²¹⁵ Le HCR doit notamment s'assurer que les personnes rapatriées ne sont pas victimes d'harcèlement ou de violence ni ne font l'objet de discrimination ou de mesures arbitraires. Le HCR précise cependant qu'il n'accorde pas de privilèges spéciaux ou des normes de traitements plus élevées aux personnes rapatriées par rapport à la population locale, Doc. NU EC/46/SC/CRP. 17, supra note 182 au para. 6. Voir également HCR, « Dialogue on Voluntary Repatriation and Sustainable Reintegration in Africa » (2004) 23 :3 *Refugee Survey Quarterly* 261 à la p. 263 [HCR, « Dialogue »], où le HCR souligne que les rapatriés ne doivent pas être traités comme un groupe à part. La réussite de la réintégration dépendrait de la capacité des programmes de répondre aux besoins de l'ensemble de la communauté.

exacerber les différences entre ceux qui ont fui le pays d'origine et ceux qui y sont demeurés. La réintégration, précise le HCR, doit se dérouler dans des conditions d'équité sociale, culturelle et économique²¹⁶. Le traitement égal des rapatriés avec le reste de la population serait d'ailleurs l'une des principales préoccupations du HCR une fois le retour complété²¹⁷.

Force est de constater que la rhétorique du HCR sur le retour dans la sécurité et la dignité fait peu de rapprochements avec le droit international des droits humains. L'importance des normes internationales relatives aux droits humains n'est que laconiquement soulignée dans de récentes conclusions sur la sécurité dans un contexte de rapatriement²¹⁸. Ce silence apparemment délibéré est d'autant plus étonnant que la sécurité et la dignité sont des concepts qui tirent leur fondement de cette branche du droit international. Des références expresses aux obligations contractées en matière de droits humains imposeraient pourtant aux États des balises plus contraignantes pour veiller à la sécurité et à la dignité des réfugiés²¹⁹. L'obligation d'assurer la sécurité des réfugiés

²¹⁶ *Manuel*, *supra* note 30 à la p. 52.

²¹⁷ Le HCR précise que la «réintégration est un processus qui doit aboutir à l'égalité entre les rapatriés et leurs compatriotes en ce qui concerne les droits et devoirs légaux mais aussi l'accès aux services, biens et possibilités de production. Un tel processus présuppose que les réfugiés retournent à des sociétés plus ou moins stables ». Le HCR ajoute toutefois plus loin que le «stade final de la réintégration signifie la pleine jouissance des droits politiques, civils, économiques, sociaux et culturels», *Manuel pour les activités de rapatriement et de réintégration*, *supra* note 22 aux pp. 5, 40. Saul Takahashi déplore quant à lui l'approche non discriminatoire du HCR. Pour déclarer un retour digne et sécuritaire, il suffirait dans ce cas que les rapatriés bénéficient du même traitement que les autres nationaux, et ce, quelle que soit la situation dans le pays d'origine. Selon lui, le respect de la sécurité et de la dignité des rapatriés serait évalué par rapport au reste de la population et non pas selon les normes internationales en matière de droits humains. En suivant la logique du HCR, les réfugiés pourraient être rapatriés vers un pays où l'ensemble de la population est victime de violations graves. Voir Takahashi, *supra* note 26 aux pp. 607-608. Selon nous, les problèmes que soulève la sécurité des rapatriés ne résident non pas dans l'approche non discriminatoire du HCR, mais plutôt dans l'absence de critères clairs sur les conditions minimales pour promouvoir le rapatriement volontaire. À la décharge du HCR, notons par ailleurs que le modèle de déclaration annexé au *Manuel* prévoit une section sur les droits humains où l'on stipule formellement que les droits et libertés fondamentales des rapatriés doivent être respectés à l'instar de tous les autres citoyens. *Manuel*, *supra* note 30 aux pp. 42,86.

²¹⁸ Le Comité exécutif note simplement «la pertinence pour le rapatriement librement consenti de la Déclaration universelle des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, la Convention relative aux droits de l'enfant et la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discriminations raciales », Conclusion n° 101, *supra* note 8, préambule. Voir aussi HCR, Comité exécutif, *Questions relatives à la sécurité physique dans le contexte du rapatriement librement consenti*, Doc. NU EC/54/SC/CRP.12 (2004) au para. 6 [Doc. NU EC/54/SC/CRP.12]; Doc. NU EC/46/SC/CRP. 17, *supra* note 182 au para. 6.

²¹⁹ Hathaway, *Rights*, *supra* note 28 la p. 945.

pourrait, par exemple, être associée aux articles 7 et 9(1) du *PIDCP*²²⁰. Ces dispositions prévoient respectivement l'interdiction de la torture et des traitements dégradants, ainsi que le droit de tout individu à la liberté et à la sécurité de sa personne²²¹. L'article 17 du *PIDCP*, lequel prévoit la protection des individus contre toute atteinte à leur honneur, serait particulièrement pertinent pour garantir le respect de la dignité²²². Puisque les normes internationales s'appliquent aussi bien aux nationaux qu'aux ressortissants étrangers, l'État qui contreviendrait à ces normes lors du rapatriement de réfugiés pourrait en être tenu responsable²²³. En faisant ainsi des références expresses aux droits humains formellement reconnus dans les instruments internationaux juridiquement contraignants, le HCR renforcerait nécessairement la protection des réfugiés dans un contexte de rapatriement.

En somme, le retour dans la sécurité et la dignité est un principe important dans la rhétorique du HCR sur le rapatriement volontaire. La sécurité, la dignité et le libre consentement sont eux-mêmes des concepts interdépendants. L'insécurité, qu'elle soit physique, juridique ou matérielle, constitue une atteinte à la dignité et un risque pour la liberté de décision des réfugiés. De même, un rapatriement forcé viole inéluctablement la dignité des réfugiés²²⁴. Le manque de clarté entourant le principe du retour dans la sécurité et la dignité comporte à la fois des avantages et des inconvénients. Ce manque de précision pourrait autoriser une interprétation audacieuse qui irait dans le sens des intérêts des réfugiés. En revanche, les États ou le HCR pourraient également favoriser une interprétation

²²⁰ La protection contre les mauvais traitements est prévue dans la définition de la notion de dignité alors que cet aspect est plutôt lié à la sécurité. L'interdiction de mauvais traitements pourrait donc également s'appuyer sur les articles 7 et 9(1) du *PIDCP*, Hathaway, *Rights, ibid.* à la p. 948.

²²¹ « [Les étrangers] ne doivent pas être soumis à la torture, ni à des traitements ou peines inhumains ou dégradants; ils ne peuvent pas non plus être réduits en esclavage ou en servitude. Les étrangers ont droit sans réserve à la liberté et à la sécurité de la personne. » *Récapitulation des observations générales, supra* note 141 à la p. 157 au para. 7

²²² L'article 17 du *PIDCP* stipule : « Nul ne sera l'objet d'immixtions arbitraires ou illégales dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance, ni d'atteintes illégales à son honneur et à sa réputation », *supra* note 143. Le droit de ne pas être séparé arbitrairement de sa famille serait ici implicitement reconnu. Concernant le respect de la dignité, voir également les articles 10, 23 et 24 du *PIDESC, supra* note 207.

²²³ Tel que souligné par le Comité des droits de l'homme de l'ONU : « [...] un étranger peut bénéficier de la protection du Pacte même en ce qui concerne l'entrée ou le séjour: tel est le cas si des considérations relatives à la non-discrimination, à l'interdiction des traitements inhumains et au respect de la vie familiale entrent en jeu. [...] [Les étrangers] ne peuvent être soumis à aucune immixtion arbitraire ou illégale dans leur vie privée, leur famille, leur résidence ni leur correspondance. », *Récapitulation des observations générales, supra* note 141 aux pp. 157-158 aux para. 5,7.

²²⁴ Tel que souligné par Bradley, *supra* note 198 à la p.9.

extensive pour encourager un rapatriement dans les plus brefs délais. Comme nous le verrons dans la section suivante, l'absence de consensus autour des notions de sécurité et de dignité est au cœur même du débat sur le degré d'amélioration nécessaire pour autoriser le retour des réfugiés.

2.3 Le rapatriement volontaire et la cessation du statut de réfugié

2.3.1 Les clauses de cessation dans la Convention de 1951

Comme nous l'avons vu, le statut de réfugié accorde une protection temporaire aux individus privés de la protection de leur pays d'origine²²⁵. Parce que le statut de réfugié est une qualité temporaire, la *Convention de 1951* prévoit des dispositions eu égard à sa cessation. Comme nous le verrons dans la présente section, les clauses de cessation de la *Convention de 1951* sont étroitement liées au rapatriement volontaire. En théorie, tout réfugié qui accepte volontairement de retourner chez lui n'entreprendrait plus de crainte de persécution. Le rapatriement librement consenti est donc un processus qui conduit ultimement à la cessation du statut de réfugié²²⁶. Il convient donc d'examiner les clauses de cessation de la *Convention de 1951*, ainsi que leur application par le HCR et par les États afin d'en mieux saisir l'impact sur le rapatriement.

Le paragraphe C de l'article premier de la *Convention de 1951* énonce six situations donnant lieu à la cessation du statut de réfugié. Ces situations peuvent elles-mêmes être divisées en deux grands domaines²²⁷. Il y a d'une part, quatre dispositions premières

²²⁵ Lorne Waldman, *The Definition of Convention Refugee*, Toronto, Butterworths, 2001 au para. 8.435.

²²⁶ Doc. NU EC/GC/02/5, *supra* note 13 au para. 8.

²²⁷ Précisons que des dispositions quasi identiques sont également prévues dans le *Statut* du HCR à l'art. 6(A)(ii) et dans la *Convention de l'OUA* à l'art. 4. Nos commentaires sur les clauses de cessation de la *Convention de 1951* s'appliquent donc également aux dispositions susmentionnées. Par conséquent, elles ne feront pas l'objet d'un examen distinct. Notons également qu'il incombe de distinguer l'annulation de la cessation du statut de réfugié. Ni le *Statut* du HCR ni la *Convention de 1951* ne prévoient de dispositions expresses sur l'annulation du statut de réfugié. L'exclusion en vertu de l'article 1(F) et l'expulsion sous l'article 33(2) peuvent donner lieu à l'annulation du statut de réfugié. L'annulation pourrait également être justifiée s'il appert qu'une personne n'aurait jamais dû se voir reconnaître le statut de réfugié ou qu'elle l'aurait obtenu de manière frauduleuse ou injustifiée. Pour une analyse complète des clauses de cessation, voir notamment Joan Fitzpatrick et Rafael Bonoan, «Cessation of Refugee Protection» dans Erika De Feller, Türk Volker, Frances Nicholson, dir., *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, 491 [Fitzpatrick et Bonoan]; HCR, *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de*

concernant des changements substantiels dans la vie personnelle du réfugié. C'est ainsi que le recouvrement de la protection nationale, la ré-acquisition de la nationalité, l'acquisition d'une nouvelle nationalité ou le rétablissement volontaire dans le pays d'origine peuvent tous entraîner la perte du statut de réfugié. À l'exception de la troisième disposition, ces circonstances se présentent nécessairement lorsque le réfugié choisit de retourner volontairement chez lui. C'est alors le rétablissement volontaire du lien social entre l'État et le citoyen qui constitue le fondement légal pour mettre fin au statut de réfugié²²⁸. D'autre part, les deux dernières dispositions concernent, quant à elles, la situation prévalant dans le pays d'origine. L'article 1 (C) (5) stipule que si les « circonstances, à la suite desquelles [la personne] ²²⁹a été reconnue comme réfugiée, ont cessé d'exister, celle-ci ne peut plus continuer de refuser de se prévaloir de la protection du pays dont elle a la nationalité »²³⁰. Cette dernière disposition est communément appelée la « clause du changement de circonstances ». Ainsi, le statut de réfugié peut être révoqué lorsqu'un changement important et profond de la situation garantirait le recouvrement de la protection du pays d'origine.

Les États peuvent ainsi décider d'appliquer les dispositions susmentionnées à un individu ou à un groupe de réfugiés²³¹. L'application des clauses de cessation par les États se fait cependant en étroite collaboration avec le HCR²³². Le *Statut du HCR* prévoit de son côté des dispositions analogues aux clauses de cessation de la *Convention de 1951*. Le HCR peut

la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés, Genève, UNHCR, 1992 au para. 117 [*Guide DSR*]; Goodwin-Gill, « Legal », *supra* note 137 à la p. 281; HCR, Comité exécutif, *Note sur les clauses de cessation*, Doc. NU EC/47/SC/CRP.30 (1997) au para. 31 [Doc. NU EC/47/SC/CRP.30].

²²⁸ Hathaway, *Rights*, *supra* note 28 à la p. 921.

²²⁹ HCR, Principes directeurs sur la protection internationale : cessation du statut de réfugié dans le contexte de l'article 1c(5) et (6) de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés (clauses sur « les circonstances ayant cessé d'exister »), Doc. NU. HCR/GIP/03/03 (2003) au para. 13 [Doc. NU HCR/GIP/03/03].

²³⁰ L'article 1(C) (6) de la *Convention de 1951* régit plus spécifiquement la cessation du statut de réfugié des personnes apatrides. Ainsi, « [s]'agissant d'une personne qui n'a pas de nationalité, si, les circonstances à la suite desquelles elle a été reconnue comme réfugiée ayant cessé d'exister, elle est en mesure de retourner dans le pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle ». Parce qu'ils abordent les mêmes enjeux, nos commentaires concernant le paragraphe 5 de l'article premier s'appliquent implicitement au paragraphe 6, *supra* note 21.

²³¹ Pour une analyse détaillée de la distinction dans l'application des clauses de cessation entre les États et le HCR, voir Hathaway, *Rights*, *supra* note 28 aux pp. 943 et ss.

²³² Conformément à son rôle de supervision de la *Convention de 1951*, le HCR peut collaborer à l'évaluation du changement de circonstances dans le pays d'origine ou conseiller les pays hôtes sur les implications de la cessation du statut de réfugié pour des groupes importants de réfugiés sur leur territoire, Doc. NU EC/47/SC/CRP.30, *supra* note 227 au para. 34.

ainsi « déclarer que les personnes se trouvant dans les situations décrites dans le *Statut* ne relèvent plus de sa compétence »²³³. Cette déclaration fournirait le cadre légal permettant au HCR de mettre fin à ses activités de protection et d'assistance matérielle dans le pays d'asile. Mais le HCR devrait alors promouvoir auprès des pays d'asile l'octroi d'un « autre type de statut autorisant le séjour des anciens « réfugiés »²³⁴.

Étant donné les conséquences graves à l'égard des personnes concernées, l'application des clauses de cessation exige une grande circonspection. Le HCR souligne que ces dispositions doivent « s'interpréter de manière restrictive et aucune autre raison ne saurait être invoquée, par voie d'analogie, pour justifier le retrait du statut de « réfugié »²³⁵. Une telle prudence permet de garantir un minimum de stabilité à chacun des réfugiés.

2.3.2 La controversée doctrine du « changement de circonstances »

Conformément à l'article 1(C) (5) de la *Convention de 1951*, la protection internationale cesse d'être nécessaire lorsque les raisons pour lesquelles une personne est devenue réfugiée n'existent plus. Dans un tel cas, la cessation du statut de réfugié implique que « des changements fondamentaux se sont produits dans le pays dont il y a lieu de penser qu'ils ont rendu sans fondement les craintes de persécution »²³⁶. Un examen exhaustif de la nature des changements dans le pays d'origine doit donc obligatoirement précéder l'application de l'article 1(C) (5)²³⁷. Le HCR et les États doivent ainsi « s'assurer de

²³³ Le mandat du Haut Commissaire cesse de s'appliquer si « les circonstances à la suite desquelles [une personne] a été reconnue comme réfugiée ayant cessé d'exister, elle ne peut plus invoquer d'autres motifs que de convenance personnelle pour continuer à refuser de se réclamer de la protection du pays dont elle a la nationalité - des raisons de caractère purement économique ne peuvent être invoquées », *Statut, supra* note 77, art. 6(A) (ii) (e).

²³⁴ Le sous-comité sur la protection internationale a d'ailleurs proposé que soit envisagé un statut alternatif pour les réfugiés qui auraient tissé des liens économiques et sociaux importants avec le pays d'accueil. HCR, *Document de travail sur l'application des clauses de cessation ("changements de circonstances") dans la Convention de 1951*, Doc.NU EC/SCP/1992/CRP.1 (1991) au para. iii). Voir aussi Doc. NU EC/47/SC/CRP.30, *supra* note 227 au para. 31.

²³⁵ Le Comité exécutif rappelle que les États qui décident d'appliquer les clauses de cessation sur la base d'un changement de circonstances doivent « apprécier avec soin le caractère fondamental des changements intervenus dans le pays de nationalité ou d'origine », HCR, Comité exécutif, *Cessation de statut*, n°69 (XLII) (1992) au para a) [Conclusion n°69] ; *Guide DSR, supra* note 227 au para. 116; Doc. NU HCR/GIP/03/03, *supra* note 229 au para. 3.

²³⁶ *Guide DSR, ibid.* au para. 135.

²³⁷ Tel que souligné par le Comité exécutif en 1992: « Les États doivent apprécier avec soin le caractère fondamental des changements intervenus dans le pays de nationalité ou d'origine, y compris la situation globale en matière de droits de l'homme, ainsi que la cause particulière d'une crainte de persécution, afin de s'assurer de façon objective et vérifiable que la

façon objective et vérifiable que la situation qui a justifié l'octroi du statut de réfugié ne prévaut plus »²³⁸.

L'application de l'article 1(C) (5), surtout dans des cas d'exodes massifs de populations, pose d'importantes difficultés. Initialement pensée en fonction d'individus, la clause du changement de circonstances peut désormais être appliquée par le HCR à des groupes dans un contexte de mouvements massifs de réfugiés²³⁹. Il peut également s'avérer difficile, en pratique, de déterminer si la situation dans le pays d'origine s'est améliorée à un point tel qu'elle rend caduc le besoin de protection internationale. Le HCR a toutefois développé des critères permettant d'évaluer la nature des changements dans le pays d'origine. Trois conditions doivent être réunies pour autoriser l'application de la clause du changement de circonstances²⁴⁰. Un tel changement dans le pays d'origine doit ainsi être fondamental, durable et garantir la restauration effective de la protection nationale.

D'abord, le changement est considéré fondamental lorsque les circonstances à l'origine de la fuite ont cessé d'exister. Le changement de circonstances doit donc être lié aux motifs particuliers de la fuite. L'évaluation du changement implique donc nécessairement des éléments subjectifs d'appréciation par les autorités chargées d'appliquer les clauses de cessation. Une transformation politique radicale dans le pays d'origine permet généralement de conclure à un changement fondamental²⁴¹. La fin d'un

situation qui a justifié l'octroi du statut de réfugié ne prévaut plus », Conclusion n°69, *supra* note 235 au para. a). Voir également Conclusion n°79, *supra* note 159 aux para. u) et v).

²³⁸ Conclusion n°69, *ibid.* au para. a).

²³⁹ L'application de la clause de cessation à des groupes ne pourrait être envisagée que si le statut de réfugié a été accordé sur une base *prima facie*. Des procédures devraient cependant permettre aux individus d'établir leur besoin continu de protection internationale. Le HCR précise qu'il est également possible que la clause du changement de circonstances ne soit évoquée que pour une partie du groupe. La clause de cessation pourrait être, par exemple, applicable à des réfugiés ayant fui un régime particulier, mais non pas pour ceux qui auraient fui après la fin de ce régime, Doc. NU HCR/GIP/03/03, *supra* note 229 au para. 17. Tel que mentionné précédemment, les expulsions massives sont formellement interdites en droit international. Ainsi, dans les cas d'afflux massifs, l'expulsion des individus qui ont cessé d'être réfugiés devrait donc être évaluée au cas par cas. Voir Marjoleine Zieck, « Vanishing Points of the Refugee Law Regime Response to James Hathaway » (2005) 20 Ohio St. J. on Disp. Resol. 217 à la p. 232 [Zieck, « Vanishing Points »].

²⁴⁰ Conclusion n°69, *supra* note 235 au para. a); Doc. NU HCR/GIP/03/03, *supra* note 229.

²⁴¹ Le HCR souligne que les éléments suivants sont également de bons indicateurs de changements fondamentaux : « un processus important de réformes modifiant la structure juridique ou sociale de l'État, [...] des élections démocratiques, des décrets d'amnistie, l'abrogation de lois tyranniques et le démantèlement d'anciens services de sécurité », Doc. NU EC/47/SC/CRP.30, *supra* note 227 au para. 20.

conflit, un nouveau gouvernement et le retour à la paix peuvent refléter un tel changement de circonstances. Bien qu'elle ne soit pas nécessairement suffisante pour invoquer les clauses de cessation, une amélioration substantielle de la situation des droits humains est également un bon indicateur à cet égard²⁴². Notons qu'en règle générale, les changements qui ne s'opèrent que sur une partie du territoire ne seraient pas suffisants pour appliquer la clause de cessation. L'absence de persécution doit en effet être valide sur l'ensemble du pays pour que le changement soit considéré fondamental.

L'amélioration de la situation dans le pays d'origine doit en outre être stable et durable. Une situation qui continue d'évoluer n'est pas, par définition, stable ou durable²⁴³. Des périodes de paix intermittentes ne sont donc pas suffisantes. Le HCR précise à cet effet que la durabilité du changement implique la consolidation dans le temps du processus de stabilisation. La période de temps requise pour confirmer la durabilité dépend de la nature des changements et de la manière dont ils sont survenus à savoir pacifiquement ou dans un climat de violence²⁴⁴. Ainsi, les situations post-conflits nécessiteraient une période de temps plus importante avant que l'on puisse conclure à la durabilité des changements fondamentaux. Pour que soit invoqué l'article 1(C)(5), le changement doit enfin garantir la restauration effective de la protection nationale. Les gouvernements des pays d'origine doivent donc être de nouveau aptes et désireux de protéger les droits de leurs nationaux²⁴⁵.

²⁴² Le HCR propose certains éléments à considérer dans l'analyse de la situation de droits humains dans le pays d'origine : le niveau démocratique du pays, la tenue d'élections libres et justes, l'adhésion à des instruments internationaux de droits de l'homme et le libre accès d'organisations nationales ou internationales indépendantes à la vérification du respect des droits humains. Parmi les normes minimales devant être respectées, notons entre autres le respect du droit à la vie et à la liberté, l'interdiction de la torture, des procès justes et équitables et l'accès aux tribunaux, ainsi que la protection de la liberté d'expression, d'association et de religion, Doc. NU HCR/GIP/03/03, *supra* note 229 au para. 16.

²⁴³ Doc NU EC/47/SC/CRP.30, *supra* note 227 au para. 21.

²⁴⁴ Doc. NU HCR/GIP/03/03, *supra* note 229 aux para. 13-14.

²⁴⁵ À ce titre, voir la déclaration du représentant français à la Conférence des plénipotentiaires, Monsieur Rochefort : « La France est toute disposée à continuer d'assister ces réfugiés tant que cette assistance est nécessaire. Toutefois, si les pays d'origine redeviennent démocratiques, cette obligation d'assistance ne doit plus nécessairement incomber au Gouvernement français. [...] La France a seulement dit qu'elle ne voulait pas être obligée de continuer son assistance aux réfugiés qui peuvent, sans inconvénient pour eux, se réclamer de la protection de leur pays d'origine », HCR, *Conférence de plénipotentiaires sur le statut des réfugiés et des apatrides, Compte-rendu analytique de la 28^e session*, Doc. off. AG NU, 28^e sess., Doc. NU A/CONF.2/SR.28 (1951) [Doc. NU A/CONF.2/SR. 28]. Dans le même sens, James Hathaway conclut que « once a receiving State determines that the protection in the country of origin is viable, it is entitled to withdraw refugee status », Hathaway, « Meaning », *supra* note 83 à la p. 551. Soulignons que cette position est vivement critiquée par certains défenseurs des droits

À cet effet, le HCR précise que le recouvrement de la protection nationale va au-delà de la simple sécurité physique, mais cela signifie également l'existence d'un gouvernement opérationnel et des structures administratives de base, telles qu'un système de justice²⁴⁶. En résumé, le recours à la clause de cessation nécessiterait, selon le HCR, un changement de circonstances de « nature si profonde et si durable que les réfugiés de ce pays ne requièrent plus de protection internationale et ne peuvent plus continuer de refuser de se réclamer de la protection de leur pays »²⁴⁷. Si les conditions susmentionnées sont remplies, l'État peut retirer le statut de réfugié aux individus qui n'auraient plus besoin de protection internationale. De même, le HCR peut invoquer la clause du changement de circonstances pour justifier la fin de ses activités dans le pays d'accueil.

L'application des clauses de cessation suite à un changement de circonstances est toutefois sujette à controverse. La légalité des rapatriements forcés, suite à la cessation du statut de réfugié, demeure en effet largement débattue parmi les juristes. Le HCR contribue par ailleurs à cette confusion en n'adoptant pas de position claire sur la question²⁴⁸. Plusieurs recommandent l'intégration permanente des individus qui se sont vus reconnaître le statut de réfugié²⁴⁹. D'ailleurs, bon nombre d'États parties accordent le statut de résident

des réfugiés. Voir notamment B.S. Chimni, «From Resettlement to Involuntary Repatriation: Toward a Critical History of Durable Solutions to Refugee Problems» (2004) 23: 3 *Refugee Survey Quarterly* 64 [Chimni, «Resettlement»].

²⁴⁶ Doc. NU HCR/GIP/03/03, *supra* note 229 aux para. 15-16.

²⁴⁷ En mettant l'accent sur la nature fondamentale du changement, le HCR souhaite donner aux réfugiés « l'assurance que leur statut ne fera pas l'objet d'une révision inutile face à des changements, de nature temporaire et non essentielle, de la situation prévalant dans le pays d'origine », Conclusion n°69, *supra* note 235, préambule; HCR, Comité exécutif, *Conclusion sur la protection internationale*, n°65 (XLI) (1991) au para. q) [Conclusion n°65].

²⁴⁸ Marjoleine Zieck remarque que le HCR a élaboré des critères qui justifient la cessation du statut de réfugié, sans toutefois aborder la légalité des rapatriements d'anciens réfugiés, « Vanishing Points », *supra* note 239. Tel que souligné plus tôt, le HCR ne peut assister que les rapatriements pleinement consentis. Le professeur James Hathaway est cependant d'avis qu'en vertu de l'article 9 de son *Statut* le HCR pourrait légalement participer au rapatriement forcé d'individus qui ne seraient plus réfugiés. L'article 9 stipule : « Le Haut Commissaire s'acquitte de toute fonction supplémentaire que pourra prescrire l'Assemblée générale, notamment en matière de rapatriement et de réinstallation dans la limite des moyens dont il dispose ». Selon Hathaway, cette disposition ouvrirait la voie à d'autres formes de rapatriement. Il suffirait pour ce faire que le HCR obtienne l'autorisation de l'Assemblée générale. Voir Hathaway, *Rights*, *supra* note 28 à la p. 930.

²⁴⁹ Türk et Nicholson sont d'avis que les individus qui ont longtemps résidé dans le pays d'accueil et qui y ont tissé des liens sociaux, familiaux ou économiques importants devraient se voir reconnaître un droit de résidence permanente. Voir Volker Türk et Frances Nicholson, « Refugee Protection in International Law : an Overall Perspective » dans Erika De Feller, Volker Türk, Frances Nicholson, dir., *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, 3 à la p. 32 [Türk et Nicholson]. Cette position est également partagée par le Comité exécutif qui recommande aux États d'accorder un statut de résidence aux individus « dont il n'est pas possible de s'attendre à ce qu'elles quittent le pays d'asile, en raison d'un long séjour dans ce pays et par conséquent, des liens

permanent aux réfugiés qui ont séjourné quelques années sur leurs territoires²⁵⁰. Les motifs humanitaires ou le niveau d'intégration devraient faire l'objet d'une attention particulière pour permettre aux anciens réfugiés de continuer à séjourner dans le pays d'accueil sous un autre statut. Bien qu'une telle politique soit fortement recommandée, force est d'admettre cependant qu'il ne s'agit pas d'une obligation juridique pour les États d'accueil²⁵¹. En effet, aucun instrument en droit international n'impose aux États l'obligation d'accorder un droit de résidence permanente aux individus qui ne sont plus réfugiés. Tel que déjà souligné, l'obligation des États d'accorder la protection internationale prend fin avec l'application des clauses de cessation²⁵². Dès lors, le statut des anciens réfugiés est régi par les législations nationales qui gouvernent l'entrée et le séjour des étrangers sur le territoire²⁵³.

Dans ces circonstances, le respect du consentement au retour ne constitue pas une obligation juridique pour les individus qui n'ont plus besoin de protection internationale²⁵⁴.

familiaux, sociaux et économiques qu'elles y ont tissés », Conclusion n°69, *supra* note 235 au para. e). Le principe fut réitéré par le HCR en 2003 dans Doc. NU HCR/GIP/03/03, *supra* note 229 au para. 7; On reconnaît en outre que les personnes ayant fait l'objet de formes atroces de persécutions peuvent refuser de se prévaloir de la protection de leur pays d'origine. En vertu de l'article 1(C) de la *Convention de 1951*, tout réfugié « peut invoquer, pour refuser de retourner dans le pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, des raisons impérieuses tenant à des persécutions antérieures ». Sur cette question, voir David Milner, « Exemption from Cessation of Refugee Status in the Second Sentence of Article 1C(5)/(6) of the 1951 Refugee Convention » (2004) 16:1 Int'l J. Refugee L. 91; Zieck, « Vanishing Points », *supra* note 239 à la p. 231; Chimni, « Resettlement », *supra* note 245.

²⁵⁰ Doc. NU HCR/GIP/03/03, *ibid.* au para. 7.

²⁵¹ Le Comité exécutif a d'ailleurs précisé dans une récente conclusion que « l'intégration sur place constitue une décision souveraine et une option à la discrétion des États », *Intégration sur place*, Conclusion n°104 (LVI) (2005), préambule.

²⁵² Zieck, « Vanishing Points », *supra* note 239 à la p. 223.

²⁵³ *Ibid.* à la p. 219. Hathaway souligne que le droit des réfugiés est un mécanisme de protection des droits humains et non pas une voie d'immigration. Les États pourraient donc appliquer leurs législations en matière d'immigration lorsque les droits humains des réfugiés présents sur leur territoire ne sont plus menacés dans leur pays d'origine. Ainsi, « [w]ithout the protection of refugee law, the individual concerned is in the same position as any other non-citizen, he or she is subject to removal », « Right of States », *supra* note 174 aux pp. 177-178. Voir aussi Hathaway, « Meaning », *supra* note 83 aux pp. 553, 555-556. Guy Goodwin-Gill abonde dans le même sens : « if the conditions that caused flight have fundamentally changed, the refugee is no longer a refugee and, all things being equal, can be required to return home like any other foreign national », *The Refugee in International Law*, 2^e éd., Oxford, Clarendon Press, 1996 à la p. 276.

²⁵⁴ Selon le professeur James Hathaway : « it is wishful legal thinking to suggest that the voluntariness requirement can be superimposed on the text of the Refugee Convention », « Meaning », *ibid.* à la p. 553. Dans le même sens, voir Barutckiski, *supra* note 86 à la p. 247. Notons que la *Convention de l'OUA* peut cependant prêter à équivoque en ce qui concerne la légalité des rapatriements forcés d'anciens réfugiés. Rappelons que le texte africain stipule que le « caractère essentiellement volontaire du rapatriement doit être respecté dans tous les cas et [qu'] aucun réfugié ne peut être rapatrié contre son gré » [nous soulignons], *supra* note 20, art. 5(1). Bien qu'il soit ici précisé que le libre consentement est obligatoire dans tous les cas, il est également clairement stipulé que cette disposition s'applique uniquement aux réfugiés. Par conséquent, on ne saurait ici étendre la protection contre le rapatriement involontaire aux individus dont le statut de réfugié a pris fin. Selon Barutckiski, le libellé de l'article 5(1) est incohérent puisqu'une personne réfugiée ne peut être rapatriée en vertu du principe de non-

Étant donné l'absence de risque objectif de persécution dans le pays d'origine, le retour non consenti des anciens réfugiés ne contreviendrait pas au principe fondamental de non-refoulement²⁵⁵. Certains juristes sont même d'avis que la *Convention de 1951* et la *Convention de l'OUA* autoriseraient implicitement les gouvernements à procéder à des rapatriements forcés lorsqu'un changement fondamental de circonstances a été constaté dans le pays d'origine²⁵⁶. Plusieurs refusent cependant cette interprétation et soutiennent que l'absence de disposition expresse liée à la nature obligatoire du consentement au retour ne peut être interprétée comme une autorisation tacite pour les États de procéder à des rapatriements involontaires²⁵⁷. L'absence de précision quant au libre consentement s'expliquerait plutôt par le fait que le rapatriement volontaire était perçu comme étant obsolète au moment de la rédaction de la *Convention de 1951*²⁵⁸.

Le fait qu'un individu ait cessé d'être réfugié ne signifie pas nécessairement qu'il soit obligé de retourner dans son pays d'origine²⁵⁹. Le rapatriement des étrangers serait

refoulement, lequel est prévu à l'article II(3) de la *Convention de l'OUA*. Il aurait été préférable de stipuler simplement qu'«aucun réfugié ne peut être rapatrié» et ce, indifféremment que le retour soit volontaire ou non, *ibid.* à la p. 250.

²⁵⁵ Hathaway, *Rights*, *supra* note 28 à la p. 922.

²⁵⁶ James Hathaway estime en effet que le droit des États de rapatrier les anciens réfugiés contre leur gré est implicite à l'article 1(C) (5)-(6) de la *Convention de 1951*. «Right of States», *supra* note 174 aux pp. 183, 216; *Rights*, *supra* note 28 à la p. 928. Marjoleine Zieck rejette l'interprétation de Hathaway à l'effet que le droit des États de procéder à des rapatriements forcés découle directement des clauses de cessation. Selon elle, le sort réservé aux individus qui ont cessé d'être réfugiés ne trouverait aucun fondement dans la *Convention de 1951*. Voir Zieck, «Vanishing Points», *supra* note 239 à la p. 224, n.27. Voir aussi Doc. NU HCR/GIP/03/03, *supra* note 229 au para. 7.

²⁵⁷ Voir notamment Chimni, «Resettlement», *supra* note 245; Zieck, «Vanishing Points», *ibid.*

²⁵⁸ Guy Goodwin-Gill souligne: «The Convention's other problem is its apparently unavoidable linkage between refugee status and integration. It was drafted at a time when voluntary repatriation was effectively obsolete», «Asylum: The Law and Politics of Change» (1995) 7:1 Int'l J. Refugee L. 1 à la p. 8. Voir aussi Takahashi, *supra* note 26 à la p.597.

²⁵⁹ Telle était d'ailleurs la position du représentant français, Monsieur Rochefort, lors de la Conférence des plénipotentiaires de 1951. Il déclara: «si l'on retire à un immigré la qualité de réfugié, cela ne l'oblige nullement à retourner dans son pays d'origine.». Dans le même sens, le représentant d'Israël ajouta «que le retrait du statut de réfugié ne comporte pas nécessairement des conséquences graves pour l'intéressé, celui-ci étant toujours protégé par les lois nationales de son pays de refuge». Doc. NU A/CONF.2/SR.28, *supra* note 245. Joan Fitzpatrick confirma cette interprétation: «It should be emphasized that cessation of individual or group-based status does not automatically result in repatriation. The refugee may obtain another lawful status in the state of refuge or in a third state in some instances. Cessation thus should not be viewed as a device to trigger automatic return», «Current Issues in Cessation of Protection Under Article 1C of the 1951 Refugee Convention and Article 1.4 of the 1969 OAU Convention», *Table ronde sur la cessation organisée dans le cadre des Consultations mondiales sur la protection internationale* (2001), en ligne: UNHCR <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendoc.pdf?tbl=PROTECTION&page=PROTECT&id=3b3889c28>>. Voir aussi Zieck, «Vanishing Points», *supra* note 239 à la p. 223.

également soumis à d'autres contraintes juridiques²⁶⁰. Le gouvernement du pays d'accueil doit en effet s'assurer que le retour ne contrevient pas aux obligations contractées en droit international des droits humains. Les États doivent s'assurer que l'ancien réfugié sera rapatrié dans des conditions de sécurité et qu'il ne sera pas soumis à des traitements cruels, inhumains ou dégradants²⁶¹. De plus, tout individu qui refuserait de retourner chez lui doit également avoir la possibilité de faire entendre sa cause et de présenter les raisons justifiant son besoin particulier de protection internationale²⁶².

Notons enfin que l'article 1C(5)-(6) est rarement invoqué en pratique²⁶³. Certains observateurs préconisent d'ailleurs une application accrue des clauses de cessation²⁶⁴. Ils y voient là l'opportunité pour les gouvernements nationaux concernés de consacrer leurs ressources, souvent limitées, uniquement aux personnes ayant un réel besoin de protection internationale²⁶⁵. L'application des clauses de cessation libèrerait alors les pays hôtes de leur responsabilité en ce qui à trait à la protection des réfugiés sur leur territoire et contribuerait par ailleurs à préserver la crédibilité du système d'asile²⁶⁶.

²⁶⁰ Les États parties au *PIDCP* seraient ainsi régis par l'article 13 qui stipule qu' «[u]n étranger qui se trouve légalement sur le territoire d'un État partie au présent Pacte ne peut en être expulsé qu'en exécution d'une décision prise conformément à la loi et, à moins que des raisons impérieuses de sécurité nationale ne s'y opposent, il doit avoir la possibilité de faire valoir les raisons qui militent contre son expulsion et de faire examiner son cas par l'autorité compétente, ou par une ou plusieurs personnes spécialement désignées par ladite autorité, en se faisant représenter à cette fin», *supra* note 143. Marjoleine Zieck note que l'article 13 du *PIDCP* serait applicable aux anciens réfugiés puisque ces derniers ont été légalement admis sur le territoire du pays d'origine, «Vanishing Points», *ibid.* aux pp. 226-228.

²⁶¹ *PIDCP*, *ibid.*, art. 7, 9. Voir à cet effet, Hathaway, «Right of States», *supra* note 174 aux pp. 207-210. Marjoleine Zieck estime que les obligations juridiques relatives à l'expulsion des étrangers vont au-delà des droits énumérés par James Hathaway, «Vanishing Points», *ibid.* à la p. 228.

²⁶² *PIDCP*, *ibid.*, art. 13. Voir Barutciski, *supra* note 86 à la p.251.

²⁶³ Les clauses de cessation, suite à un changement de circonstances, n'auraient été appliquées par le HCR qu'à 21 occasions entre 1973 et 1999. Parmi les raisons qui contribueraient à expliquer le peu d'application de la clause de changement de circonstances, notons l'instabilité des conditions dans le pays d'origine, les coûts administratifs élevés liés à la cessation individuelle du statut de réfugié et la crainte des États d'accueil de voir l'assistance de la communauté internationale réduite, Fitzpatrick et Bonoan, *supra* note 227 aux pp. 497,512

²⁶⁴ Barutciski, *supra* note 86 à la p.252.

²⁶⁵ Telle était la position du représentant du Luxembourg, M. Reuter, lors de la 48^e session du Comité exécutif en 1997. Il déclara à cette occasion : « le retour non volontaire peut s'avérer nécessaire pour les personnes qui n'ont pas besoin de protection internationale. Le retour de ces dernières contribue pour beaucoup à préserver l'institution de l'asile au bénéfice de ceux qui en ont réellement besoin », HCR, Comité exécutif, *Compte rendu analytique de la 51^{ème} séance*, 48^{ème} sess., Doc. NU A/AC.96/SR.517 (1997) au para. 2. Voir aussi Barutciski, *ibid.* à la p.245.

²⁶⁶ Selon James Hathaway, insister sur le caractère volontaire du rapatriement pourrait amener les pays développés à intensifier encore davantage leurs politiques restrictives. Accepter que le rapatriement fasse partie intégrante du cycle des réfugiés permettra de promouvoir un retour à la fois pratique et axé sur les droits humains, «Meaning», *supra* note 83 aux pp.

Comme nous le verrons dans la section suivante, il arrive que les populations réfugiées n'aient plus besoin de protection internationale, sans toutefois que les conditions d'application de l'article 1(C)(5) soient entièrement satisfaites. Lorsque des changements positifs ont lieu dans le pays d'origine, le rapatriement volontaire demeure une issue privilégiée. Le rapatriement volontaire organisé par le HCR serait devenu d'ailleurs un moyen pour les États de contourner les standards nettement plus rigoureux de l'article 1C(5)²⁶⁷. Les États et le HCR peuvent ainsi se libérer de leurs responsabilités envers les réfugiés sans qu'il faille obligatoirement attendre un changement « fondamental » de circonstances dans le pays d'origine. Le rapatriement volontaire serait donc utilisé comme un mode de cessation *sui generis*²⁶⁸.

2.3.3 La cessation revisitée : un nouveau seuil de « changement de circonstances » pour cautionner le rapatriement

Bien que le rapatriement volontaire et l'application de l'article 1(C)(5) de la *Convention de 1951* dépendent tous deux de la situation dans le pays d'origine, ceux-ci ne seraient toutefois pas régis par les mêmes standards. En pratique, le rapatriement et la clause du changement de circonstances s'inscriraient plutôt dans un continuum²⁶⁹. Le rapatriement constituerait donc un élément précurseur de l'application ultérieure de la clause de cessation²⁷⁰. Une opération de rapatriement volontaire à grande échelle qui aurait bien réussi pourrait indiquer un changement fondamental dans le pays d'origine et

555-556. Adoptant la même position, Michael Barutciski écrit : « The promotion of involuntary repatriation if and when protection ceases to be necessary is a pragmatic approach that represents an acceptable compromise between legitimate State concerns and the protection needs of refugees », *ibid.* à la p. 254. Notons que le HCR a lui-même reconnu que le retour des personnes n'ayant pas besoin de protection internationale est « indispensable au maintien de la crédibilité du système de l'asile », Doc. NU A/AC.96/930, *supra* note 123 au para. 37. Pour Marjoleine Zieck, l'expulsion des demandeurs d'asile déboutés plutôt que celle des anciens réfugiés contribuerait davantage à préserver la crédibilité du système d'asile, « Vanishing Points », *supra* note 239 à la p. 233.

²⁶⁷ Hathaway, « Right of States », *supra* note 174 à la p. 198. Le HCR concède d'ailleurs qu'« [é]tant donné qu'un grand nombre de réfugiés retournent volontairement dans leurs pays d'origine sans qu'une déclaration officielle n'indique que les circonstances dans ce pays ne justifient plus la protection internationale, ces déclarations ne sont pas fréquentes. », Doc NU HCR/GIP/03/03, *supra* note 229 au para. 3.

²⁶⁸ Zieck, « Paradigm », *supra* note 82 à la p.44.

²⁶⁹ Anne Bayefsky et Michael Doyle, dir. *Emergency Return: Principles and Guidelines*, Princeton, Center of International Studies, 1999 à la p. 27 [*Emergency Return*].

²⁷⁰ Doc. NU EC/1992/SCP/CRP.3, *supra* note 13 au para. 8(a)(ii).

encourager l'application ultérieure de la clause de cessation²⁷¹. Le degré de changement de circonstances justifiant l'amorce d'un rapatriement serait, par conséquent, nettement moindre que celui permettant d'invoquer les clauses de cessation.

Le changement de circonstances requis pour faciliter ou promouvoir le retour n'est toutefois pas clairement défini dans le cadre théorique du rapatriement volontaire. Ni la *Convention de 1951* ni le *Statut* du HCR ne font d'ailleurs expressément référence à la situation dans le pays d'origine. La *Convention de l'OUA* n'offre guère plus d'éclaircissements. Aussi, est-il simplement stipulé qu'une nouvelle situation dans le pays d'origine doit permettre aux réfugiés « d'y retourner sans aucun risque et d'y reprendre une vie normale et paisible »²⁷². Les deux principales conclusions du Comité exécutif portant expressément sur le sujet ne statuent pas davantage à l'effet que l'amélioration de la situation dans le pays d'origine devrait être une condition préalable au rapatriement²⁷³. Le Comité exécutif mentionne uniquement que les « causes des mouvements de réfugiés constituent un aspect essentiel de la solution »²⁷⁴.

Le *Manuel sur le rapatriement consenti* est cependant venu baliser plus clairement le niveau acceptable de changements dans le pays d'origine. Alors qu'un changement *fondamental* de circonstances est nécessaire pour invoquer l'article 1(5)(C), le rapatriement serait plutôt conditionné tout simplement par une amélioration *globale* ou *générale* de la situation du pays d'origine²⁷⁵. Autrement dit, le rapatriement aurait lieu suite à un apaisement des tensions dans le pays d'origine, mais il précéderait une complète

²⁷¹ Doc. NU EC/47/SC/CRP.30, *supra* note 227 au para. 20.

²⁷² *Convention de l'OUA*, *supra* note 20, art. 5(4).

²⁷³ Takahashi, *supra* note 26 à la p.605.

²⁷⁴ Conclusion n° 40, *supra* note 13 au para c).

²⁷⁵ Le *Manuel* précise: «There must be an overall, general improvement in the situation in the country of origin so that return in safety and with dignity becomes possible for the large majority of refugees» *supra* note 30 à la p.14. On retrouve également le terme « global » dans Doc. NU EC/1992/SCP/CRP.3, *supra* note 13 au para. 8(a)(ii). Plus récemment, l'interprétation proposée dans le *Manuel des situations d'urgence* du HCR tend cependant à réviser à la baisse les standards préalablement établis. Aussi, précise-t-on que l'on peut procéder au rapatriement des réfugiés lorsque le « danger auquel ils ont voulu se soustraire a disparu ou se trouve considérablement réduit » [nous soulignons]. Puisque le *Manuel sur le rapatriement librement consenti* constitue la principale référence en la matière, nous retiendrons uniquement la première interprétation. *Manuel des situations d'urgence*, *supra* note 8 à la p.23. Voir aussi Zieck, «Paradigm», *supra* note 82 à la p.43.

stabilisation. Le HCR reconnaît d'ailleurs que le rapatriement n'entraîne pas nécessairement une application ultérieure des clauses de cessation puisque les circonstances à l'origine de la fuite et le risque de persécution peuvent toujours subsister dans le pays d'origine²⁷⁶. Afin de protéger les rapatriés contre de nouvelles persécutions, le HCR demande aux gouvernements de fournir des garanties formelles quant à la sécurité des réfugiés qui retournent dans leur pays, il supervise la situation des rapatriés et il offre une assistance pour faciliter leur réintégration²⁷⁷. Ces conditions seraient suffisantes pour encourager ou faciliter le rapatriement volontaire. Contrairement à l'application de l'article 1(C)(5) qui exige la durabilité du changement pour mettre fin au statut de réfugié, le rapatriement lui-même peut se dérouler dans des délais relativement courts²⁷⁸. Dans ces circonstances, on peut craindre que l'évaluation de la situation dans le pays d'origine ne soit conduite à la hâte.

Le caractère librement consenti du retour justifierait par ailleurs les standards moins rigoureux en ce qui a trait à la situation dans le pays d'origine²⁷⁹. En l'absence de circonstances justifiant la cessation du statut de réfugié, seuls les réfugiés eux-mêmes peuvent décider de mettre fin à la protection qui leur a été accordée. Aussi, peuvent-ils, théoriquement, refuser d'être rapatriés et continuer de séjourner dans le pays d'accueil jusqu'à ce que les clauses de cessation soient éventuellement appliquées. Les programmes de rapatriement organisés par le HCR offrirait tout simplement l'opportunité aux réfugiés

²⁷⁶ Manuel, *supra* note 30 à la p. 9; Doc. NU EC/47/SC/CRP.30, *supra* note 227 au para. 29. Le Professeur Stein va plus loin et estime que la fin du conflit ne doit pas nécessairement être une condition préalable aux opérations de rapatriement organisées par le HCR. Puisque la plupart des retours spontanés ont actuellement lieu vers des pays toujours en conflit, le HCR devrait nécessairement s'adapter aux nouvelles réalités et offrir une assistance à ceux qui souhaitent rentrer. Voir Stein et Cuny, *supra* note 32.

²⁷⁷ Les lois sur l'amnistie, la démobilisation des anciens corps de police ou des forces armées ou la mise en place d'un nouveau corps de police national ou international sont quelques-unes des garanties formelles pouvant être exigées par le HCR. Voir Kälin Walter, «Safe Return for Refugees of Violence: a Blueprint for Action» dans Vera Gowlland et Klaus Samson, dir., *Problems and Prospects of Refugee Law*, Genève, Institut universitaire de hautes études internationales, 1992 à la p. 128. Voir également Conclusion n° 18, *supra* note 133 au para. f) où l'importance de telles garanties est formellement reconnue.

²⁷⁸ Takahashi, *supra* note 26 à la p. 602.

²⁷⁹ Le Comité exécutif reconnaît que le «rapatriement librement consenti peut avoir lieu en l'absence de changements moins importants dans le pays d'origine, notamment sur la base du vœu exprimé du réfugié, qui peut avoir également des raisons personnelles de rentrer, indépendamment de la situation prévalant dans le pays d'origine.», Doc. NU EC/47/SC/CRP.30, *supra* note 227 au para. 29. Certains auteurs sont toutefois d'avis que la promotion du rapatriement devrait être conditionnelle à un changement fondamental de circonstances du même ordre que celui qui prévaut lors de l'application de la clause de cessation. Voir par exemple Takahashi, *supra* note 26 à la p. 602; Zieck, *UNHCR*, *supra* note 7 à la p.431.

qui le désirent de retourner chez eux avec l'assistance et la protection du HCR²⁸⁰. Force est d'admettre qu'en pratique, les États interprètent souvent l'implication du HCR dans les opérations de rapatriement comme un indice de stabilité politique dans le pays d'origine, voire une approbation tacite pour mettre fin à la protection des réfugiés.²⁸¹ Les opérations de rapatriement exerceraient par conséquent une pression considérable sur les demandeurs d'asile et les réfugiés demeurés derrière. Le rapatriement équivaldrait *de facto* à la cessation du statut de réfugié²⁸². Plutôt que d'appliquer rigoureusement les conditions préalables à la cessation du statut de réfugié, les États s'en remettent aux initiatives du HCR en matière de rapatriement lorsque vient le temps de déterminer le moment opportun pour mettre fin au statut de réfugié²⁸³. Étant donné que les critères considérés sont en apparence similaires, le risque de confondre le rapatriement volontaire sous l'égide du HCR et la cessation de statut de réfugié est important²⁸⁴. Le HCR se trouverait ainsi impliqué contre son gré dans des opérations de rapatriement qui ne sont pas pleinement consenties²⁸⁵.

Aux termes de cette première partie, nous constatons que les normes qui régissent le rapatriement peuvent faire l'objet d'une interprétation extensive en raison de leur formulation souvent imprécise. Traduire en pratique le cadre théorique du rapatriement soulève par conséquent plusieurs difficultés. Le respect du consentement du réfugié et l'interprétation du changement de circonstances garantissant un retour sécuritaire

²⁸⁰ Zieck, *UNHCR*, *supra* note 7 à la p. 431.

²⁸¹ Mathijs Le Rutte, « La réalité du retour : les personnes déplacées au Darfour » (2005) 24 *Migration Forcée* 37.

²⁸² Hathaway, *Rights*, *supra* note 28 à la p. 931.

²⁸³ James Hathaway soutient: « governments have too often taken UNHCR voluntary repatriation initiatives as a signal that they may commence their own less-than-voluntary repatriations without due regard for the cessation criteria, which in fact bind them », « Right of States », *supra* note 174 à la p. 215.

²⁸⁴ Notons que le Comité exécutif a demandé aux États de « faciliter le retour dans la sécurité et la dignité de personnes n'ayant pas besoin d'une protection internationale », Conclusion n°79, *supra* note 159 au para. u). Dès lors, les concepts qui régissent le rapatriement volontaire des réfugiés sont également applicables au retour de ceux qui ne sont plus réfugiés. Le Comité exécutif rend ainsi d'autant plus difficile la distinction entre le retour des réfugiés et ceux qui ont fait l'objet des clauses de cessation. Dans les mêmes termes, voir aussi HCR, Comité exécutif, *Conclusion générale sur la protection internationale*, Conclusion n° 81 (XLVIII) (1997) au para. s). Selon James Hathaway, le HCR contribuerait également à cette confusion en ne prenant pas clairement position sur le droit des États de procéder à des rapatriements non consentis lorsque les conditions de l'article 1C(5)-(6) sont rencontrées. « Right of States », *supra* note 174 à la p. 197. Rejetant l'argument de Hathaway, Marjorie Zieck estime que le HCR ne peut être tenu responsable pour les violations de la *Convention de 1951* commises par les États. Il serait cependant nécessaire, selon elle, que le Comité exécutif clarifie la distinction entre les critères qui régissent le rapatriement volontaire et ceux qui justifient la cessation du statut de réfugié. Voir Zieck, « Vanishing Points », *supra* note 239 aux pp. 243, 247.

²⁸⁵ Hathaway, « Right of States », *ibid.* à la p. 193.

constituent les principales pierres d'achoppement rencontrées par le HCR en matière de rapatriement. L'exigence d'une simple amélioration générale de la situation dans le pays d'origine ouvre la voie à des rapatriements prématurés là où les risques de persécution subsistent toujours. Aussi, le respect du libre consentement est-il d'autant plus important afin d'éviter que le rapatriement ne porte atteinte au principe cardinal du non-refoulement. Après avoir identifié les principes qui régissent le rapatriement volontaire, nous allons à présent analyser la pratique contemporaine du HCR à cet égard. Comme nous le verrons, le rapatriement volontaire occupe aujourd'hui une place prépondérante dans la réponse apportée au problème des réfugiés. Parallèlement, le cadre théorique du rapatriement a évolué pour s'adapter aux nouvelles réalités politiques, économiques et sécuritaires qui prévalent depuis la fin de la guerre froide.

PARTIE II

UNE PERSPECTIVE CRITIQUE DU RAPATRIEMENT VOLONTAIRE

CHAPITRE I

LES FACTEURS INFLUANT SUR LES RAPATRIEMENTS

Comme nous l'avons vu en début d'analyse, la stratégie du HCR a évolué dans le temps pour ne plus porter exclusivement sur l'asile. L'accent mis plutôt sur la prévention et la recherche hâtive d'une solution durable au sein du pays d'origine s'est traduit par une pratique accrue des rapatriements²⁸⁶. Ces derniers ont ainsi acquis au fil du temps une popularité grandissante au point de devenir la seule véritable solution durable considérée par le HCR et la communauté internationale en général. Cette deuxième partie sera consacrée plus spécifiquement à la pratique contemporaine des rapatriements. Le premier chapitre de cette seconde partie exposera le contexte global dans lequel opère le HCR. Il s'agira d'en identifier les composantes de même que, le cas échéant, son impact sur les activités HCR. Nous pourrions de ce fait mettre en exergue les raisons qui contribuent à expliquer cet enthousiasme relativement récent en faveur de rapatriements. Ceci fait, nous présenterons dans le second chapitre les modifications du mandat du HCR, lesquelles sont étroitement liées à la reconceptualisation du rapatriement volontaire.

Le présent chapitre traitera d'abord des principaux facteurs qui influencent la conduite des opérations de rapatriement sous l'égide du HCR. Tel que nous en discuterons, l'influence inéluctable des intérêts étatiques sur la ligne de conduite du HCR, ainsi que la dynamique interne complexe qui prévaut au sein de l'organisation, ont modifié l'approche contemporaine en matière de rapatriement. Nous examinerons ensuite deux exemples concrets à l'appui des problèmes soulevés par la pratique du rapatriement volontaire.

²⁸⁶ Van Rooyen, *supra* note 106 à la p. 38.

1.1 L'absence de solutions durables au problème des réfugiés

1.1.1 Le contexte de fermeture à l'endroit des réfugiés : le nouveau consensus Nord-Sud

Les importants bouleversements qui survinrent à travers le monde depuis la fin de la guerre froide ont nécessairement modifié la compréhension des questions relatives aux déplacements forcés de populations. Les préoccupations en matière de sécurité, la fermeture des frontières et les contrôles migratoires accrus menacent gravement le régime international de protection des réfugiés. À la fois, un facteur déstabilisateur et le produit de l'instabilité, le problème des réfugiés est inéluctablement lié aux intérêts politiques et sécuritaires des États. L'accroissement du nombre de réfugiés s'est accompagné d'une hostilité grandissante à leur endroit. Plus que jamais, les réfugiés sont considérés comme un fardeau, voire comme une menace potentielle à la sécurité nationale, régionale et internationale²⁸⁷. Le contrôle de l'immigration irrégulière et la sécurité nationale sont dorénavant traités comme un seul et même problème²⁸⁸. Partout, les gouvernements imposent des barrières physiques et juridiques pour freiner les demandeurs d'asile. Cette tendance s'est par ailleurs accentuée avec le nouvel environnement sécuritaire qui prévaut depuis le 11 septembre 2001²⁸⁹.

²⁸⁷ Les afflux massifs de réfugiés furent désignés comme des « menaces à la paix et à la sécurité » en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies au terme de résolutions adoptées par le Conseil de sécurité des Nations Unies. Voir par exemple: *Situation concernant le Rwanda (opération multinationale)*, Rés. CS 929/1994, Doc. off. CS NU, 3392^e séance, Doc. NU S/RES/929 (1994), préambule; *Somalie (23 janvier)*, Rés. CS 733/1992, Doc. off. CS NU, 3039^e séance, Doc. NU S/RES/733 (1992), préambule. Dans le même esprit, l'actuel Haut Commissaire, Antonio Guterres, faisait d'ailleurs remarquer en 2005 que les demandeurs d'asile et les réfugiés étaient perçus comme des agents d'insécurité, voire de terrorisme, plutôt que leurs victimes, Discours liminaire, 56^e session du Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire, Genève, 3 octobre 2005, en ligne : < <http://www.unhcr.fr/cgi-bin/texis/vtx/admin/opensdoc.htm?tbl=ADMIN&id=43411aa54> > [Guterres, octobre 2005]. Il est toutefois également intéressant de noter que l'ancien Haut Commissaire, Ruud Lubbers, soulignait l'année précédente que le rôle du HCR en matière d'enregistrement précoce, de protection en temps de crise et de mise en place de solutions durables contribuait à la réduction des flux illégaux de personnes, et faisait par conséquent de l'organisation un partenaire dans la lutte contre la criminalité et le terrorisme et la prévention des conflits, « Le HCR confronté au durcissement des politiques à l'égard de l'immigration » (10 novembre 2004), en ligne : ONU <<http://www.un.org/apps/newsFr/storyFAR.asp?NewsID=9384&Cr=R%C3%A9fugi%C3%A9s&Cr1=Assembl%C3%A9e>>. Voir aussi HCR, Comité exécutif, *Rapport de la 48^e session du Comité exécutif du programme du Haut Commissaire*, 48^e sess., Doc. NU A/AC.96/895 (1997) au para. 14. Sur les considérations sécuritaires liées au problème des réfugiés, voir Edward Newman et Joanne Van Selm, dir., *Refugees and Forced Displacement : International Security, Human Vulnerability and the State*, Tokyo, United Nations University Press, 2003 [Newman et Van Selm].

²⁸⁸ HCR, *Rapport global 2003*, Genève, UNHCR, 2004 à la p. 18, en ligne : UNHCR < <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/template?page=publ&src=static/gr2003/gr2003toc.htm>>.

²⁸⁹ Troeller, *supra* note 108 à la p. 60

La protection des réfugiés est difficile à assurer dans un contexte de mouvements irréguliers mixtes. Parce qu'ils transitent dorénavant par les mêmes canaux, les réfugiés et demandeurs d'asile sont assimilés à des migrants irréguliers. Diverses politiques visant à dissuader les potentiels migrants irréguliers sont actuellement mises en œuvre par les pays industrialisés. L'instauration de zones dites internationales dans les aéroports, les sanctions contre les transporteurs, l'usage extensif de visas ou la détention sont autant de mesures de contrôles qui visent à contrer l'immigration clandestine. Les États externalisent les contrôles aux frontières en espérant intercepter les migrants irréguliers sur les eaux territoriales ou sur le territoire d'un État tiers. En plus de s'avérer extrêmement coûteuses pour les gouvernements, ces mesures de contrôles aux frontières se sont révélées peu efficaces en pratique²⁹⁰. Perçus comme des migrants économiques déguisés, les demandeurs d'asile éprouvent de plus en plus de difficulté à se voir reconnaître le statut de réfugiés dans les pays occidentaux²⁹¹. Ainsi, les politiques restrictives des États pour lutter contre l'immigration irrégulière empêchent les réfugiés de se prévaloir de la protection internationale à laquelle ils ont droit²⁹².

Notons enfin que la frontière entre la migration économique et la migration forcée tend désormais à s'estomper. Il est en effet de plus en plus difficile de distinguer les motivations à l'origine du déplacement. La migration dite volontaire peut également se dérouler sous une certaine forme de contrainte. Ainsi, les « réfugiés de la misère » et les «

²⁹⁰ Les pays occidentaux dépenseraient près de 10 milliards de dollars pour les demandeurs d'asile, soit dix fois le budget annuel du HCR, alors que celui-ci doit assister 20 fois plus d'individus, Elizabeth Ferris, «The Role of Non Governmental Organizations in the International Refugee Regime» dans Niklaus Steiner, Mark Gibney et Gil, dir., *Problems of Protection: the UNHCR, Refugees and Human Rights*, New York, Routledge, 2003, 117 à la p. 129; Loescher, *UNHCR*, *supra* note 15 à la p. 352.

²⁹¹ *Emergency Return*, *supra* note 269 à la p. 2

²⁹² Au lendemain du 11 septembre 2001, le Haut Commissaire constatait que les mesures prises par les États pour lutter contre l'immigration illégale avaient abouti « à la non-admission de réfugiés, au déni d'accès aux procédures d'asile, voire à des cas de refoulement ». Il se disait également préoccupé par la détention des demandeurs d'asile, notamment sur une base discriminatoire, et par « le fait de voir certains organes de presse et des hommes ou femmes politiques diaboliser les demandeurs d'asile et les réfugiés, en particulier lors des campagnes électorales », HCR, Comité exécutif, *Compte rendu analytique de la 561^e séance*, 53^e sess., Doc. NU A/AC.96/SR.561 (2002) au para. 22. Dans le même sens, voir António Guterres, Allocation d'ouverture, Conférence ministérielle euro-africaine sur la migration et le développement, Rabat, Maroc, 10-11 juillet 2006, en ligne : UNHCR <<http://www.unhcr.fr/cgi-bin/texis/vtx/admin/opedoc.htm?tbl=ADMIN&id=44b254654>>. Sur les mesures restrictives adoptées par les États à l'égard des demandeurs d'asile et des réfugiés, voir Goodwin-Gill, *Refugee*, *supra* note 34 aux pp. 229-234.

réfugiés de la violence » en viennent souvent à se confondre²⁹³. Cette caractéristique nouvelle des déplacements de populations contribue incidemment à affaiblir encore davantage le régime international de protection des réfugiés.

Le changement d'attitude à l'égard des réfugiés s'est fait également sentir dans les pays en voie de développement. Alors que les plus importantes populations de réfugiés sont concentrées dans les pays non développés, ces derniers doivent assumer seuls les coûts économiques et politiques qui en découlent. Dix des quinze principaux États receveurs de réfugiés figurent parmi les cinquante États les plus pauvres de la planète²⁹⁴. La patience des pays hôtes à l'égard des populations réfugiées sur leur territoire s'amenuise. Les afflux massifs de réfugiés exercent de vives pressions sur l'économie, l'environnement et la situation sociopolitique des États d'accueil²⁹⁵. Ces arrivées massives sont associées à des problèmes au niveau de la sécurité, tels que la politisation et la militarisation des camps, ainsi que l'augmentation des activités criminelles. Il est d'ailleurs fréquent que le pays hôte soit à son tour entraîné dans le conflit. La réduction de l'assistance offerte par les principaux donateurs, conjuguée aux politiques asphyxiantes du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale ont attisé encore davantage l'hostilité des pays pauvres à l'égard des réfugiés. Ces États, dont les infrastructures sont initialement fragiles, ne peuvent porter seuls le fardeau financier et social découlant de l'afflux de réfugiés. Sans l'appui de la communauté internationale, les pays pauvres sont de plus en plus réticents, de nos jours, à accueillir sur leur territoire une large population de réfugiés et ils cherchent au contraire à précipiter le retour de ceux qu'ils hébergent. Alors qu'ils faisaient autrefois preuve de générosité et d'hospitalité à l'égard des réfugiés, plusieurs États africains préconisent, à

²⁹³ Véronique Lassailly-Jacob, « Migrants malgré eux : une proposition de typologie » dans Véronique Lassailly-Jacob, J.Y. Marchal et A. Quesnel, *Déplacés et réfugiés : la mobilité sous contrainte*, dir., Paris, Éditions de l'IRD, 1999, 27 à la p. 30.

²⁹⁴ Parmi les dix principaux pays producteurs de réfugiés en janvier 2007, cinq étaient situés en Afrique : le Soudan (686 000), la Somalie (464 000), la RDC (402 000), le Burundi (397 000) et l'Angola (207 000), HCR, *Protéger*, supra note 2 à la p. 16. Voir B.S. Chimni, « Legal and Policy Issues Relating to UNHCR's Involvement in the Promotion, Facilitation and Encouragement of Voluntary Repatriation », document présenté à la Table ronde sur le rapatriement volontaire, Genève, UNHCR, 1993 à la p.5 [Chimni, «Legal»].

²⁹⁵ HCR, Comité exécutif, *Solidarité internationale et partage de la charge sous tous ses aspects: responsabilités nationales, régionales et internationales en matière de réfugiés*, 49^e sess., Doc. NU A/AC.96/904 (1998) aux para. 8-12.

l'instar des pays occidentaux, la politique des « portes closes »²⁹⁶. En l'absence de bénéfices économiques et politiques concrets découlant de la présence des réfugiés, la priorité des pays hôtes demeure donc le rapatriement. Dans ces circonstances, ils n'hésitent pas à presser le retour, en violant au détour les droits des réfugiés et le principe cardinal de non-refoulement.

La communauté internationale fait donc aujourd'hui sentir l'urgence de régler rapidement le problème des réfugiés. Cette nouvelle donne a influencé la façon dont le HCR aborde maintenant le problème des réfugiés et le rôle qui lui a été confié à cet égard²⁹⁷. Le HCR a, par la force des choses, dû adapter son discours et ses activités à un environnement de plus en plus hostile aux réfugiés. Le vif enthousiasme à l'égard du rapatriement depuis la fin de la guerre froide est symptomatique de l'importante crise que connaît actuellement le régime de l'asile à l'échelle mondiale.

Dans le contexte actuel, la réinstallation dans un pays tiers et l'intégration locale ne sont plus considérées par les États comme des réponses adéquates au problème des réfugiés²⁹⁸. Aussi, l'absence de véritable solution durable contribue-t-elle à expliquer la popularité grandissante du rapatriement. Alors qu'il s'agit également d'un outil de protection fondamental, la réinstallation demeure une solution durable exceptionnelle qui bénéficie à peu de réfugiés. En effet, moins de 5% des réfugiés dans le monde seraient réinstallés chaque année²⁹⁹. Il s'agit d'ailleurs de la dernière option envisagée lorsqu'il s'avère évident que ni le rapatriement ni l'intégration locale ne peuvent être réalisés³⁰⁰. Les

²⁹⁶ Bonaventure Rutinwa, «The End of Asylum? The Changing Nature of Refugee Policy in Africa» (2002) 21:1 Refugee Survey Quarterly 12 à la p. 15.

²⁹⁷ Hammerstad, *supra* note 86 à la p. 391.

²⁹⁸ Dans une résolution adoptée en 2002, l'Assemblée générale des Nations Unies souligne d'ailleurs que le rapatriement est la meilleure des solutions, alors que l'intégration locale et la réinstallation dans un pays tiers sont des « *formules viables pour remédier à la situation des réfugiés africains qui, en raison des conditions qui règnent dans leur pays d'origine, ne sont pas en mesure de retourner dans leurs propres foyers* » [nous soulignons], *Aide aux réfugiés, aux rapatriés et aux personnes déplacées en Afrique*, Rés. AG 57/183, Doc. off. AG NU, 57^e sess., Doc. NU A/RES/57/183 (2002) au para. 22.

²⁹⁹ Monica Duffy Toft, «The Myth of the Borderless World: Refugees and Repatriation Policy» (2007) 24:2 Conflict Management and Peace Science 139 à la p. 153 [Toft].

³⁰⁰ Les solutions durables préconisées par le HCR seraient régies par une hiérarchie tacite. Ainsi, « lorsque le rapatriement est impossible, l'organisation essaie d'aider les réfugiés à s'installer dans leur pays d'asile. Si ni l'une ni l'autre de ces solutions ne sont réalisables, l'UNHCR cherche à réinstaller certaines personnes, répondant à des critères spécifiques, dans des pays tiers »,

pays de réinstallation et le nombre de places disponibles demeurent largement insuffisants pour répondre aux besoins de protection des réfugiés à travers le monde³⁰¹. Notons par ailleurs que cette solution est surtout appliquée à partir des pays en voie de développement vers les pays industrialisés et qu'il n'existe en Afrique aucun véritable programme de réinstallation interafricaine³⁰². Le contexte de fermeture à l'endroit des réfugiés et les politiques anti-terroristes des pays occidentaux ont également eu des répercussions néfastes sur la mise en œuvre de la réinstallation. Après les événements du 11 septembre 2001, les pays occidentaux ont réduit leurs quotas et renforcé les contrôles sécuritaires à l'endroit des candidats à la réinstallation. Ainsi, le nombre de réfugiés qui y ont été réinstallés demeure bien en deçà des objectifs officiellement fixés³⁰³.

Alors que l'intégration locale représentait autrefois la solution de prédilection au problème des réfugiés, les gouvernements africains sont désormais de plus en plus réticents à octroyer un statut permanent aux réfugiés sur leur territoire³⁰⁴. Les difficultés politiques et

HCR, *Rapport Global 2006*, Genève, UNHCR, 2006 à la p. 12, en ligne; < <http://www.unhcr.fr/gr06/index.html>>. Notons par ailleurs que les discussions récentes sur la réinstallation au sein des forums internationaux ont porté sur son utilisation stratégique. On espère ainsi faire en sorte que la réinstallation puisse faciliter la réalisation du rapatriement volontaire et de l'intégration locale. Voir à ce sujet HCR, *Groupe de Convention Plus sur l'utilisation stratégique de la réinstallation, Cadre multilatéral d'accords sur la réinstallation*, Doc. NU FORUM/2004/6 (2004); *Agenda pour la protection*, supra note 9, but 5(5)-(6).

³⁰¹ On note une augmentation du nombre de pays de réinstallation, lesquels seraient récemment passés de 9 à 16. En 2005, les principaux pays de réinstallation étaient les États-Unis, l'Australie, le Canada, la Suède, la Finlande, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, le Danemark, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, l'Irlande, le Brésil, le Chili, l'Argentine, l'Islande et le Mexique. Pour de plus amples informations, voir HCR, «New Resettlement Programmes», en ligne : UNHCR < <http://www.unhcr.org/protect/3bb2e1d04.html>>.

³⁰² Le climat socio-économique difficile qui prévaut dans la plupart des pays hôtes rendrait difficile la mise en œuvre de la réinstallation interafricaine. Des programmes de réinstallation sont néanmoins en place au Bénin et au Burkina Faso depuis 1998. Il est intéressant de noter que la réinstallation interafricaine avait toutefois été préconisée lors de la Conférence d'Addis-Abeba qui s'est tenue en 1967. Un bureau pour l'éducation et le placement des réfugiés africains avait d'ailleurs été créé à cet effet. L'OUA ne consacre actuellement au bureau que 2% de son budget, ce qui représente un montant insuffisant pour lui permettre de mener à bien son mandat de réinstallation. Voir OUA, «Recommandation XI : réinstallation et placement des réfugiés», dans *Conférence sur les aspects juridiques, économiques et sociaux du problème des réfugiés africains*, 9-18 octobre 1967 (AFR/REF/CONF/1967/n°10). Voir également Mubiala, supra note 1 à la p. 45.

³⁰³ Après les événements du 11 septembre 2001, le nombre de réfugiés réinstallés avec l'assistance du HCR a chuté de 36%. Ainsi, 21 037 départs assistés par le HCR ont été enregistrés en 2002 comparativement à 33 098 l'année précédente. Voir HCR, « Qu'est-ce que la réinstallation ? », en ligne : UNHCR < <http://www.unhcr.fr/cgi-bin/texis/vtx/protect?id=45be06712>>.

³⁰⁴ Précisons cependant que l'intégration des réfugiés formellement reconnus demeure, encore aujourd'hui, une option largement appliquée par les pays industrialisés. Verdirame De Guglielmo et Barbara E. Harrell-Bond, *Rights in Exile: Janus-Faced Humanitarianism*, New York, Berghahn Books, 2005 à la p. 336 [Guglielmo et Harrell-Bond]. L'intégration locale des réfugiés est formellement reconnue par la *Convention de 1951*. L'article 34 stipule : « Les États contractants faciliteront, dans toute la mesure possible, l'assimilation et la naturalisation des réfugiés. Ils s'efforceront notamment d'accélérer la procédure de naturalisation et de réduire, dans toute la mesure du possible, les taxes et les frais de cette procédure », supra note 21.

économiques auxquelles sont confrontés les pays africains, et le nombre nettement plus important de réfugiés sur leurs territoires, rendent difficiles la mise en œuvre de l'intégration locale.

La méfiance que suscitent l'intégration locale et la popularité grandissante du rapatriement a d'ailleurs un impact considérable sur la nature de l'assistance offerte par le HCR aux réfugiés dans le pays hôte. Parce que l'asile est considéré comme une situation qui doit être temporaire en attendant le retour éventuel, les réfugiés sont bien souvent internés dans des camps sans qu'aucune alternative ne leur soit offerte. Pour reprendre l'analogie de la professeure Barbara Harrell-Bond, le pays d'accueil est aujourd'hui comparable à une salle d'attente où le HCR s'efforce de maintenir les réfugiés en vie jusqu'à ce qu'ils puissent retourner chez eux³⁰⁵.

Par crainte qu'ils ne constituent un obstacle au retour dans le pays d'origine, les programmes sociaux et communautaires favorisant l'intégration locale sont boudés par le HCR, par les pays hôtes et par les bailleurs de fonds. Peu de ressources sont donc consacrées à la promotion de l'autosuffisance et au renforcement des capacités locales. Dès lors, on considère qu'il est préférable de se concentrer sur l'élimination des facteurs ayant causé l'exil afin d'optimiser plutôt la réintégration dans le pays d'origine³⁰⁶. Les pays hôtes estiment quant à eux qu'il sera probablement plus facile de renvoyer les réfugiés s'ils dépendent de l'assistance internationale. Marginalisés dans les communautés hôtes, les réfugiés n'ont d'autres choix que le retour.

³⁰⁵ Guglielmo et Harrell-Bond, *ibid.* aux pp. 291,335.

³⁰⁶ Tels furent les propos recueillis lors de la Table ronde sur le rapatriement librement consenti. On déclara alors que « [l']action internationale, même si elle ne faisait pas directement obstacle au retour, pouvait le faire indirectement dans certains cas si elle portait exclusivement, ou trop, sur l'aide d'urgence et/ou l'aide au développement dans le pays d'accueil au détriment de toute mesure susceptible d'être prise pour éliminer ou atténuer, dans le pays d'origine, les conditions qui avaient provoqué un problème de réfugiés [...] [D]ans le cas où la possibilité de bénéficier d'une aide d'urgence joue un rôle déterminant dans la décision de franchir une frontière, le HCR devrait encourager d'autres institutions compétentes à fournir les secours voulus dans le pays d'origine », HCR, *Rapport de la Table ronde sur le rapatriement librement consenti*, Italie, San Remo, Institut du droit international humanitaire, 16-19 juillet 1985 au para. 33 [Table ronde].

En somme, la recherche de solutions durables est trop souvent acculée à une impasse et le rapatriement des réfugiés apparaît alors comme la seule véritable option qui peut être envisagée. Rien en droit international n'oblige en effet les États à offrir une solution durable aux réfugiés sur leur territoire. Les pays hôtes et les bailleurs de fonds sont généralement d'avis que le rapatriement des réfugiés dans un délai rapide est une solution à la fois plus pratique et plus économique que l'intégration locale ou la réinstallation dans un pays tiers. La popularité des rapatriements est aussi tout autant liée au refus des pays riches de partager plus équitablement le fardeau de l'asile avec les pays les moins développés. Tous ces pays exercent une pression notable sur le HCR afin que soit encouragé un rapatriement rapide. En raison de ces nouvelles tendances, l'organisation n'a eu d'autre choix finalement que d'apporter des changements considérables à sa politique en matière de rapatriement.

1.1.2 L'impact de la fermeture : l'indépendance du HCR compromise face aux États

Conformément à son *Statut*, le HCR est censé représenter les intérêts des réfugiés de manière indépendante et apolitique³⁰⁷. Cette impartialité politique a une importance fondamentale puisqu'elle permet au HCR d'intervenir directement auprès des États afin de protéger les droits des réfugiés. En tant qu'agence intergouvernementale évoluant au sein du système des Nations Unies, on ne peut toutefois s'attendre de manière réaliste à ce que l'organisation soit entièrement neutre et impartiale. Il est difficile en pratique de séparer l'humanitaire du politique³⁰⁸. Comme nous le verrons dans la présente section, le HCR est plutôt en réalité une organisation hautement politique.

Le HCR a l'obligation de coopérer avec les gouvernements concernés pour mener à bien ses activités. Du fait de cette coopération nécessaire, le succès des activités du HCR dépend en grande partie des États. Le HCR dépend, d'une part, des pays donateurs pour le financement de ses activités et d'autre part, des pays hôtes pour mener à bien ses

³⁰⁷ «[L]’activité du Haut Commissaire ne comporte aucun caractère politique ; elle est humanitaire et sociale», *Statut, supra* note 77 au para. 2.

³⁰⁸ Kyoichi Sugino, «The Non-Political and Humanitarian Clause in UNHCR’s Statute» (1998) 17:1 *Refugee Survey Quarterly* 33 à la p. 48[Sugino]; Newman et Van Selm, *supra* note 287 à la p. 28.

opérations. Parce que ses activités sont subordonnées à la volonté des États, la marge de manœuvre de l'organisation est considérablement réduite. Le HCR doit donc surmonter les antagonismes qui pourraient survenir avec les États. Les politiques nationales et le poids de l'opinion publique peuvent également amener les donateurs à modifier subitement leurs contributions. Cet état permanent de dépendance économique oblige le HCR à se soumettre aux volontés et aux préférences de ses donateurs. Le contrôle du HCR sur le déroulement de ses opérations est somme toute bien relatif. La politisation par ailleurs accrue de l'organisation depuis quelques années transparaît dans ses relations avec les gouvernements hôtes et les principaux bailleurs de fonds. Cela produit nécessairement un impact sur la nature de ses activités. Confronté à l'hostilité grandissante des pays d'accueil et d'origine, il lui est difficile dans ces circonstances de remplir adéquatement son mandat de protection lors des rapatriements.

D'abord, l'intervention du HCR auprès des demandeurs d'asile et des réfugiés est limitée, compte tenu du principe de souveraineté nationale qui interdit toute intervention dans les affaires internes des États. L'accès aux populations réfugiées et la protection conférée par le HCR est aussi conditionnelle à la volonté des États hôtes. Hormis le HCR, les gouvernements nationaux sont les premiers responsables de la protection des réfugiés en vertu des obligations contractées dans les instruments internationaux relatifs aux droits humains et aux réfugiés. En cas de violation, les moyens de pression dont jouit le HCR sur les États sont en définitive très limités. Le HCR ne dispose pas de moyens politiques lui permettant de contrecarrer ces violations. L'organisation pourrait même se voir contrainte de cautionner les violations du droit international afin de demeurer auprès de réfugiés et de limiter ainsi les « dommages ».

L'hostilité accrue des gouvernements nationaux, eu égard aux réfugiés, engendre des répercussions négatives sur le mandat de protection du HCR. L'organisation jouissait autrefois d'un pouvoir de négociation accru du fait de son expertise unique en droit des réfugiés. Les États nouvellement indépendants tâchaient alors de coopérer pleinement avec

le HCR afin de renforcer leur légitimité sur la scène internationale. Les questions relatives aux réfugiés étaient alors souvent confiées au HCR.

Le monopole du HCR en matière de réfugiés a cependant pris fin au début des années 80, lorsque les États ont repris le contrôle absolu de leurs politiques en matière d'asile³⁰⁹. Du coup, l'influence du HCR a diminué considérablement. Alors que la pression exercée par les pays hôtes sur les réfugiés aurait, quelques années auparavant, déclenché de vives protestations de la part du HCR, celui-ci semble désormais résigné à accepter ces mesures comme un mal nécessaire et inévitable. La décision du HCR de faciliter ou d'encourager le retour n'est donc certes pas indépendante puisqu'elle répond tout d'abord à la volonté des gouvernements hôtes de se débarrasser rapidement du « fardeau » engendré par la présence prolongée de réfugiés³¹⁰.

Rappelons en outre que le HCR est une organisation intergouvernementale qui dépend en quasi-totalité des contributions volontaires des États³¹¹. L'appui politique et financier des gouvernements, tout particulièrement celui du Japon, des États européens et des États-Unis, est essentiel au bon fonctionnement du HCR. En revanche, la quasi-totalité du financement est orientée vers des programmes ou des opérations spécifiques qui desservent les intérêts particuliers des principaux donateurs.

Ce sont ainsi les considérations politiques des gouvernements qui déterminent les priorités de l'organisation et la répartition des fonds. Le HCR a donc tout intérêt à les satisfaire afin que soient reconduites leurs contributions. Aussi, les donateurs exercent-ils une influence considérable sur la ligne de conduite du HCR. Cette influence s'étend

³⁰⁹ Gil Loescher, «UNHCR at Fifty» dans Niklaus Steiner, Mark Gibney et Gil Loescher, dir., *Problems of Protection: the UNHCR, Refugees and Human Rights*, New York, Routledge, 2003, 3 à la p. 5 [Loescher, «UNHCR»].

³¹⁰ Stein, *supra* note 19. À ce titre, il est intéressant de noter que le HCR a déclaré en 2003 : le « rapatriement représente généralement la solution préférée par les États et la majorité des réfugiés ». Une telle formulation est somme toute révélatrice de l'importance des intérêts nationaux dans la décision du HCR de promouvoir ou de faciliter le rapatriement. Voir HCR, *Note sur la protection internationale*, Doc. off. AG NU, 54^e sess., Doc. NU A/AC.96/975 (2003) au para. 36 [Doc. NU A/AC.96/975].

³¹¹ Près de 98% du financement du HCR dépend des contributions volontaires des États. Notons, par exemple, qu'en 1999, 94% des contributions provenaient du Japon, des États-Unis et de l'Union Européenne. Voir Loescher, *UNHCR*, *supra* note 15 aux pp. 349-350.

également à son Comité exécutif, par l'intermédiaire duquel les gouvernements membres révisent le budget annuel et conseillent l'organisation sur divers aspects³¹². En tant qu'organe subsidiaire, il faut aussi souligner que le HCR est soumis aux organes politiques des Nations Unies, tels que l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité, au sein desquels les mêmes pays donateurs imposent leur autorité³¹³.

La lassitude des bailleurs de fonds, depuis le milieu des années 90, s'est répercutée sur l'agenda du HCR, contribuant de ce fait à faire du rapatriement la solution préférée. L'insuffisance des ressources disponibles et l'éclatement constant de nouvelles crises humanitaires rendent en effet difficiles l'assistance et la protection des réfugiés sur une longue période. Ne souhaitant plus subvenir aux besoins des réfugiés issus de crises prolongées, les pays donateurs ont considérablement diminué le financement destiné aux programmes d'assistance dans les pays d'accueil³¹⁴. Ces programmes en Afrique sont d'ailleurs les plus gravement touchés et ils demeurent sous-financés³¹⁵. Les gouvernements sont désormais réticents à mobiliser des ressources pour assurer le bien-être des réfugiés qui souhaitent demeurer dans le pays d'accueil, même si les conditions dans le pays d'origine autorisent le retour. Étant ainsi contraint de se consacrer presque entièrement au rapatriement, le HCR a ignoré d'autres alternatives disponibles aux réfugiés, telles que les activités génératrices de revenus (AGR), les programmes d'intégration locale et les programmes d'éducation³¹⁶.

³¹² Loescher, *UNHCR*, *supra* note 15 à la p. 350.

³¹³ Le Haut Commissaire a d'ailleurs souligné que « les réglementations des Nations Unies ne sont pas toujours bien adaptées aux besoins d'une institution hautement opérationnelle comme le HCR, ce qui pose parfois des contraintes sur nos propres efforts pour améliorer notre flexibilité et notre capacité de réponse. », Antonio Guterres, *Déclaration liminaire à la 57^e session du Comité exécutif du programme du Haut Commissaire*, Genève, 2 octobre 2006, en ligne : UNHCR < <http://www.unhcr.fr/cgi-bin/texis/vtx/admin/opendoc.htm?tbl=ADMIN&id=45210aac4> > [Guterres, octobre 2006].

³¹⁴ L'assistance internationale fut ainsi réduite de 21% entre 1992 et 1997. Le budget total du HCR est passé de 1,256 milliards de dollars en 1996 à 911,6 millions en 1999. Loescher, *UNHCR*, *supra* note 15 à la p. 350.

³¹⁵ En 1999, le HCR dépensait chaque jour 0,11\$ pour un réfugié en Afrique comparativement à 1,23 \$ pour un réfugié dans les Balkans, *ibid.* à la p. 322.

³¹⁶ *Ibid.* à la p. 18; Marc Sommers, « The Dynamics of Coordination », Occasional Paper n°40, Institut d'études internationales Thomas J. Watson Jr., Université Brown, 2001 à la p. 93, en ligne: Watson Institute for International Studies < <http://www.watsoninstitute.org/pub/OP40.pdf> > [Sommers].

Les gouvernements font pression sur le HCR pour que la priorité soit accordée aux opérations de rapatriement et aux secours d'urgence. L'appui considérable accordé au rapatriement est pour ainsi dire un moyen pour eux d'échapper à leurs obligations internationales tout en réduisant les coûts associés aux afflux massifs de réfugiés³¹⁷. De même, dans le cadre du rapatriement, les donateurs conditionnent l'appui financier à la reconstruction et au renforcement de la sécurité afin que les autorités des pays d'origine acceptent plus rapidement le retour de leurs nationaux. Plusieurs États sont par ailleurs d'avis que prioriser le rapatriement aurait un effet dissuasif sur les individus qui « se joignent à un mouvement massif dans le désir d'émigrer »³¹⁸.

Les donateurs veulent être certains que leurs fonds sont utilisés à bon escient. L'efficacité de l'organisation est donc évaluée en fonction d'une approche quantitative basée sur des critères techniques. Parce qu'il est plus difficile d'évaluer les résultats des activités relatives à la protection des réfugiés, il est évidemment plus difficile de convaincre les pays donateurs d'en assurer le financement³¹⁹. Le rapatriement offre, quant à lui, l'avantage de se traduire en objectifs quantifiables. Les opérations de rapatriement à grande échelle permettent de démontrer aux donateurs que leurs financements apportent des résultats concrets et probants sur le terrain. Un nombre élevé de réfugiés rapatriés est nécessairement interprété comme un signe de performance et l'opération sera alors qualifiée de réussite³²⁰. L'accent mis par le HCR sur le rapatriement a d'autre part créé des

³¹⁷ Il s'agirait en effet d'une solution plus économique puisque le coût individuel du rapatriement équivaut à maintenir un réfugié dans un camp pendant deux ans. Hiram A. Ruiz, « Training for Voluntary Repatriation : Challenges and Opportunity » dans *Refugees and Development Assistance: Training for Voluntary Repatriation*, Symposium international tenu du 27-29 mars 1994 et organisé par l'Agence de coopération japonaise (JICA) et l'Université du Montana, Rapport final et recommandations, Montana, Bureau des programmes internationaux, 1994, 47 à la p. 57.

³¹⁸ Tel que soutenu par le représentant d'un État lors d'une réunion du Sous-comité plénier sur la protection internationale, *Rapport de la réunion de 13 et 14 avril 1992*, Doc. NU EC/SCP/71 (1992) au para. 40 [Doc. NU EC/SCP/71].

³¹⁹ Dans le contexte des contraintes financières qui frappent l'organisation depuis quelques années, le HCR a rappelé en 2003 « que la fourniture de la protection internationale est un service spécialisé à haut coefficient de main-d'œuvre qui ne peut être quantifié de la même façon que la distribution d'articles de secours. Cette fonction est plus difficile à mesurer mais c'est en fait la raison d'être, la valeur ajoutée du HCR », Doc. NU A/AC.96/975, *supra* note 310 au para. 60. Voir également Loescher, *UNHCR*, *supra* note 15 à la p. 364.

³²⁰ Les prévisions et les données statistiques sur le nombre d'individus rapatriés occupent une place dominante dans les documents d'information du HCR sur les opérations de rapatriement volontaire à grande échelle. Les objectifs mensuels et annuels sont présentés en détail et toute diminution dans le nombre de retours doit être justifiée. On constate par ailleurs

attentes élevées chez les gouvernements donateurs. L'adaptabilité de l'organisation face aux changements situationnels imprévus se trouve par le fait même considérablement réduite, du fait que les fonds sont orientés vers des secteurs spécifiques et préétablis. Plusieurs craignent que ce désir d'efficacité et de rendement opérationnel ne mette en péril la capacité du HCR de protéger adéquatement les réfugiés³²¹.

Dans le contexte actuel, on peut craindre que l'organisation ne collabore à des rapatriements dans des circonstances moindres qu'idéales et qu'elle passe sous silence des violations des droits des réfugiés afin d'atteindre ses objectifs opérationnels et de convaincre ainsi les principaux donateurs de son efficacité³²². Ajoutons à cela le fait que les opérations de rapatriement nécessitent la participation de nombreux acteurs et l'injection de fonds considérables. Les programmes de rapatriement sont souvent des entreprises de plusieurs millions de dollars. Dans ce contexte, il peut tout autant s'avérer délicat pour le HCR d'annuler l'opération ou d'en différer la réalisation advenant la dégradation de la situation dans le pays d'origine. La volonté de plaire aux pays donateurs et de conserver leur financement peut amener les Haut fonctionnaires du HCR à dresser un portrait exagérément rose des opérations³²³. Le succès ou l'échec du rapatriement a en effet un impact considérable sur la réputation de l'organisation.

La conduite actuelle des rapatriements met en évidence la principale faiblesse institutionnelle du HCR, soit sa dépendance envers les contributions financières volontaires des gouvernements pour mener à bien ses programmes³²⁴. La vulnérabilité de l'organisation aux pressions politiques s'en trouve incidemment accrue. Le HCR a d'ailleurs reconnu qu'en

peu de références aux standards de protection. Voir par exemple, HCR, «Focus on South Sudan Return and Reintegration» (1^{er} octobre 2007) en ligne: Return, Reintegration and Recovery <<http://rrr.unsudanig.org>>.

³²¹ Loescher, *UNHCR*, *supra* note 15 à la p. 262.

³²² *Ibid.* aux pp. 350, 354.

³²³ Dans le même sens, il peut arriver que le personnel sur le terrain cherche à dissimuler les difficultés rencontrées lors des opérations pour ne pas déplaire à leurs supérieurs et éventuellement hypothéquer l'avancement de leur carrière au sein de l'organisation. Aussi, est-il fréquent que les rapports soumis au siège soient eux aussi peu représentatifs de la situation et des besoins sur place.

³²⁴ Loescher, *UNHCR*, *supra* note 15 à la p. 265.

ce qui à trait au rapatriement, il devait trouver un juste équilibre entre les besoins des réfugiés et les impératifs politiques³²⁵.

L'absence d'autonomie financière et politique du HCR nuit à sa capacité de mener à bien son mandat de protection internationale dans le cadre des opérations de rapatriement³²⁶. Quoi qu'il en soit, à la décharge du HCR, on se doit d'admettre que le problème des réfugiés en est un hautement politique. Écartelé entre les intérêts des États concernés et son mandat de protection, nul ne conteste la position délicate qu'occupe le HCR dans le contexte actuel. Il est certes difficile pour l'organisation de critiquer publiquement les gouvernements sans craindre de mettre en péril le déroulement de ses opérations. Le HCR est la seule organisation ayant le mandat et la capacité de défendre les intérêts des réfugiés face aux États. Il est par conséquent indispensable qu'elle reste fidèle à ses principes³²⁷.

1.2 Les mutations identitaires du HCR : un mandat déformé?

Le HCR a subi au fil des ans diverses pressions qui ne sont pas étrangères aux modifications de son mandat eu égard aux réfugiés. Alors qu'initialement il consistait uniquement à protéger les réfugiés dans le pays d'accueil, le nouveau mandat de l'organisation couvre désormais l'assistance aux personnes déplacées internes et aux rapatriés dans le pays d'origine. Parallèlement, le HCR consacre par ailleurs une large part

³²⁵ Dans la *Note sur la protection internationale* de 1992, Mme Sagako Ogata déclarait que les « critères de promotion et d'organisation de mouvements de rapatriement à grande échelle doivent établir un juste équilibre entre les besoins de protection des réfugiés et l'impératif politique de trouver des solutions aux problèmes des réfugiés. [...] la mise en œuvre d'une solution dans un nombre croissant de situations de réfugiés est aujourd'hui plus probable lorsque la solution fait partie intégrante d'un ensemble de mesures qui établissent un équilibre humain entre les intérêts des États touchés et les droits, ainsi que les besoins humanitaires des individus concernés », Doc. NU A/AC.96/799, *supra* note 84 aux para. 38-39. Plus récemment, la *Note sur la protection internationale* de 2000 soulignait également la difficulté de « résoudre la dichotomie entre les responsabilités institutionnelles conférées au HCR et la tendance des États à accepter des obligations plus limitées. », Doc. NU A/AC.96/930, *supra* note 123 au para. 35.

³²⁶ Les considérations politiques et financières ont eu une influence notable sur la conduite du rapatriement des réfugiés angolais. Un représentant du HCR a d'ailleurs déclaré: « The repatriation of the Angolans is expected to ease logistical pressure on both the Zambian government and UNHCR, which have had to look after a rapidly expanding refugee population at a time of dwindling resources ». Le porte-parole du HCR en Namibie, M. David Nthengwe, concédait également: « [T]here were concerns raised about the conditions on the ground being suitable for the return of refugees », « 40,000 refugees return from Zambia » *Zambezi Times* (16 avril 2004), en ligne: SAMP < <http://www.queensu.ca/samp/migrationnews/2003/apr.htm> >.

³²⁷ Loescher, *UNHCR*, *supra* note 15 à la p. 374.

de ses ressources à l'assistance humanitaire et aux secours d'urgence. L'accroissement des activités du HCR n'est toutefois pas sans susciter des inquiétudes. Cette évolution nous amène en effet à nous interroger sur la place accordée à la protection des réfugiés dans la pratique contemporaine du HCR.

1.2.1 La protection préventive : la dangereuse extension du mandat du HCR

Les défis auxquels doit faire face le pays d'origine sont nombreux au lendemain d'un conflit³²⁸. La reconstruction et la réintégration de populations réfugiées constituent de lourdes tâches pour des pays dépourvus d'infrastructures politiques, sociales et économiques³²⁹. Les investissements nécessaires au plan humain et au plan financier sont majeurs. Dans ce contexte, les pays d'origine n'ont généralement pas les ressources pour assurer adéquatement la protection des rapatriés. Dès lors, l'engagement et l'appui de la communauté internationale pour stimuler le développement socio-économique du pays d'origine est une condition essentielle en vue d'assurer le caractère durable du retour. Cette coopération ne peut par ailleurs être temporaire, mais elle devrait idéalement s'étaler sur une longue période de temps.

Si elle est efficacement mise en œuvre, l'assistance à la reconstruction constitue un apport déterminant dans le maintien de la paix. En revanche, un appui inadéquat ou insuffisant peut nuire au processus de paix et précipiter l'éclatement d'un nouveau conflit. À l'heure actuelle, les efforts de la communauté internationale dans les contextes de post-conflit sont à la fois palliatifs et expéditifs. L'appui financier et politique aux pays d'origine se révèle souvent en deçà de ce qui était promis initialement³³⁰. Le financement

³²⁸ Doc. NU EC/GC/02/5, *supra* note 13 au para. 12.

³²⁹ Chimni, « Resettlement », *supra* note 245 à la p.68.

³³⁰ Citons par exemple, les programmes d'aide à la réintégration et à la consolidation de la paix au Liberia, en Ouganda et au Soudan, lesquels ont récemment connu d'importantes difficultés de financement. En 2005, la Mission de maintien de la paix au Liberia (MINUL) avait uniquement reçu 38% des 137 millions de dollars demandés l'année précédente. L'ancien Secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan a alors déclaré que la paix qui régnait au Liberia pourrait ne pas durer si « le soutien financier promis par la communauté internationale ne se concrétisait pas », Organisation des Nations Unies, Communiqué, « Un calme qui pourrait être précaire faute de financement nécessaire » (15 septembre 2004), en ligne : ONU <<http://www.un.org/apps/newsFr/storyFAR.asp?NewsID=8957&Cr=Lib%E9ria&Cr1=Rapport>>. Lors de la Conférence des bailleurs de fonds pour le Soudan qui s'est tenue en 2005, Kofi Annan demanda encore une fois aux gouvernements de

international est d'ailleurs bien souvent réduit peu de temps après la conclusion d'un accord de paix et suite à la tenue d'élections nationales. Un investissement solide dans les pays d'origine afin de neutraliser les causes d'un nouvel exode se révélerait pourtant moins coûteux à long terme qu'un climat d'instabilité qui perdure.

L'élimination des causes à l'origine des mouvements de réfugiés est désormais considérée par la communauté internationale comme un aspect essentiel pour assurer le succès du rapatriement. L'implication récente du HCR en faveur du développement et de la réintégration des rapatriés viserait ainsi à promouvoir et à consolider le rapatriement³³¹. Afin de pallier la précarité des conditions dans le pays d'origine et pour garantir la durabilité du retour, le HCR a donc élargi son mandat *rationae personae* et *rationae temporis*. L'organisation a étendu ses services aux déplacés internes et aux rapatriés. La présence du HCR dans le pays d'origine sert dorénavant un double objectif. Il s'agit, d'une part, de créer les conditions propices au retour et, d'autre part, de s'attaquer directement aux causes des afflux massifs pour prévenir de nouvelles vagues de réfugiés³³². Le HCR espère en outre que

respecter les engagements financiers qu'ils avaient initialement annoncés. Il exhorta alors les pays donateurs « à combler [...] le déficit de financement pour 2005, en prenant des engagements fermes et en versant des fonds, et non pas seulement en annonçant de contributions qui ne seraient peut-être pas honorées avant qu'il ne soit trop tard pour sauver des vies humaines », Organisation des Nations Unies, Communiqué SG/SM/9812, « Kofi Annan exhorte les bailleurs de fonds à combler le déficit de financement pour 2005 en versant 2,6 milliards de dollars pour le Soudan » (11 avril 2005), en ligne : ONU < <http://www.un.org/News/fr-press/docs/2005/SGSM9812.doc.htm> >. Voir aussi « Uganda : Funding Shortfall Worries Agencies, Government » IRIN (9 mai 2008), en ligne : IRIN < <http://www.irinnews.org/report.aspx?ReportId=78047> >; Loescher, *UNHCR*, *supra* note 15 à la p. 373.

³³¹Jeff Crisp, « Mind the gap! UNHCR, Humanitarian Assistance and the Development Process », *New Issues in Refugee Research*, Working Paper n°43, 2001 à la p. 11 [Crisp].

³³²Tel que souligné par le HCR : « [D]ans les situations de rapatriement et de réintégration, la présence du HCR sur le terrain, les interventions de protection, les efforts de réconciliation et l'appui aux initiatives pertinentes concernant la Société civile sont des outils utiles pouvant éviter de nouvelles tensions et de nouveaux exodes. », Doc. NU A/AC.96/975, *supra* note 310 au para. 20. En 2007, l'Assemblée générale demandait également « aux pays d'origine et aux pays d'asile de créer des conditions propices au rapatriement librement consenti ». *Aide aux réfugiés, aux rapatriés et aux déplacés en Afrique*, Doc. off. AG NU, 62^e sess., Doc. NU A/RES/62/125 (2007) au para. 21. De même, le HCR soulignait en 2000 que son intervention auprès des personnes déplacées internes lui permettait également « de préparer le retour au cas où les circonstances ayant engendré l'exode cessent d'exister », Doc. NU A/AC.96/930, *supra* note 123 au para. 61. Voir aussi Doc. NU EC/46/SC/CRP. 17, *supra* note 182 au para. 1. Déjà en 1995, l'ancienne Haut Commissaire pour les réfugiés, Mme Sadako Ogata, déclarait : « We can no longer passively wait for conditions to change so that refugees can volunteer. Instead, we must work actively to create the conditions conducive to their safe return », HCR, Communiqué, REF/1124, « High Commissioner for Refugees Says Institution of Asylum Now under Threat World-Wide » (18 octobre 1995), en ligne : Nations Unies < <http://www.un.org/News/Press/docs/1995/19951018.ref1124.html> >. Voir également HCR, Comité exécutif, *Conclusion générale sur la protection internationale*, n° 99 (LV) (2004) au para. u). Dans une entrevue radiophonique réalisée en septembre 2006, l'actuel Haut Commissaire, Antonio Guterres, déclarait que les opérations de rapatriement avaient effectivement permis une diminution notable du nombre de réfugiés en Afrique au cours des cinq dernières années. Entrevue

sa présence pourrait « permettre de trouver des possibilités de protection à l'intérieur du pays »³³³.

L'intervention active du HCR dans les pays d'origine rompt avec l'approche traditionnelle de l'organisation qui se limitait autrefois aux besoins immédiats des réfugiés dans le pays d'accueil. Le HCR considérait alors que seuls les pays d'origine étaient responsables de la réintégration économique et sociale des réfugiés³³⁴. L'organisation craignait d'hypothéquer son mandat humanitaire et impartial en intervenant de quelque façon que ce soit dans les affaires internes des pays d'origine. Or, la présence du HCR dans le pays d'origine et la protection des rapatriés est, au contraire, considérée aujourd'hui comme faisant partie intégrante de son mandat³³⁵. Plus encore, ce type d'activité serait désormais jugé essentiel au succès des opérations. Plutôt que d'attendre l'amélioration de la situation, le HCR veut maintenant favoriser lui-même les conditions matérielles propices au retour³³⁶.

Le HCR désire couvrir à présent un vaste éventail d'activités dans le pays d'origine. L'organisation souhaite en premier lieu faciliter la réintégration des rapatriés en leur offrant une assistance, en surveillant le déroulement du retour et en s'assurant que les garanties

de Antonio Guterres par Ransford Cline-Thomas (17 septembre 2006) sur *UN and Africa*, UN Radio, New York, en ligne : UN Radio <<http://www.un.org/av/radio/unandafrika/transcript118.htm>>.

³³³ Doc. NU A/AC.96/799, *supra* note 84 au para. 27.

³³⁴ Ighodaro, *supra* note 100 à la p. 58. Le Comité permanent du Comité exécutif a déclaré à ce sujet : « Depuis la création du HCR en 1951 jusqu'au début des années 80, la communauté internationale s'accordait à penser que le Haut Commissariat ne pouvait respecter son statut humanitaire et apolitique qu'en circonscrivant ses activités aux pays d'asile et en répondant aux mouvements de réfugiés après leur déclenchement. Elle estimait que toute tentative d'agir sur les conditions provoquant les déplacements forcés de population à l'intérieur des pays d'origine aurait impliqué l'Office dans des fonctions qui dépassaient son Statut, et étaient donc inacceptables. », *Suivi de la résolution 1995/56 du conseil économique et social: activités du HCR en rapport avec la prévention*, Doc. NU EC/46/SC/CRP.33 (1996) au para. 1.

³³⁵ L'importance du rôle du HCR dans le pays d'origine a initialement été reconnue par le Comité exécutif dans les Conclusions n°18 et n°40. Ainsi, le Comité exécutif souligne à cet effet que le HCR doit jouir d'un « accès libre et direct aux rapatriés afin qu'il 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. Ceci doit être considéré comme faisant partie de son mandat », Conclusion n° 40, *supra* note 14 au para. l). Dans les mêmes termes, voir également Conclusion n°101, *supra* note 8 au para. q). Le HCR précise cependant que sa présence dans le pays d'origine ne remplace d'aucune manière la responsabilité qui incombe à l'État d'assurer la protection nationale de sa population. La présence du HCR dans le pays d'origine ne doit pas non plus porter atteinte au droit fondamental de trouver l'asile dans un autre pays. Doc. NU EC/46/SC/CRP. 17, *supra* note 182 aux para.1-2.

³³⁶ *State*, 1995, *supra* note 99, chap. 1 à la p. 15. L'Assemblée générale a également rappelé en 2007 que « la protection internationale des réfugiés est une fonction dynamique axée sur l'action ». *Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés*, Doc. off. AG NU, 62^e sess., Doc. NU A/RES/62/124 (2007). Dans les mêmes termes, voir Conclusion n° 89, *supra* note 8, préambule; Doc. NU A/AC.96/930, *supra* note 123 au para. 4.

juridiques sont bel et bien respectées par le pays d'origine³³⁷. Le HCR surveille ainsi le respect des droits humains fondamentaux et le recouvrement de la protection nationale pour empêcher l'émergence de conditions pouvant entraîner un nouvel exode³³⁸. Le *Manuel sur le rapatriement librement consenti* va plus loin et il stipule que le HCR dans le pays d'origine peut s'impliquer davantage dans les programmes de développement, y faciliter le rétablissement de la primauté du droit, appuyer le renforcement des capacités gouvernementales et encourager l'adhésion aux instruments internationaux des droits humains³³⁹. On ne peut que constater le caractère fort ambitieux des visées du HCR dans le pays d'origine. Se pose alors nécessairement la question des limites du mandat de l'organisation.

L'élargissement du mandat du HCR dans les pays d'origine depuis la fin de la guerre froide a une incidence sur la conduite des rapatriements. Il existe en effet un lien causal entre l'intensification des opérations de rapatriement et l'implication accrue du HCR dans le pays d'origine. Afin de réduire le nombre de réfugiés et contenir les déplacements de populations, le HCR s'est lancé dans des opérations de rapatriements hâtifs et il a concentré une part importante de ses ressources à la prévention des afflux massifs et à la réintégration post-conflit. Le HCR estime désormais devoir résoudre les questions de rapatriement de façon plus globale³⁴⁰. Les programmes de réintégration et de réhabilitation ont d'ailleurs

³³⁷ Le rôle du HCR auprès des rapatriés peut consister à identifier les obstacles au retour, contribuer à les surmonter, superviser le traitement des rapatriés, identifier leurs problèmes de protection et entreprendre les interventions appropriées. Voir Doc. NU A/AC.96/975, *supra* note 310 au para. 33.

³³⁸ Selon certains, la volonté du HCR de surveiller et de dénoncer les violations des droits humains dans le pays d'origine serait contraire à son mandat apolitique. D'autres estiment au contraire que tant que les activités du HCR visent à assurer le bien-être et le respect des individus, elles sont fondamentalement apolitiques et humanitaires. En ce sens, l'ancien Haut Commissaire, Jean-Pierre Hocké, estimait que « toute action dictée par le souci du bien-être d'hommes et de femmes est humanitaire, qu'elle ait pour cadre le pays d'asile ou le pays d'origine. », « Au-delà de l'humanitaire: la nécessité d'une volonté politique pour résoudre le problème actuel des réfugiés », Joyce Pearce Memorial Lecture, Université Oxford, 29 octobre 1986, en ligne: UNHCR <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/admin/openssldoc.htm?tbl=ADMIN&page=home&id=3ae68fd518>> [Hocké]. Sur ce débat, voir Sugino, *supra* note 308 à la p. 48.

³³⁹ Concernant les activités de prévention du HCR, voir aussi Doc. NU EC/46/SC/CRP. 17 *supra* note 182 au para. 9. Afin de constater le mandat très ambitieux du HCR dans le pays d'origine, voir *Manuel*, *supra* note 30 aux pp. 45-50.

³⁴⁰ L'initiative « 4R » (rapatriement, réintégration, réhabilitation et reconstruction) s'inscrit dans le cadre de cette nouvelle stratégie en matière de rapatriement. Cette approche permettrait ainsi de contrecarrer les risques inhérents à la conduite de rapatriement vers des conditions sécuritaires demeurées précaires. Le HCR note d'ailleurs que l'approche « 4R » a « joué un rôle important dans les situations où le pays se relève d'un conflit et ne dispose pas des infrastructures adéquates tant au plan judiciaire qu'au plan de la gouvernance. », Doc. NU A/AC.96/975, *supra* note 310.

acquis une importance considérable, à tel point qu'ils tendent à remplacer les activités traditionnelles de protection du HCR dans le pays hôte. L'élargissement considérable des activités du HCR dans le pays d'origine afin de permettre un rapatriement anticipé pourrait de ce fait compromettre son rôle originel de protection et contribuer par le fait même à l'érosion des droits des réfugiés.

L'implication du HCR dans le pays d'origine vise à limiter les conséquences découlant de rapatriements menés dans des conditions sécuritaires demeurées incertaines. Autrement dit, le HCR se doit d'étendre son mandat de protection pour pallier le retour des réfugiés dans un contexte d'instabilité politique et sociale. Le HCR souligne que sa présence dans le pays d'origine lui permet alors de surveiller le respect des droits humains³⁴¹. L'organisation donne ainsi l'impression que les réfugiés bénéficieront d'une protection et ce, malgré le climat d'insécurité qui pourrait perdurer. La présence du HCR dans le pays d'origine vise essentiellement à rassurer les réfugiés en leur donnant l'assurance qu'ils pourront le contacter advenant des difficultés au retour. La sécurité des rapatriés peut effectivement être renforcée par une telle présence, mais celle-ci n'est certes pas suffisante pour la garantir efficacement. La présence du HCR ne remplace aucunement le devoir de protection qui incombe aux pays d'origine. Aussi, est-il surprenant de constater que le *Manuel sur le rapatriement librement consenti* statue que le HCR doit tenter de remédier par tous les moyens nécessaires aux menaces à la sécurité et à la liberté des rapatriés³⁴². On y ajoute que le rétablissement des mécanismes de protection nationale entraînerait une réduction progressive des activités du HCR dans le pays d'origine³⁴³. Or, selon les normes applicables au rapatriement volontaire, le rétablissement de la protection nationale devrait pourtant être une condition *préalable* au retour des réfugiés [nous soulignons]³⁴⁴. L'évaluation objective et impartiale de la situation des droits humains est une condition préalable au

³⁴¹ Le HCR précise que « [d]ans certains cas, la présence internationale ininterrompue a empêché les incidents de sécurité visant les rapatriés ou du moins a permis un suivi correctement documenté auprès des autorités et a fourni un appui psychologique important aux rapatriés vulnérables dans des régions isolées », Doc. NU A/AC.96/930, *supra* note 123 au 51.

³⁴² *Manuel*, *supra* note 30 à la p. 44.

³⁴³ Doc. NU EC/46/SC/CRP. 17, *supra* note 182 au para. 14.

³⁴⁴ Doc. NU EC/GC/02/5, *supra* note 13 au para. 15.

rapatriement et y accorder une importance accrue *a posteriori* pourrait faire encourir des risques considérables aux réfugiés. L'impartialité des informations fournies par le HCR sur les conditions sécuritaires pourrait d'ailleurs être affectée par le désir de l'organisation de demeurer dans le pays d'origine.

Le rapatriement volontaire sert de fondement juridique pour légitimer l'intervention dans le pays d'origine et il s'inscrit dans le cadre plus large de la stratégie de protection préventive du HCR. Les activités du HCR visent dès lors « à atténuer les causes du départ et à réduire ou à contenir les mouvements transfrontaliers ou les déplacements intérieurs »³⁴⁵. L'objectif implicite est de ramener rapidement les réfugiés chez eux et de faire en sorte qu'ils y demeurent pour de bon. Aussi, le HCR encourage-t-il les réfugiés à retourner chez eux en leur promettant une aide à la réintégration, au lieu de demeurer en vain dans les camps. En appuyant l'implication du HCR dans le pays d'origine, les États espèrent limiter la présence de réfugiés sur leur propre territoire et ils cherchent par le fait même à se libérer de leurs responsabilités internationales. Par sa présence dans le pays d'origine, l'organisation participerait donc indirectement à la politique de dissuasion et d'endiguement des déplacements forcés par les États³⁴⁶. Dans cette perspective, les activités de prévention du HCR dans le pays d'origine sont susceptibles d'entraîner des violations du droit international. Si le HCR procède à des rapatriements précoces afin de réduire le nombre de réfugiés, l'organisation pourrait aussi chercher à limiter le droit des individus de quitter leur pays pour demander l'asile³⁴⁷.

³⁴⁵ Doc. NU A/AC.96/799, *supra* note 84 au para. 26.

³⁴⁶ Barnett, « Ethics », *supra* note 15 à la p. 33.

³⁴⁷ Barutciski estime que les nouvelles activités du HCR risquent d'encourager encore davantage la fermeture des frontières. Les opérations de rapatriement et la présence accrue du HCR dans le pays d'origine pourraient ainsi se transformer en stratégies de contingence visant à dissuader les individus de traverser la frontière pour demander l'asile. De même, certains États pourraient interpréter la présence du HCR dans le pays d'origine comme une garantie de protection et refuser d'octroyer le statut de réfugié aux demandeurs d'asile. Michael Barutciski, « Promouvoir l'asile ou l'ingérence : le rôle du Haut Commissariat pour les réfugiés » (2006) 6 Le Mensuel de l'Université, en ligne : Le Mensuel < <http://www.lemensuel.net/Promouvoir-l-asile-ou-l-ingerence.html>>; Finnemore et Barnett, *supra* note 36 à la p. 102. Déjà en 1991, le Haut Commissaire reconnaissait les dangers des mesures préventives en soulignant : « La protection à l'intérieur du pays [...] doit toutefois être pesée en regard des droits des individus à quitter leur propre pays, à chercher et à trouver asile ou à rentrer de leur plein gré et à ne pas être obligés de rester sur un territoire où leur vie, leur liberté ou leur intégrité physique sont menacées ». À cette même occasion, le Haut Commissaire ajouta que les mesures de préventions ne visent pas à imposer

La résolution du problème des réfugiés implique nécessairement que soient éliminées les causes à l'origine de l'exode. En s'attaquant à ces causes, l'action du HCR se substitue toutefois à celle des États. Les grandes puissances s'en remettent alors à l'organisation plutôt que d'entreprendre elles-mêmes des interventions politiques multilatérales auprès des gouvernements concernés³⁴⁸. L'accroissement des activités du HCR au-delà de son mandat traditionnel pourrait ainsi affecter l'autorité et l'autonomie de l'organisation³⁴⁹.

Existe alors le risque que l'organisation éparpille ses capacités en adoptant une telle approche holistique. Or, l'agence n'a ni les ressources ni l'expertise suffisante pour garantir à elle seule la protection des populations rapatriées³⁵⁰. L'avidité du HCR pourrait ainsi nuire à la réalisation du mandat exclusif qui lui a été confié, soit la protection des réfugiés. Car ce faisant, l'organisation risque de créer des attentes, tant chez les États que chez les réfugiés, qu'elle ne pourra par ailleurs satisfaire adéquatement. Le HCR devrait plutôt accepter de confier les activités de protection dans le pays d'origine à d'autres organisations plus compétentes en ce domaine pour remplir de telles fonctions³⁵¹.

1.2.2 Le déclin de la protection au profit de l'assistance humanitaire

Quoi qu'il en soit, loin d'être une simple marionnette au service des gouvernements, nul ne peut nier que le HCR est un acteur à part entière au sein du système international. Bien que les intérêts étatiques aient une influence considérable sur les politiques du HCR, les changements au sein même de l'organisation ont également eu un impact non

des « barrières qui laissent les causes intactes mais rendent le départ impossible », mais plutôt à éliminer les causes de la fuite), *Note sur la protection internationale*, Doc. NU A/AC.96/777 (1991) aux para. 43,47 [Doc. NU A/AC.96/777]. Voir également Doc. NU EC/46/SC/CRP. 17, *supra* note 182 aux para.1-2.

³⁴⁸ Troeller, *supra* note 108 à la p. 57.

³⁴⁹ Tel que reconnu par le Haut Commissaire en octobre 2006 : « [...] la tendance à faire de plus en plus par nous-mêmes plutôt que de confier nos activités à des partenaires, nous rend de moins en moins flexibles et de moins en moins capables de nous adapter. », Guterres, octobre 2006, *supra* note 313.

³⁵⁰ Le HCR concédait dans la *Note sur la protection internationale* présentée 2000 que la « création des conditions propices au retour reste toutefois essentiellement un processus politique qui va au-delà des capacités du HCR ». L'organisation soulignait par ailleurs que dans certaines situations « [l']accès sûr et sans entrave du HCR aux réfugiés dans le pays d'asile [avait] alors constitué un défi majeur », Doc. NU A/AC.96/930, *supra* note 123 aux para. 45-46.

³⁵¹ Le HCR pourrait déléguer davantage certains champs d'activités précis à d'autres agences spécialisées des Nations Unies également présentes dans les pays d'origine, telles qu'UNICEF, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Fonds de développement des Nations Unies pour les femmes (UNIFEM) ou l'Organisation internationale du travail (OIT). Loescher, « UNHCR », *supra* note 309 à la p. 15.

négligeable sur la tangente que prirent récemment les opérations de rapatriement. Ce n'est pas par hasard que le HCR multiplie ainsi ses activités. On peut en déduire que le HCR vise à étendre son influence pour devenir en quelque sorte le point de référence central sur des questions d'ordre humanitaire.

Le déclin des activités de protection internationale au profit des opérations humanitaires traduit en sorte le souhait de l'organisation de privilégier désormais une approche beaucoup plus pragmatique eu égard aux problèmes des réfugiés³⁵². En adoptant des solutions pratiques, le HCR a ainsi négligé la protection juridique des réfugiés. Plutôt que de promouvoir l'asile et de veiller au respect des droits de réfugiés, le HCR se concentre désormais sur les opérations humanitaires de grande envergure en situation de conflits³⁵³. Le déséquilibre manifeste entre les opérations humanitaires et la protection aurait conséquemment influencé la pratique du HCR en matière de rapatriement.

Conformément à son *Statut*, la protection internationale des réfugiés constitue la raison d'être du HCR et elle doit inspirer l'ensemble de son action³⁵⁴. Toutes les activités de l'organisation, y compris la recherche de solutions durables, font partie intégrante du mandat global de protection internationale³⁵⁵. En analysant le parcours du HCR depuis sa création, on constate cependant que l'organisation a adapté et interprété sa fonction de protection internationale au gré de ses priorités du moment. À ses débuts, l'organisation

³⁵² Lors d'une réunion du Comité exécutif, la délégation des Pays-Bas a d'ailleurs fait remarqué que « [l]a protection des droits des réfugiés devrait passer avant le désir compréhensible de leur fournir des secours », *Solidarité internationale et partage de la charge sous tous ses aspects : responsabilités nationales, régionales et internationales en matière de réfugiés*, Doc. off. AG NU, 49^e sess., Doc. NU A/AC.96/SR.526 (1999) au para. 8;

³⁵³ Hammerstad, *supra* note 86 à la p. 391.

³⁵⁴ Tel que souligné par Antonio Guterres en octobre 2006, *supra* note 348. Il soulignait également quelques mois auparavant que toutes les actions du HCR devaient « être conduites dans un souci de protection et jugées à l'aune de leurs conséquences en matière de protection », Guterres, octobre 2005, *supra* note 287. Le Groupe de travail sur la protection internationale a également souligné : « la protection étant au cœur du mandat du HCR, le déplacement, allié au besoin d'une protection, constitue la base de la compétence du HCR », Doc. NU A/AC.96/799, *supra* note 84 au para. 15.

³⁵⁵ L'actuel Haut Commissaire a déclaré en octobre 2005 : « La protection est le point de départ des solutions durables que nous nous efforçons de mettre en œuvre », *ibid.* De même, le Comité exécutif rappelle qu'il incombe de « mettre en œuvre des solutions orientées vers la protection en vue de l'objectif global de renforcer le respect des droits des réfugiés et de résoudre leurs problèmes », Conclusion n° 89, *supra* note 8, préambule. Le Comité exécutif a également reconnu que la « recherche de solutions aux problèmes de réfugiés fait partie intégrante du mandat du Haut Commissaire en matière de protection internationale » dans HCR, Comité exécutif, *Rapport de la quarante-sixième session du Comité exécutif du programme du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés*, 46^e sess., Doc. NU A/AC.96/860 (1996) au para. 19.

déclarait que le but de la protection internationale était « d'assurer aux réfugiés un statut juridique satisfaisant jusqu'au moment où ils cessent d'être des réfugiés »³⁵⁶. Autrement dit, la protection conférée par le HCR se voulait principalement d'ordre légal. Parce que le rapatriement n'était pas une option envisageable à l'époque, la protection internationale était définie comme un lien en attendant une nouvelle intégration³⁵⁷.

Les nouvelles réalités associées aux déplacements forcés ont influencé la conception de la notion de « protection internationale ». Le HCR plaide désormais en faveur d'une interprétation plus libérale de son mandat de protection³⁵⁸. Avec le phénomène des afflux massifs, il est vite apparu que la protection juridique des réfugiés ne pouvait être véritablement assurée sans l'assistance matérielle qui garantirait leurs besoins fondamentaux. Autrement dit, l'assistance matérielle et la protection sont perçues comme des considérations solidaires qui doivent se renforcer mutuellement³⁵⁹. C'est ce nouveau contexte qui amena l'organisation à redéfinir ses fonctions et à réduire par ricochet ses activités relatives à la protection légale.

Les valeurs et l'identité institutionnelle du HCR se sont ainsi progressivement métamorphosées. Alors qu'elle était autrefois centrale à l'organisation, la protection s'est retrouvée subordonnée aux considérations pragmatiques dominantes dans le cadre des opérations de grande envergure. Ce changement identitaire obligea une restructuration de

³⁵⁶ Doc.NU A/AC.96/458, *supra* note 94 au para. 16.

³⁵⁷ L'interprétation strictement juridique du concept de protection internationale répondait à la volonté des États. La protection offerte par le HCR était ainsi décrite : « an international legal bridge between periods of national sovereign assimilation ». Cette conception de la protection internationale fut cependant contestée par le premier Haut Commissaire qui déclara en 1954 : « International protection [...] is wider than the legal and political protection with which previous international organizations concerned with refugees were charged », tel que cité dans Finnemore et Barnett, *supra* note 36 à la p. 82.

³⁵⁸ Antonio Guterres affirmait en juin 2005 : « La protection au HCR se résume à la suppression de la distinction entre la protection et les opérations. Il s'agit également de permettre aux gens de prendre en main leur destinée et de reconstruire leur vie dans la dignité en tant que citoyens à part entière », Discours liminaire, Réunion informelle du Comité exécutif, Genève, 17 juin 2005 au para. 2), en ligne : UNHCR < <http://www.unhcr.fr/cgi-bin/texis/vtx/print?tbl=ADMIN&id=42b2f0bc4> > [Guterres, juin 2005]. Notons que le Haut Commissaire réitéra également la dimension juridique de la notion de protection internationale quelques mois plus tard en déclarant : « Un concept moderne de la protection souligne la nécessité de créer un espace où les droits peuvent être exercés sans réserve et où la primauté du droit est reconnue », Guterres, octobre 2005, *supra* note 287.

³⁵⁹ Manuel des situations d'urgence, *supra* note 8 à la p. 299.

l'organisation. Alors qu'il constituait le centre névralgique du HCR jusqu'au milieu des années 80, le Département de la protection internationale (DPI) vit son autorité sur les questions opérationnelles diminuer considérablement³⁶⁰. Autrefois responsable de la protection sur le terrain, l'unité fut alors placée au service des bureaux régionaux. Le DPI s'est ainsi vu retirer l'autorité nécessaire lui permettant de réagir rapidement lorsque la protection des réfugiés était mise en péril. La marginalisation du DPI a par conséquent contribué au déclin de la protection au sein du HCR. Constatant les sérieuses difficultés que ces changements organisationnels avaient entraînées, l'actuel Haut Commissaire, M. Antonio Guterres, s'est engagé en 2006 à redonner au DPI la responsabilité directe des unités chargées sur le terrain de mettre en œuvre les solutions durables³⁶¹. Le HCR espère ainsi combler l'important fossé entre les opérations et la protection³⁶².

Étant donné l'ampleur des bouleversements et l'insuffisance des ressources disponibles, le HCR accorde désormais la priorité au rapatriement librement consenti et à l'assistance humanitaire d'urgence. Une large part du budget du HCR est aujourd'hui consacrée à la fourniture d'abris, de matériel de secours non alimentaire et au soutien logistique. Seule agence onusienne capable d'assumer de telles fonctions, le HCR est le chef de file dans la coordination et l'acheminement de l'aide humanitaire³⁶³. Plusieurs sont d'avis que cette assistance matérielle donnerait l'autorité au HCR pour exercer une pression significative sur les pays d'accueil, lesquels seraient plus prompts à se plier aux demandes

³⁶⁰ La place du Département de la protection internationale fut à nouveau réduite en 1996 avec le Projet Delphi lequel visait à restructurer le HCR. Pour une analyse complète des changements institutionnels qui conduisirent le HCR à prioriser les opérations au détriment de la protection, voir Loescher, *UNHCR, supra* note 15 aux pp. 250, 324-326; Finnemore et Barnett, *supra* note 36 à la p. 102.

³⁶¹ Guterres, octobre 2006, *supra* note 313.

³⁶² Guterres, juin 2005, *supra* note 358 au para. 2).

³⁶³ En 2004, le HCR a déployé 184 missions d'urgence dans 24 pays sur 4 continents. Le HCR a notamment coordonné les opérations de secours aux victimes du Tsunami en 2004 et du tremblement de terre au Pakistan en 2005. Le secours aux victimes de catastrophes naturelles ne fait pourtant pas partie du mandat initial de l'organisation. De par sa solide expérience en gestion des désastres causés par l'homme, le HCR assume aujourd'hui un rôle prépondérant dans la coordination des secours d'urgence. Pour un panorama des opérations d'urgence menées par le HCR ces dernières années, voir HCR, «opérations et urgences précédentes», en ligne : UNHCR <<http://www.unhcr.fr/cgi-bin/texis/vtx/protect?id=45ba21d32>>. Il est également intéressant de souligner que le Conseil de sécurité a fait référence au HCR comme étant l'organisation humanitaire des Nations Unies à plus de 30 reprises entre 1991 et 1997 alors qu'il ne l'avait fait que 4 fois avant 1991. Voir Sugino, *supra* note 308 à la p.43.

de l'organisation par intérêt purement financier³⁶⁴. Cette influence est néanmoins limitée en pratique puisque, comme nous l'avons vu, ce sont ultimement les gouvernements d'accueil qui déterminent le cours des opérations. Les questions relatives à la protection des réfugiés apparaissent alors de moindre importance dans un contexte marqué par des besoins logistiques et opérationnels urgents. Pour être en mesure de se mobiliser rapidement advenant l'éclatement de nouvelles crises humanitaires, le HCR doit gérer à la hâte et à court terme les services qu'il délivre aux réfugiés³⁶⁵.

Les opérations de rapatriements volontaires n'échappent pas à cette logique. Pour le HCR, la protection des réfugiés ne signifie plus uniquement le droit de demander l'asile, mais également le droit de rentrer chez soi et d'y demeurer dans la sécurité et la dignité³⁶⁶. À la lumière des dispositions du *Statut du HCR*, il ne fait nul doute que la mise en œuvre du rapatriement volontaire doit être subordonnée au mandat de protection internationale. Or, il appert que le nouveau paradigme en matière de rapatriement ne répond plus exclusivement aux impératifs de protection des réfugiés³⁶⁷. La prédominance des activités opérationnelles a inversé le rapport hiérarchique entre la protection et la mise en œuvre des solutions durables. Désormais, pour le HCR, « [L]'objectif ultime de la protection internationale doit être de mettre en œuvre une solution satisfaisante pour les réfugiés »³⁶⁸.

³⁶⁴ Loescher, « UNHCR », *supra* note 309 à la p. 5

³⁶⁵ Le Haut Commissaire déclara à cet égard : « [N]otre priorité opérationnelle aujourd'hui va clairement à la constitution de capacités pour qu'en 2007, nous soyons en mesure d'assumer une réponse rapide et efficace aux crises de réfugiés inattendues impliquant des déplacements pouvant aller jusqu'à 500 000 personnes. », Guterres, octobre 2005, *supra* note 287.

³⁶⁶ Tel que déclaré par Mme Sadako Ogata : « [Protection] means not only the right to seek asylum from persecution, it also means the right of return for all those who so desire, and above all, it means the right to be allowed to remain in one's home in safety and dignity », Allocution d'ouverture, Rencontre internationale sur l'assistance humanitaire aux victimes du conflit en Ex-Yougoslavie, Genève, 29 juillet 1992. La protection préventive et le droit de demeurer chez soi, ici défendus par Mme Ogata, ont été largement critiqués par les défenseurs des droits des réfugiés. Plusieurs y virent une menace au droit de chercher l'asile. Rejetant cette position, Guy Goodwin-Gil soutient que le droit de demeurer chez soi signifie tout simplement : « not having to become a refugee, not having to flee, not being displaced by force or want, together with the felt security that comes with being protected », « The Right to Leave, the Right to Return and the Question of a Right to Remain » dans Vera Gowland-Debbas, dir., *The Problem of Refugees in the Light of Contemporary International Law Issues*, La Haye, Martinus Nijhoff, 1995, 93 à la p.104. Sur cette question, voir également Jennifer Hyndman, « Preventive, Palliative ou Punitive ? Safe Spaces in Bosnia-Herzegovina, Somalia and Sri Lanka » (2003) 16:2 *Journal of Refugee Studies* 167.

³⁶⁷ Zieck, *UNHCR*, *supra* note 7 à la p.433.

³⁶⁸ Tel qu'affirmé par le HCR en 2000 dans Doc. NU A/AC.96/930, *supra* note 123 au para.44. La *Note sur la protection internationale* présentée en 1990 souligne aussi que le « Haut Commissariat a comme objectif ultime la mise en œuvre de la solution durable appropriée au problème des réfugiés. », Doc. NU A/AC.96/750 (1990) au para. 6. Dans les mêmes termes, voir Doc. NU A/AC.96/777, *supra* note 346 au para. 8. En 1992, le HCR précisait cependant que « [d]e toute évidence, les solutions

Le rapatriement se poserait désormais comme l'objectif premier, au détriment de la protection internationale qui deviendrait une considération de second ordre. Or, la recherche de solution durable au problème des réfugiés ne peut être considérée comme un aspect indépendant et distinct de la protection internationale.

Rappelons qu'en théorie, le rapatriement volontaire fait partie intégrante du mandat de protection internationale du HCR. Tel que souligné par le HCR, l'implication de l'organisation doit consister en un « fragile équilibre entre le respect de son mandat de protection et de recherche de solutions sans compromettre les prémisses de la protection, y compris celles qui fondent la solution du rapatriement librement consenti »³⁶⁹. Le retour des réfugiés sous l'égide du HCR, qui ne serait pas entièrement fondé sur la protection, perd tout son sens et il ne constitue pas une solution³⁷⁰. Aussi, le HCR doit-il éviter que l'assistance matérielle et la mise en œuvre des solutions durables ne dominent les politiques de l'organisation au point de mettre en péril la protection internationale des réfugiés.

Parce qu'il souhaite accroître son influence au sein du système onusien et devenir le point focal sur les questions humanitaires, le HCR est plus que jamais dépendant de la collaboration financière et politique des États. La politique ambitieuse de l'organisation gruge sa capacité de résister aux gouvernements qui la pressent d'organiser le retour des réfugiés, malgré les conditions incertaines qui prévaudraient toujours dans le pays d'origine. Les pressions étatiques et la dynamique institutionnelle de l'organisation ont imposé une véritable transformation du mandat opérationnel du HCR. L'absence de véritables solutions durables au problème des réfugiés, l'apolitisme difficile du HCR et le déclin de la protection au sein de l'organisation sont autant de facteurs qui influencent le discours et la pratique du HCR en matière de rapatriement. Ces facteurs, tant internes et qu'externes, concourent à

et la protection sont des efforts étroitement interdépendants, les solutions étant l'objectif de la protection et les principes de protection étant nécessairement guidés par le processus de recherche de solutions », Doc. NU A/AC.96/799, *supra* note 84 au para. 35.

³⁶⁹ Doc. NU EC/GC/02/5, *supra* note 13 au para. 31. Voir aussi Doc. NU EC/SCP/55, *supra* note 18 au para. 13.

³⁷⁰ Takahashi, *supra* note 26 à la p. 612.

rendre désormais acceptable le rapatriement dans des circonstances douteuses eu égard à la protection des réfugiés.

1.3 L'évolution de la conception du rapatriement volontaire

Pour illustrer la tension grandissante entre le mandat de protection internationale du HCR et ses opérations de rapatriement, nous dégageons deux tendances dans sa pratique récente, soit le rapatriement en guise de moteur de paix et le rapatriement comme outil de protection. Pour chacune de ces tendances, nous examinerons au préalable les arguments avancés par le HCR pour favoriser le rapatriement et nous présenterons un exemple permettant d'appuyer concrètement notre argumentation. Pour ce faire, nous étudierons les opérations de rapatriement des réfugiés libériens et rwandais organisées par le HCR à la fin des années 90. Dans ces deux cas, le HCR a collaboré à des rapatriements qui n'étaient ni pleinement consentis ni sécuritaires. Les considérations politiques l'emportèrent alors sur le respect des principes clés qui régissent le rapatriement. Bien qu'une décennie se soit écoulée depuis ces événements, la pertinence de ces deux exemples demeure encore aujourd'hui fort actuelle. Il appert en effet que la plupart des opérations de rapatriement organisées par le HCR depuis ces dernières années sont encore influencées d'une manière ou d'une autre par ces mêmes préoccupations. Comme nous le verrons sous peu, cette approche en matière de rapatriement peut cependant avoir des incidences graves sur les droits des réfugiés.

1.3.1 Le rapatriement comme moteur de paix : le retour des réfugiés libériens

Avec la fin de la guerre froide, la question des réfugiés acquit une importance renouvelée au sein des forums politiques et militaires, tels que le Conseil de Sécurité des Nations Unies et l'OTAN. Les opérations de maintien de la paix et les mécanismes de résolution de conflits seraient dès lors utilisés par les États pour contrecarrer les déplacements massifs de populations. Corollaire logique à cet état de fait, le retour des réfugiés apparaît comme une composante clé du processus de paix dans de nombreux

pays³⁷¹. Plusieurs accords de paix intègrent d'ailleurs désormais des dispositions sur le retour des réfugiés³⁷². Il est en outre fréquent que les opérations de maintien de la paix facilitent le rapatriement tout en veillant à la protection des rapatriés³⁷³. On s'entend ainsi pour dire que paix et réintégration des réfugiés vont forcément de pair³⁷⁴.

L'organisation est par le fait même devenue un acteur humanitaire clé dans les situations post-conflits. Pour le HCR, le rapatriement des réfugiés jouerait un rôle déterminant dans le règlement des conflits et le maintien de la paix et de la sécurité internationale³⁷⁵. Pour reprendre les propos tenus par une représentante du HCR en

³⁷¹ Le représentant du HCR aux États-Unis, M. René Van Rooyen, déclarait d'ailleurs en 1994 : « Now that the cold war is over, the repatriation of millions of refugees, displaced during the cold war, has become distinct possibility », *supra* note 106 à la p.33.

³⁷² Tel est le cas, par exemple, de l'*Accord de Dayton* de 1995 qui entérine la paix en Bosnie-Herzégovine et dont l'annexe VII est entièrement consacré aux réfugiés et aux personnes déplacées. Sur les difficultés liées au retour des réfugiés dans le cadre de l'*Accord de Dayton*. Voir à ce sujet, Daniel Heimerl, «The Return of Refugees and Internally Displaced Persons: from Coercion to Sustainability » (2005) 12: 3 *International Peacekeeping* 377. La Conclusion n°101 du Comité exécutif souligne d'ailleurs que les dispositions sur le retour des réfugiés dans les accords de paix peuvent renforcer la confiance entre les parties au conflit, *supra* note 8, préambule. Le professeur Stein ajoute également que le rapatriement pourrait aussi servir à diminuer les risques d'affrontements le long de frontières ou même à encourager les pourparlers entre adversaires, *supra* note 19. Soulignons également que plus d'une douzaine d'accords de paix conclus depuis 1995 ont intégré le principe du retour des réfugiés dans la sécurité et la dignité. Voir Megan Bradley, «In Safety and in Dignity: Refugee Returns, Redress and Post Conflict Security» dans *Sécurité et défense: enjeux nationaux et internationaux*. 9^{ème} Symposium annuel des étudiants diplômés tenu les 27 et 28 octobre 2006 à Kingston.

³⁷³ Le professeur Stein cite en exemple les interventions internationales au Libéria, au Cambodge, en Somalie, à Haïti, au Rwanda et en RDC, *ibid*.

³⁷⁴ Tel que souligné par Howard Adelman: «The conventional wisdom of most refugee expert holds that there is a necessary connection between forging and implementing peace and ensuring the successful return of refugees. Peace depends on refugee repatriation, and every peace agreement must provide for it, or so it is widely believed», «Refugee Repatriation» dans Stephen John Stedman, Donald Rothchild et Elizabeth M. Cousens, dir., *Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements*, Londres, Lynne Rienner, 2002, 273 [Adelman]. Voir également *Réfugiés dans le monde*, *supra* note 36, chap. 6.

³⁷⁵ L'importance fondamentale du rapatriement volontaire dans la consolidation de la paix a été réitérée à plusieurs reprises par le HCR. Lors du *Dialogue de haut niveau sur les migrations internationales et le développement* qui s'est tenu en septembre 2006, le HCR a souligné la contribution du rapatriement dans le processus de paix. L'organisation ajouta à cette occasion que « [l]es mouvements de rapatriement à grande échelle constituent à la fois une opportunité et un défi pour la communauté internationale dans les domaines du développement et de l'établissement de la paix. », *Observations et recommandations de l'UNHCR* (juin 2006) en ligne : UNHCR < www.unhcr.org/home/RSDLEGAL/44ca10094.pdf >. C'est dans ce même esprit que l'actuel Haut Commissaire, Antonio Guterres, déclara que « le retour des réfugiés au Burundi était étroitement lié au soutien international, au redressement économique et à la consolidation de la paix dans ce pays », Organisation des Nations Unies, Communiqué CS/8618, « Le Haut Commissaire de l'ONU pour les réfugiés, Antonio Guterres, s'inquiète devant le conseil de l'instabilité au Darfour et dans la région des Grands Lacs » (24 janvier 2006), en ligne : ONU < <http://www.un.org/News/fr-press/docs/2006/CS8618.doc.htm> >. Le Représentant spécial du Secrétaire général (SRSG), Jacques Paul Klein, a également déclaré en 2004 : « Similarly, the repatriation of refugees and the resettlement of IDPs are essential steps toward rebuilding broken communities. They constitute crucial aspects of the peacebuilding process, as do elections, and they can hardly be described as 'superficial' processes » tel que cité dans International Crisis Group, *Liberia and Sierra Leone, Rebuilding Failed States*, Crisis Group Africa Report n°87 (2004), en ligne : ICG <<http://globalpolicy.icg.org/security/issues/liberia/2004/1208failedstates.pdf> >. Voir également en 2004, HCR « Dialogue », *supra* note 215 à la p. 264. De même, l'ancienne Haut Commissaire, Sagako Ogata, a déclaré que le rapatriement est non seulement la meilleure solution pour les réfugiés mais qu'il s'agit également d'un investissement pour la paix et la stabilité

octobre 2007, le retour des réfugiés servirait de baromètre au succès du processus de paix³⁷⁶. Ainsi, les réfugiés ne sont plus perçus comme des bénéficiaires passifs de l'aide humanitaire, mais plutôt comme des acteurs à part entière capables d'influencer le cours des événements³⁷⁷. On espère alors que le retour des réfugiés puisse engendrer un changement de circonstance significatif pouvant contribuer à la stabilisation et au relèvement national³⁷⁸. Le retour n'est donc plus seulement le résultat du processus de paix et de réconciliation nationale, mais il le précède³⁷⁹.

Le HCR peut ainsi encourager le retour alors que la situation sécuritaire demeure précaire, dans l'espoir que le rapatriement contribuera à consolider la paix. Le rapatriement peut donc être encouragé très tôt dans le processus de paix afin que les réfugiés participent aux élections dans leur pays d'origine; élections d'ailleurs souvent considérées comme un élément central dans le processus de paix³⁸⁰. De même, les autorités nationales peuvent également encourager le retour de leurs ressortissants pour s'attirer les bonnes grâces de la

mondiale, Allocution d'ouverture, 48^e session du Comité exécutif du programme du Haut Commissaire, Genève, 4 octobre 1993, en ligne : UNHCR <<http://www.unhcr.org/admin/ADMIN/3ae68fad0.html>>. Notons enfin que le principe fut aussi reconnu par le Conseil de sécurité des Nations Unies qui déclara : « [R]epatriation of refugees have in the settlement of some regional conflicts, at the request or with the agreement of the parties concerned, been integral parts of the Security council's effort to maintain international peace and security », *Note by the President of the Security Council*, Doc. off. CS NU, 3046^e séance, Doc. NU S/23500 (1992) à la p. 2.

³⁷⁶ Mme Kamara souligna à cette même occasion que les réfugiés étaient parties prenantes dans les efforts de consolidation de la paix, *supra* note 16 à la p. 3.

³⁷⁷ Tel que préconisé par Walter Irvine, Représentant régional du HCR en Italie, « Refugees and Sustainable Development: a Rights-based Approach », 5^{ème} Forum sur la Migration organisée par Caritas Europe, Costa de Caparica, 20-22 Septembre 2007, en ligne : Caritas <<http://www.caritas-europa.org/module/FileLib/IrvineUNHCRForcedMigrationandDevelopment.pdf>> [Irvine].

³⁷⁸ Ainsi, le rapatriement volontaire permet d'obtenir « le relèvement national, la consolidation de la paix, la stabilité et les fondements d'un développement à long terme », *DSR, supra* note 5, Module 1 à la p. 9. Dans le même sens, le HCR déclara en 1997 : « voluntary repatriation programmes can perform a valuable confidence-building function by demonstrating in a very tangible manner that the peace process is moving forward and having tangible results », *State of the World's Refugees: A Humanitarian Agenda*, Genève, UNHCR, 1997, chap.3 [State, 1997]. L'ancien Secrétaire général, Kofi Annan, souligna également en 2005 que le rapatriement était « un facteur clef pour le maintien de la paix et la relance économique », Organisation des Nations Unies, Communiqué SG/SM/10145, «Le secrétaire général salue devant le comité exécutif du HCR les engagements du sommet mondial en faveur de la communauté humanitaire» (6 octobre 2005), en ligne : ONU <<http://www.un.org/News/fr-press/docs/2005/SGSM10145.doc.htm>>. Voir aussi Goodwin-Gill, *Refugee, supra* note 34 à la p. 271.

³⁷⁹ *Manuel, supra* note 30 à la p.18.

³⁸⁰ Tel que déclaré par Walter Irvine: « [T]here are a number of other possible contributions that returning refugees can make to peace-building efforts. For instance, well-timed pre-election repatriation programmes can bring an important degree of legitimacy to a unsupervised ballot », *supra* note 377. Voir également *State, 1995, supra* note 99, chap.3 où le HCR souligne que le retour des réfugiés contribue à la tenue d'élections libres, justes et démocratiques. Le retour des réfugiés était considéré comme une condition *sine qua non* à la tenue d'élections en Namibie. Voir à ce sujet, *Réfugiés dans le monde, supra* note 36 à la p. 134.

communauté internationale et ce, bien qu'ils ne soient pas encore aptes à garantir la protection des rapatriés. La volonté du pays d'origine d'accueillir à nouveau ses ressortissants donne cependant l'illusion d'une amélioration substantielle de la situation, contribuant à restaurer la confiance des investisseurs étrangers et des pays donateurs³⁸¹.

C'est ainsi que nous assistons à une tendance nouvelle où les réfugiés eux-mêmes sont pris en considération dans le cadre de la solution envisagée et ce, en vue notamment de remédier aux problèmes initiaux ayant causé l'exode. Mais l'instrumentalisation des opérations de rapatriement dans le but d'atteindre un objectif politique précis n'est pas sans poser des difficultés. On doit en effet s'interroger sur la validité du rapatriement comme facteur de stabilisation, alors que la stabilité devrait être plutôt une condition *préalable* au retour [nous soulignons]³⁸². Le rapatriement librement consenti risque alors d'être manipulé pour satisfaire des objectifs politiques sans pour autant servir les intérêts des réfugiés³⁸³. Contraint de respecter un agenda serré, le HCR peut devoir compromettre les principes fondamentaux qui le régissent³⁸⁴. Il est en effet fort tentant de déformer l'information donnée aux réfugiés en leur promettant une assistance ou une réintégration rapide afin de les pousser à retourner rapidement dans leur pays d'origine³⁸⁵.

Le processus de paix et les intérêts étatiques pourraient finalement être considérés comme plus importants que la sécurité et le consentement des réfugiés³⁸⁶. Sachant que la propension des États de retomber en conflit est plus importante dans les premiers temps qui suivent un accord de paix, le fait de précipiter le rapatriement en vue de consolider la

³⁸¹ Selon Walter Irvine: « [V]oluntary repatriation programmes can have a valuable confidence-building function by demonstrating that the peace process is moving forward and is having very tangible results: the safe return of friends and relatives who have been living in exile for many years is indeed often a more meaningful and moving experience than any number of formal peace agreements and UN resolutions. It is an important basis on which sustainable processes can be launched with a chance of success », *ibid.* Voir aussi *State*, 1995, *ibid.*

³⁸² Le HCR soutient d'ailleurs que le rapatriement des réfugiés est parfois une condition préalable au règlement politique. Tel serait le cas, par exemple, lorsque les mouvements d'opposition opèrent depuis les pays voisins, *State*, 1995, *ibid.*; Finnemore et Barnett, *supra* note 36 à la p. 104.

³⁸³ Collins, *supra* note 33.

³⁸⁴ Zieck, *UNHCR*, *supra* note 7 à la p. 434.

³⁸⁵ Henckaerts, *supra* note 170 à la p. 107.

³⁸⁶ Loescher, *UNHCR*, *supra* note 15 à la p. 284.

paix pourrait soumettre les réfugiés à des risques considérables³⁸⁷. Une telle démarche de la part du HCR est d'autant plus dérangeante que, comme nous l'avons vu, l'organisation est censée être, par son essence même, une organisation apolitique dont le mandat premier est la protection des réfugiés et non pas la consolidation de la paix.

Afin d'appuyer notre discussion sur les rapatriements destinés à stimuler le processus de paix, nous avons choisi de nous attarder à l'exemple du retour des réfugiés libériens qui s'est déroulé entre 1996 et 1999. 128 000 réfugiés sont ainsi retournés au Libéria avec l'assistance du HCR. Avant de démontrer cependant de quelle manière le rapatriement des Libériens a été précipité pour servir des objectifs politiques, il importe au préalable de revenir brièvement sur les principaux événements sous-jacents au conflit. Nous apprécierons ainsi mieux le niveau d'instabilité politique et sociale qui régnait encore dans ce pays lors de la première vague du retour organisé par le HCR.

Le conflit au Liberia débuta il y a près de vingt ans déjà, soit en 1989, au moment où Charles Taylor, alors chef rebelle du Front National Patriotique du Liberia (FNPL), lança une offensive pour déloger le président Samuel Doe. La révolte s'étendit rapidement à tout le pays, prenant en otage les populations civiles. Entre 1990 et 1995, près de 800 000 Libériens avaient fui le pays³⁸⁸. Durant cette même période, on tenta de négocier plusieurs accords de paix entre les factions en présence, mais aucun ne fut respecté. Au terme de la signature des *Accords de Cotonou* en 1993, le Conseil de sécurité des Nations Unies créa la Mission d'observation des Nations Unies au Libéria. Cette force d'interposition devait notamment assurer le respect de l'accord de paix par les parties au conflit. Mais la paix fut de courte durée. Les combats reprirent dès le début de 1994 et les hostilités s'intensifièrent encore

³⁸⁷ Le HCR reconnaissait en 2004 que « [m]ême lorsque la paix est officiellement conclue, les risques de sombrer à nouveau dans la violence peuvent être importants [...] Au Libéria, par exemple, la présence de troupes de maintien de la paix des Nations Unies depuis septembre 2003 a été un facteur clé pour encourager un nombre croissant de retours spontanés dès le début de 2004 malgré les conditions de sécurité encore précaires qui prévalent », *Note sur la protection internationale*, Doc. off. AG NU, 55^e sess., Doc. NU A/AC.96/989 (2004) au para. 48 [Doc. NU A/AC.96/989]. Voir également, HCR, « Dialogue », *supra* note 215 à la p. 264.

³⁸⁸ Quelque 400 000 Libériens gagnèrent la Guinée, 360 000 la Côte d'Ivoire et 35 000 le Ghana et le Nigéria. Loescher, *UNHCR*, *supra* note 15 à la p. 302.

davantage à compter d'avril 1996. La présence des forces de maintien de la paix n'était de toute évidence pas suffisante pour garantir la paix et la sécurité dans le pays. En août 1996, la signature d'un nouvel accord de paix révisé marqua simplement le début d'une nouvelle phase au conflit.

La démobilisation des combattants à la fin de 1996 encouragea cependant plusieurs réfugiés à retourner spontanément au Libéria et le HCR intervint alors pour faciliter leur retour³⁸⁹. En prévision des élections prévues à l'été, les parties politiques du pays facilitèrent eux aussi le retour de près de 50 000 réfugiés établis dans les pays voisins³⁹⁰. Pendant la période pré-électorale, plusieurs rapports faisaient néanmoins état de violations graves perpétrées par les anciens combattants à l'égard de la population civile et des réfugiés rapatriés³⁹¹. Le cessez-le-feu rendit tout de même possible la tenue des élections du 19 juillet 1997, à la suite desquelles Charles Taylor fut élu président avec 75% des voix. Bien que la plupart des observateurs internationaux s'entendent pour dire que le scrutin était dans l'ensemble « libre et transparent », plusieurs sont d'avis que les électeurs arrêtaient leur choix sur Taylor afin d'éviter la reprise des hostilités advenant sa défaite³⁹².

Après les élections, le HCR commença à promouvoir activement le rapatriement des réfugiés dans leur pays. L'implication accrue du HCR en matière de rapatriement, dès l'automne 1997, visait plus particulièrement à obtenir l'appui des pays donateurs. Ces derniers s'engageaient en effet à financer l'opération uniquement si le HCR encourageait activement le retour des réfugiés³⁹³. Dans un rapport sur l'assistance d'urgence au Libéria, publié en novembre 1997, le Secrétaire général demandait aux États, aux organisations intergouvernementales et aux ONG de continuer à fournir une assistance technique et financière pour aider au rapatriement des réfugiés libériens et faciliter par ailleurs le retour

³⁸⁹ United States Committee for Refugees and Immigrants, *World Refugee Survey 1998: Liberia*, New York, USCRI, 1998, en ligne: Refworld < <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3ae6a8bd28> > [USCRI].

³⁹⁰ Amnesty International, *Report 1998: Liberia*, Londres, Amnesty International, 1998, en ligne: Refworld < <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3ae6a9f45c> > [AI, Report].

³⁹¹ Ibid.

³⁹² USCRI, *supra* note 389.

³⁹³ Ibid.

de la paix au Libéria³⁹⁴. Le gouvernement libérien, conjointement avec le HCR, demanda alors un appui de 14 millions de dollars afin de financer son programme de rapatriement et de réintégration des réfugiés.

Afin d'accélérer le rapatriement, on assista à une réduction marquée de l'assistance humanitaire dans les pays d'accueil³⁹⁵. Parallèlement, le HCR offrait 30 \$ par chef de famille et 15 \$ par dépendant aux réfugiés qui acceptaient d'être rapatriés, sommes certes considérables dans un tel contexte³⁹⁶. La réduction de l'assistance matérielle dans les camps et l'octroi d'une assistance financière conditionnelle au retour étaient évidemment des arguments convaincants pour presser la décision du réfugié. Une telle pratique constitue dans les faits une interférence à la liberté de décision du réfugié et remet par conséquent en question le caractère réellement volontaire du retour.

Pour le Secrétaire général des Nations Unies, la présence du HCR dans les principales zones de retour « renforçait le sentiment de sécurité des réfugiés, ce qui est d'une importance déterminante dans le processus de stabilisation »³⁹⁷. Dans les faits, la consolidation de la paix et de la sécurité au Libéria, au moyen du rapatriement, s'est cependant faite au détriment de la protection des réfugiés. Pour faciliter ou encourager un retour volontaire, le HCR savait pourtant qu'il aurait fallu constater une amélioration marquée et durable de la situation à l'origine de l'exode et ce, à tel point que les réfugiés n'auraient plus eu besoin de la protection internationale³⁹⁸. Dès 1997, plusieurs signes laissaient pourtant entrevoir une nouvelle reprise éventuelle des hostilités. De nombreux observateurs nationaux et internationaux se disaient d'ailleurs ouvertement préoccupés par

³⁹⁴ Il ajoute par ailleurs que l'amélioration de la sécurité et le déploiement d'ÉCOMOG dans tout le pays permettent désormais aux réfugiés de retourner chez eux. Voir Secrétariat général, *Strengthening of the Coordination of Humanitarian and Disaster Relief Assistance of the United Nations, Including Special Economic Assistance: Special Economic Assistance to Individual Countries or Regions: Emergency Assistance to Liberia*, Doc. off. AG NU, 52^e sess., Doc. NU A/52/678(1997).

³⁹⁵ USCRI, *supra* note 389.

³⁹⁶ Doc. NU A/52/678, *supra* note 393 au para.47.

³⁹⁷ Secrétariat général, *Assistance to Refugees, Returnees and Displaced Persons in Africa*, Doc. off. AG NU, 54^e sess., Doc. NU A/54/414 (1999) au para.23.

³⁹⁸ Amnesty International, *West Africa: Guinea and Sierra Leone: No place of refuge*, Doc. AI AFR 05/006/01 (2001), en ligne: Amnesty International <<http://asiapacific.amnesty.org/library/Index/ENGAFR050062001?open&of=ENG-GIN>> [AI, *West Africa*].

les sérieuses tensions interethniques et la situation catastrophique des droits humains au Libéria³⁹⁹. ECOMOG rapportait que des anciens combattants du NPFL empêchaient le retour des réfugiés au sud du pays⁴⁰⁰. Dans plusieurs régions, les rapatriés retrouvaient leurs maisons occupées par d'anciens combattants ou d'autres personnes déplacées. Des tensions ethniques empêchaient également la réintégration de plusieurs d'entre eux. La déliquescence de l'appareil judiciaire en place ne permettait pas de protéger la population civile⁴⁰¹. La présence du HCR au Libéria n'était par ailleurs pas suffisante pour surveiller adéquatement la situation des rapatriés⁴⁰².

En dépit de ces conditions de sécurité passablement difficiles, les pressions politiques et financières poussèrent le HCR à encourager et à promouvoir le retour, pour le moins hâtif, des réfugiés libériens. Les conditions favorables à un retour dans la sécurité et la dignité étaient alors loin d'être réunies. Quoi qu'il en soit, le rapatriement organisé par le HCR s'est poursuivi de la sorte jusqu'en 1999.

La reprise des affrontements armés dès le printemps 1999 contraignit finalement le HCR à suspendre la promotion active du rapatriement et à restreindre à nouveau son intervention au rang d'une simple facilitation au retour⁴⁰³. Pis encore, plusieurs réfugiés revenus depuis peu au pays reprirent à nouveau la route de l'exil. Il s'agit là d'une situation d'autant plus pertinente à signaler que le HCR vient à peine de terminer, en juin 2007, le rapatriement des réfugiés libériens issus de cette deuxième vague d'exil survenue huit ans plus tôt⁴⁰⁴.

³⁹⁹ USCRI, *supra* note 389; AI, *Report*, *supra* note 390.

⁴⁰⁰ AI, *Report*, *ibid.*

⁴⁰¹ *Ibid.*

⁴⁰² USCRI, *supra* note 389.

⁴⁰³ Le Secrétaire général souligne: « [R]epatriation at the end of a conflict cannot be sustained unless it is accompanied by complementary measures to restore security, law and order, peace and the socio-economic well-being of returnees. », Doc.NU A/54/414, *supra* note 396 aux para. 5,15.

⁴⁰⁴ Entre 2004 et 2007, le HCR a organisé le rapatriement de quelque 105 000 réfugiés libériens depuis plusieurs pays d'Afrique de l'ouest.

L'opération que nous venons de décrire constitue, selon nous, une bonne illustration de l'utilisation du rapatriement pour atteindre des fins politiques. En effet, le retour des réfugiés avait comme objectif avoué de favoriser la consolidation de la paix au Libéria et ce, malgré la sécurité pour le moins précaire des personnes rapatriées. Dans ce contexte, le HCR n'a pas rempli adéquatement les obligations inhérentes à son mandat de protection, à savoir l'évaluation substantielle des risques de persécution ou de violations des droits humains, auxquels étaient exposés les réfugiés pendant et après leur retour⁴⁰⁵. Plusieurs réfugiés rapatriés, mais mal réintégrés, se sont alors transformés eux-mêmes en combattants⁴⁰⁶. Comme le démontre donc l'exemple du Libéria, les rapatriements prématurés peuvent, au lieu de favoriser le processus de paix, précipiter au contraire la reprise des hostilités.

1.3.2 Le rapatriement comme « outil de protection » : le retour imposé aux réfugiés rwandais

Il arrive que les conditions en exil soient plus dangereuses que celles ayant initialement causé la fuite des réfugiés⁴⁰⁷. En l'absence d'alternative plus avantageuse, le retour vers des conditions incertaines deviendrait ainsi une solution privilégiée à l'insécurité grandissante que vivent les réfugiés dans le pays d'accueil. Le HCR doit, dans ce cas, choisir le moindre mal afin de minimiser les risques auxquels sont confrontés les réfugiés⁴⁰⁸. Le rapatriement paraît constituer alors le seul véritable outil de protection dont dispose l'organisation. C'est en partant de ce constat que, dans le milieu des années 90, le HCR a formulé la doctrine du « retour imposé »⁴⁰⁹. En vertu de cette doctrine, le HCR s'attribue le droit légitime

⁴⁰⁵ *AI, West Africa, supra* note 398.

⁴⁰⁶ Adelman, *supra* note 374 à la p.38.

⁴⁰⁷ Finnemore et Barnett, *supra* note 36 à la p. 97.

⁴⁰⁸ Il est intéressant de noter que le Comité exécutif a lui-même admis qu'il fallait « parfois choisir entre deux maux », Doc. NU EC/GC/02/5 *supra* note 13 à la p.2. C'est pour cette raison que, dans le cas des réfugiés rwandais par exemple, le HCR admet qu'il a « ultimately decided to [...] proceed with a course of action which, while far from optimal terms of protection standards, nevertheless appeared to be in the best interests of the refugees concerned », *State*, 1997, *supra* note 378, chap. 2 à la p.14. Étant donné l'absence de véritable solution durable au problème des réfugiés, le professeur Stein est d'avis que le HCR devrait faire la promotion du rapatriement et ce, même si le conflit perdure dans le pays d'origine, *supra* note 19.

⁴⁰⁹ La doctrine du retour imposé a été formulée pour la première fois par l'ancien directeur du Département de la protection internationale du HCR, Denis McNamara. Le principe fut ensuite entériné par Doyle et Bayefsky dans le cadre d'un rapport sur le retour durable des réfugiés publié en 1998, *Emergency Return, supra* note 269.

d'organiser le rapatriement des réfugiés « lorsque la vie ou l'intégrité physique des réfugiés dans le pays d'asile est menacé au point que le retour est l'option la plus sûre »⁴¹⁰. Dans de telles situations, une assistance internationale dans le pays d'accueil ne serait pas suffisante à elle seule pour mettre un terme aux situations qui y prévalent. Le HCR choisirait alors de plier devant ses principes fondamentaux et de s'associer officiellement à des rapatriements qui ne sont ni vraiment consentis ni vraiment sécuritaires, plutôt que de se retirer et de laisser les réfugiés à eux-mêmes⁴¹¹. En agissant de la sorte, le HCR vise ainsi le meilleur intérêt des réfugiés.

Avant de mettre en œuvre de telles opérations de rapatriement, le HCR doit toutefois s'assurer que certaines conditions minimales sont tout de même respectées, dont notamment l'absence d'une crainte individuelle de persécution, l'acceptation du retour par les autorités locales, l'obtention de garanties de non-représailles et le maintien du droit d'accès aux personnes rapatriées⁴¹². On doit en outre pouvoir espérer de manière raisonnable que les besoins fondamentaux des personnes rapatriées pourront être satisfaits dans le pays d'origine⁴¹³. Ce sont là des conditions préalables fondamentales pour que le rapatriement puisse d'abord et avant tout préserver la vie ou l'intégrité physique des réfugiés⁴¹⁴.

Les gouvernements d'accueil peuvent presser le rapatriement des réfugiés afin de protéger l'ordre interne et la sécurité nationale. En ne s'opposant pas ouvertement à la

⁴¹⁰ Doc. NU EC/GC/02/5, *supra* note 13 au para. 29(iv). Tel serait le cas, par exemple, lorsque les camps sont utilisés à des fins militaires ou lorsque les populations réfugiées sont maintenues en otage par les factions armées. Voir *Emergency Return, ibid.* à la p. 27; *Manuel, supra* note 30 à la p. 15.

⁴¹¹ Tel que reconnu par l'ancienne Haut Commissaire, Mme Sadako Ogata: « In the absence of political initiatives, UNHCR faces increasing pressures to support repatriation which is neither strictly voluntary nor strictly safe. Either safety in the country of asylum cannot be guaranteed, because of armed conflict or insecurity in the refugee camps, or asylum is being withdrawn by the host government. Although there may still be problems back home, returning in such situations may be better than staying. Return is often 'the least worse option' in a 'no win situation', both for the refugees and ourselves», Allocution d'ouverture, Forum annuel InterAction, Alexandrie, Virginie, 5 mai 1997, en ligne: UNHCR <<http://www.unhcr.org/admin/ADMIN/3ae68fae8.html>>; Doc. NU EC/GC/02/5, *supra* note 13 au para. 17; Finnemore et Barnett, *supra* note 36 à la p. 75.

⁴¹² Doc. NU EC/GC/02/5, *ibid.* au para. 31.

⁴¹³ Chimni, «Resettlement», *supra* note 245 à la p. 64.

⁴¹⁴ Doc. NU EC/GC/02/5, *supra* note 13 au para. 17.

pratique des gouvernements d'accueil qui forcent le retour, le HCR souhaite préserver ainsi son accès privilégié aux populations réfugiées. Une telle tangente risque toutefois d'en être une de facilité puisque le HCR a alors tendance à mettre l'accent sur le retour, au lieu de chercher à améliorer les conditions d'asile dans le pays d'origine. La reconnaissance d'un tel principe pourrait faire en sorte que les gouvernements d'accueil créent délibérément de leur côté un environnement hostile aux réfugiés afin de les contraindre à retourner chez eux⁴¹⁵. Selon toute apparence, le rapatriement devient ainsi tout simplement une solution palliative aux problèmes de protection insuffisante dans le pays d'accueil.

Le rapatriement des réfugiés rwandais en 1996 constitue une de ces applications concrètes de la doctrine du « retour imposé ». Le déclenchement de la guerre civile au Zaïre et la forte hostilité du gouvernement tanzanien obligea le HCR à fournir son assistance pour faciliter le retour des réfugiés et ce, malgré l'insécurité évidente qui prévalait encore au Rwanda. Le rôle du HCR à cet égard fut alors sévèrement critiqué par plusieurs organisations de défense des droits humains qui lui reprochèrent d'avoir failli à son mandat de protection⁴¹⁶.

Rappelons que le génocide rwandais a déclenché l'une des plus importantes crises humanitaires que l'Afrique ait jamais connues. Le Zaïre et la Tanzanie ont accueilli à eux seuls près de 2,5 millions de réfugiés rwandais en 1994. Le fardeau économique, politique et environnemental engendré par cet afflux soudain et massif a assurément exercé des pressions considérables sur les deux pays. L'appui financier de la communauté internationale n'était par ailleurs pas suffisant pour subvenir aux besoins humanitaires criants⁴¹⁷. Les pays hôtes ont tôt fait de démontrer des signes d'impatience à l'égard de ces nouvelles populations.

⁴¹⁵ Ighodaro, *supra* note 100 à la p. 57.

⁴¹⁶ David Orr, « Rwandan Refugees Flee from Repatriation » *The Independent* (13 décembre 1996), en ligne: Bnet <http://findarticles.com/p/articles/mi_qn4158/is_19961213/ai_n14074113>.

⁴¹⁷ La grande majorité des fonds fut consacrée à la crise en Bosnie à partir de 1996. Voir Beth Elise Whitaker, « Changing Priorities in Refugee Protection: The Rwandan Repatriation from Tanzania » (2002) 21:1 *Refugee Survey Quarterly* 328 à la p. 336 [Whitaker].

Sans l'appui politique et financier de la communauté internationale et devant l'impasse de la situation, le HCR a adopté une politique claire en faveur du rapatriement. Certains représentants du HCR étaient d'avis que le retour serait d'autant plus difficile si l'exil perdurait. S'ils attendaient trop longtemps, les réfugiés seraient perçus d'une part comme des supporters du génocide, et ils auraient d'autre part davantage de difficulté à récupérer leurs propriétés. Par ailleurs, la présence des réfugiés risquait d'aggraver les tensions ethniques qui prévalaient à l'est du Zaïre et une telle présence menaçait de déstabiliser encore davantage le pays⁴¹⁸. Le rapatriement était également fortement encouragé par le gouvernement rwandais qui souhaitait le retour de ses ressortissants afin de pouvoir juger les génocidaires. Aux dires du gouvernement rwandais, les camps constituaient par ailleurs une menace potentielle au nouveau régime en place⁴¹⁹. Il est vrai que les camps étaient alors contrôlés par diverses factions armées qui prenaient les réfugiés en otage afin de faire pression sur le gouvernement rwandais. Plusieurs rapports soulignent à cet effet que les extrémistes hutus intimidaient les réfugiés qui souhaitaient être rapatriés et ils les contraignaient par la terreur à demeurer en exil⁴²⁰. Notons que la désinformation par les extrémistes, les menaces et la violence auxquelles étaient soumis les réfugiés et les conditions de vie déplorables qui prévalaient dans les camps allaient peser considérablement dans la décision ultérieure du HCR d'appuyer le rapatriement forcé.

En dépit de l'insécurité grandissante au Zaïre, le nombre de candidats au rapatriement demeurera néanmoins très bas jusqu'en 1996. L'escalade de la violence qui éclata à l'est du pays précipita toutefois les retours à partir d'octobre 1996. Les camps furent alors la cible d'attaques et les réfugiés se retrouvèrent pris entre deux feux, en raison des affrontements entre les forces armées zaïroises et un groupe armé tutsi du Rwanda. À ces persécutions, se joignit en plus la famine engendrée par la suspension des secours humanitaires. Ces circonstances dramatiques ne laissèrent d'autre choix au HCR que

⁴¹⁸ Loescher, *UNHCR*, *supra* note 15 à la p. 309.

⁴¹⁹ Richard Black et Koser Khalid, dir., *The End of the Refugee Cycle? Refugee Repatriation and Reconstruction*, New York, Berghahn, 1999 à la p.5.

⁴²⁰ Al, *Grands Lacs*, *supra* note 186 à la p.7.

d'organiser une opération de rapatriement d'urgence pour sauver la vie des réfugiés⁴²¹. Quelque 500 000 réfugiés furent ainsi contraints de regagner le Rwanda dans des conditions extrêmement précaires⁴²². À la fin de l'année 1996, il restait encore entre 270 000 et 330 000 réfugiés qui s'étaient enfoncés dans les campagnes de l'est du Zaïre, coincés dans des endroits pratiquement inaccessibles à l'aide humanitaire. Sans l'appui financier et militaire de la communauté internationale, il était impossible aux organisations humanitaires de protéger les réfugiés restés sur place. Aussi, était-il trop tard pour leur imposer un rapatriement même forcé.

Le retour des réfugiés rwandais depuis le Zaïre en novembre 1996 incita le gouvernement tanzanien à prendre à son tour des mesures pour forcer le rapatriement des réfugiés présents sur son territoire. La Tanzanie qui accueillait elle-même sur son territoire près d'un million de réfugiés entreprit ainsi de renvoyer chez eux, contre leur gré, des centaines de milliers de Rwandais. La décision du gouvernement tanzanien découlait à la fois de la crainte d'une attaque par le Rwanda, d'une impression générale que la stabilité était revenue au Rwanda et de la réduction de l'assistance aux réfugiés par la communauté internationale⁴²³.

Soulignons que la situation en Tanzanie différait pourtant passablement de celle qui prévalait au Zaïre. Contrairement à la situation trouble qui sévissait au Zaïre, les réfugiés en Tanzanie vivaient dans des environnements relativement sécuritaires⁴²⁴. Malgré cela, le

⁴²¹ À ce sujet, Sadako Ogata dira : « In the former Eastern Zaire, the only choice we could give to refugees whom we could find in the rain forest was to either leave them at the mercy of killers, or help them return to Rwanda, to deeply divided, and sometimes hostile communities », « Face to Face Luncheon Carnegie Endowment », Washington, D.C., 22 Mai 1998, en ligne : UNHCR < <http://www.unhcr.org/admin/ADMIN/3ae68fac6.html> >.

⁴²² Amnesty International et d'autres observateurs indépendants présents lors du rapatriement affirment d'ailleurs que les autorités rwandaises ont-elles-mêmes ravi le contrôle des opérations aux mains du HCR. La stratégie du gouvernement rwandais était de ramener le plus rapidement possible les personnes retournées à leur lieu de domicile, même si celui-ci était loin de la frontière. Malgré que nombre de réfugiés fussent déjà en piètre condition physique, on leur interdisait de se reposer. On empêcha de surcroît les ONG humanitaires de distribuer de la nourriture avant que les nouveaux arrivants ne soient formellement inscrits auprès des autorités locales. En dépit de ces situations troublantes, le HCR, se serait néanmoins félicité du déroulement de l'opération. Amnesty International, *Les rapatriements massifs ne tiennent pas compte des droits de l'homme*, Doc. AI AFR 47/02 /97 (1997) à la p.9, en ligne : Amnesty International <<http://www.amnesty.org/en/library/asset/AFR47/002/1997/fr/dom-AFR470021997fr.pdf>> [AI, *Rapatriements*].

⁴²³ Whitaker, *supra* note 417 à la p. 347.

⁴²⁴ *Ibid.* à la p. 328.

gouvernement tanzanien déclara qu'il était préférable pour les réfugiés rwandais de retourner chez eux plutôt que de demeurer dans les camps sous l'emprise et l'intimidation de présumés génocidaires⁴²⁵. À cet égard, une déclaration du gouvernement tanzanien remontant au début de décembre 1996, affirmait que la situation au Rwanda était désormais suffisamment sécuritaire pour permettre le retour des réfugiés. La déclaration statuait en outre que tous les réfugiés rwandais devaient avoir quitté la Tanzanie avant le 31 décembre 1996⁴²⁶. Aucune disposition n'avait été initialement prise pour que soient examinées individuellement les requêtes des réfugiés rwandais qui ne souhaitaient pas rentrer au pays⁴²⁷. Il était ici sous-entendu que les réfugiés réfractaires au retour seraient expulsés de toute façon de Tanzanie.

Cette déclaration et le retour forcé qui s'ensuivit étaient contraires au droit international des réfugiés. Le Département de la protection internationale du HCR était d'ailleurs d'avis, qu'en vertu de son mandat, l'organisation devait s'opposer ouvertement à la politique du gouvernement tanzanien à l'égard des réfugiés. La Haut Commissaire, Mme Ogata, estimait, quant à elle, qu'une telle ligne de conduite ne garantissait pas davantage la protection des réfugiés, mais au contraire qu'elle les laisserait à la merci des autorités locales tanzaniennes⁴²⁸. Sans l'appui de la communauté internationale, le HCR n'avait d'autre choix que de collaborer avec les autorités tanzaniennes et de fournir assistance au retour forcé des réfugiés.

⁴²⁵ Joel Frushone, USCRI, «Repatriation of Rwandan refugees living in Tanzania » (10 janvier 2003), en ligne: Relief Web <<http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900SID/OCHA-64BPSF?OpenDocument>> [Frushone].

⁴²⁶ Le message du gouvernement tanzanien à l'attention des réfugiés rwandais stipulait: « [...] given the conditions prevailing in Rwanda, the Government of the United Republic of Tanzania has decided that all Rwandese refugees can now return to their country in safety. [...] the Government of the United Republic of Tanzania has decided that all Rwandese refugees in Tanzania are expected to return home by 31 December 1996». Voir HCR, « Message to all Rwandese refugees in Tanzania from the Government of the United Republic of Tanzania and the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees » (1997) 9:2 Int'l J. Refugee L. 328.

⁴²⁷ Amnesty International, *La communauté internationale coopère au renvoi des réfugiés rwandais de Tanzanie*, Doc. AI AFR 02/35/96 (1996) à la p.1, en ligne : Amnesty International <<http://asiapacific.amnesty.org/library/Index/ENGAFR020351996?open&of=ENG-TZA>> [AI, *Communauté*].

⁴²⁸ Loescher, *UNHCR*, *supra* note 15 à la p. 311; Sommers, *supra* note 316 à la p. 87.

Aussi, les propos du gouvernement tanzanien furent-ils non seulement approuvés, mais également cosignés par le HCR. L'organisation a ainsi offert aux autorités tanzaniennes l'assistance financière et logistique nécessaire à la conduite du rapatriement en plus de réduire les rations alimentaires et de mettre fin aux activités économiques et agricoles dans les camps⁴²⁹. Dans la hâte de vouloir achever l'opération de rapatriement avant la date limite, les questions cruciales comme le choix volontaire du retour par les réfugiés eux-mêmes et les conditions de sécurité ont ainsi été négligées ou à peine évoquées. Plusieurs réfugiés pris de panique tentèrent de rejoindre l'intérieur du pays, mais ils furent arrêtés par les autorités tanzaniennes⁴³⁰. Plutôt que de s'opposer ouvertement à la décision du gouvernement tanzanien, le HCR a finalement jugé préférable d'agir à l'encontre des principes fondamentaux qui régissent son mandat et de collaborer au retour forcé de près de 500 000 réfugiés rwandais⁴³¹.

Les opérations de rapatriement qui eurent lieu à la fin de 1996, à partir du Zaïre et de la Tanzanie, faisaient fi de la situation des droits humains au Rwanda. Contrairement aux propos tenus par le gouvernement tanzanien, rien ne permettait alors de conclure que les réfugiés pouvaient rentrer au Rwanda en toute sécurité et dans la dignité. Le HCR lui-même admettait qu'il redoutait que « les autorités locales ne soient pas en mesure de faire face à tous les problèmes émergents : arrestations, désordre public, occupation des maisons, occupation des terres, maladies, difficultés d'inscriptions et de distribution de l'aide »⁴³². Le HCR n'exigea cependant aucune garantie formelle à l'effet que les droits fondamentaux

⁴²⁹ Whitaker, *supra* note 417 à la p. 329.

⁴³⁰ Au sujet de l'emploi de la force à l'égard des réfugiés rwandais, un représentant du HCR a d'ailleurs déclaré : « [R]efugees had disobeyed by running into the forests [...] thus calling for disciplinary action involving [Tanzanian and Rwandan] armed forces », tel que cité dans Sommers, *supra* note 316 à la p. 90.

⁴³¹ Seulement entre le 16 et le 23 décembre 1996, près de 300 000 réfugiés sont rentrés chez eux. Le HCR s'est pourtant empressé de déclarer que le rapatriement était volontaire. Le respect du consentement des réfugiés rwandais fut toutefois démenti par plusieurs rapports internationaux. Selon un rapport d'Amnesty International, « des dizaines de milliers de réfugiés ont fui les camps pour tenter de s'enfoncer davantage à l'intérieur du territoire tanzanien, dans l'espoir de rejoindre tel ou tel pays limitrophe. Les forces de sécurité tanzaniennes ont intercepté les fuyards et les ont "réorientés" vers la frontière rwandaise. Des cas de recours excessif à la force, de mauvais traitements et de viols ont été signalés. [...] [C]ertains réfugiés qui refusent de rentrer chez eux sont arrêtés et placés dans un camp de détention situé dans le nord-ouest du pays », *AI, Grands Lacs*, *supra* note 186 aux pp.3-5. Voir aussi Mubiala, *supra* note 1 à la p. 35; Sommers, *supra* note 316 aux pp.84 et ss.

⁴³² *AI, Grands Lacs, ibid.* à la p. 9. .

étaient respectés par le gouvernement rwandais⁴³³. Afin de presser le rapatriement, le HCR chercha plutôt à minimiser la gravité des violations commises au Rwanda et, par le fait même, les risques importants auxquels étaient confrontés certains réfugiés à leur retour⁴³⁴. Il était pourtant on ne peut plus clair à ce moment-là que les circonstances au Rwanda n'avaient pas changé et certainement pas de façon durable. Amnistie internationale recensait à cette époque un nombre accru d'homicides, d'arrestations arbitraires et d'agressions physiques⁴³⁵. Dès la mi-décembre 1996, il y avait déjà près de 92 000 prisonniers, enfants, vieillards ou malades confondus, détenus dans des prisons rwandaises surpeuplées et dans des conditions extrêmement difficiles. On sait qu'effectivement, dans les premières semaines de l'opération, des milliers de rapatriés furent arrêtés sous prétexte de leur rôle réel ou imaginaire joué dans le génocide. Plus d'une centaine furent tués⁴³⁶. D'autre part, bon nombre de Rwandais menacés par les nouveaux occupants, avaient grand mal à recouvrer leurs terres, leurs maisons et leurs biens.

En somme, plus de 1,3 millions de personnes sont retournées au Rwanda en 1996. Il s'agissait là d'une augmentation de près de 20 % par rapport à la population déjà présente et, dans certaines régions, les personnes revenues étaient désormais plus nombreuses que la population déjà en place. Un tel afflux dans un délai de quelques semaines, ne pouvait qu'engendrer des conséquences négatives pour un pays qui se remettait péniblement d'un génocide et qui était toujours déchiré par la guerre civile. À l'instar du Liberia, c'est ce retour forcé et hâtif depuis le Zaïre et la Tanzanie qui aurait notamment déclenché une reprise subséquente des hostilités au Rwanda⁴³⁷.

Les événements qui se sont déroulés dans la région des Grands Lacs en 1996 démontrent les glissements importants que peut engendrer la doctrine du « retour imposé ». La Tanzanie s'est servie notamment de la situation chaotique au Zaïre pour justifier sa

⁴³³ Al, *Communauté*, supra note 427 à la p.1.

⁴³⁴ Al, *Rapatriements*, supra note 422 à la p.19.

⁴³⁵ *Ibid.* à la p.3.

⁴³⁶ Al, *Grands Lacs*, supra note 186 à la p. 9.

⁴³⁷ Stein, supra note 19.

politique de refoulement des réfugiés rwandais sur son territoire. Des considérations à la fois politiques, sécuritaires et financières l'emportaient donc largement alors sur la protection des réfugiés rwandais.

La grande majorité des réfugiés qui ont regagné le Rwanda en 1996 fuyaient les dangers auxquels ils étaient exposés dans leur pays d'accueil. Mais parce qu'il s'agissait de la seule alternative, le retour n'était pas le résultat d'une décision librement consentie. La situation qui prévalait d'autre part au Rwanda ne garantissait pas non plus le respect de la sécurité et de la dignité des réfugiés⁴³⁸. En cautionnant le rapatriement, le HCR a accepté de livrer les réfugiés à un sort incertain⁴³⁹. À sa décharge cependant, soulignons que la communauté internationale dans son ensemble fit bien peu pour prévenir le rapatriement forcé des réfugiés rwandais. Elle en fut même en partie responsable en retirant son soutien à l'opération⁴⁴⁰.

Il est déplorable de constater que, sous la pression des autorités rwandaises, des pays voisins et des principaux donateurs, le HCR ait dû ainsi sacrifier ses principes fondamentaux. Quoiqu'il en soit, si la nature forcée du rapatriement est sans doute regrettable, les raisons sous-jacentes à cette décision sont à plusieurs égards compréhensibles. Le retour dans leur

⁴³⁸ Quelques mois après les événements, Mme Ogata reconnaissait: « The growing insecurity in western Rwanda and our inability to monitor the treatment of returnees, require a review of our activities in the country », Allocation d'ouverture, 8^e session du Comité exécutif du programme du Haut Commissaire, Genève, 24 juin 1997, en ligne : UNHCR <<http://www.unhcr.org/admin/ADMIN/3ae68fba4.html>>. Voir aussi AI, *Grands Lacs*, *supra* note 186 aux pp. 2, 6.

⁴³⁹ Notons que les pressions exercées par les gouvernements tanzanien et rwandais poussèrent à nouveau le HCR à précipiter le rapatriement des réfugiés rwandais en 2002. Considérant que la sécurité s'était améliorée considérablement au Rwanda, le HCR modifia sa politique en matière de rapatriement et passa ainsi de la facilitation à la promotion active. Pourtant, entre 2000 et 2001, 11 000 nouveaux réfugiés avaient rejoint à leur tour la Tanzanie. Répétant le même scénario qu'en 1996, le gouvernement Tanzanien annonça que tous les réfugiés devaient avoir quitté le territoire avant le 31 décembre 2002. Craignant devoir retourner au Rwanda s'ils demeuraient en Tanzanie, des milliers de réfugiés se seraient à nouveau enfui dans les pays voisins, tels que le Malawi, l'Ouganda et le Kenya. Encore une fois, le HCR a maintenu que le retour était volontaire. La porte-parole du HCR, Mme Ivana Unluova, a d'ailleurs soutenu en janvier 2003: « The large numbers of returnees in November and December - some 19,000- was more a result of favorable conditions than pressure from either the Tanzanian or Rwandan governments ». Le représentant d'une ONG partenaire a quant à lui constaté: « Pressure was there, in a verbal form, but the refugees went home willingly ». « Thousands more refugees seek repatriation » *IRIN* (9 janvier 2003), en ligne: SAMP <<http://www.queensu.ca/samp/migrationnews/2003/jan.htm>>. Plusieurs autres ONG ont toutefois maintenu que le rapatriement de 2002 n'était pas non plus volontaire. Selon celles-ci, plusieurs réfugiés auraient opté pour le rapatriement parce qu'ils croyaient ne pas avoir d'autres alternatives. Voir notamment Frushone, *supra* note 425; Olivia Bueno, « Forced Home? Focus on Rwandan Refugees in Tanzania » (2003) 1:1 *Africa Refugee Rights News*, en ligne: *Africa Refugee Rights News* <http://www.humanrightsfirst.org/intl_refugees/intl_refugees_news/newsletter_01.htm>.

⁴⁴⁰ Whitaker, *supra* note 417.

pays d'origine s'avérait tout simplement une question de survie pour ces réfugiés. En fait, le HCR s'est trouvé, dans le cas du Rwanda, devant des choix déchirants. D'une part, il pouvait s'opposer ouvertement aux politiques des gouvernements et se retirer, abandonnant du coup les réfugiés à eux-mêmes, d'autre part, il pouvait aussi déroger à ses principes pour assister les réfugiés sur le chemin du retour.

À la lumière des exemples du Libéria et du Rwanda, nous affirmons qu'une politisation accrue s'est installée dans le cadre des opérations de rapatriement effectuées sous l'égide du HCR⁴⁴¹. Cédant à la pression exercée par les États, le HCR peut tolérer les incartades au cadre théorique du rapatriement afin de précipiter le retour dans des circonstances marquées par la précarité et l'insécurité. Les considérations liées au maintien de la paix et à la prévention des conflits peuvent parfois l'emporter sur la sécurité et le libre choix des réfugiés. Dans un tel contexte, le risque que le rapatriement ne viole les droits des réfugiés n'en est que plus grand. On ne l'a malheureusement que trop constaté dans le cas du rapatriement des réfugiés rwandais et libériens. Une telle approche suscite finalement un questionnement quant aux priorités de l'organisation. Parce qu'elles sont soumises à des impératifs politiques, les activités de l'organisation finissent par déroger à leur objectif originel, à savoir la protection de réfugiés.

⁴⁴¹ Tel que reconnu en 2000 par le HCR : « Le retour a été utilisé dans certains pays comme la seule façon de parvenir à l'intégration ethnique, à une communauté multiethnique et finalement à la réconciliation mais dans le contexte fortement politisé dans lequel il se produit souvent, il convient de faire preuve d'une grande circonspection pour veiller à ce que les normes adéquates de protection soient respectées. », Doc. NU A/AC.96/930, *supra* note 123 au para. 45.

CHAPITRE II

VERS UN NOUVEAU PARADIGME : LES RAPATRIEMENTS PRÉMATURÉS

Les contraintes pesant sur le HCR et la redéfinition de son mandat étudiées précédemment ont entraîné une reconceptualisation de la notion de rapatriement volontaire. Comme nous avons pu le constater dans les deux exemples du chapitre précédent, il s'avère dorénavant de plus en plus difficile pour le HCR de trouver un juste équilibre entre les besoins de protection des réfugiés et les intérêts politiques, économiques et sécuritaires des États. En réponse aux contraintes politiques et institutionnelles, le HCR aurait ainsi graduellement assoupli ses normes en matière de rapatriement afin de précipiter le retour des réfugiés. Cette évolution doctrinale, destinée à guider la pratique du HCR, et les inquiétudes engendrées seront traitées dans le présent chapitre. Tel que nous le démontrerons, nous sommes devant un nouveau paradigme, non déclaré mais opérationnel, celui des rapatriements prématurés. La question se pose à savoir si ultimement ces développements ne constituent pas une forme déguisée de violation du principe de non-refoulement.

2.1 Les premières reconceptualisations du rapatriement volontaire

Les opérations de rapatriement similaires à celles que nous venons de décrire dans le cas du Liberia et du Rwanda ne sont pas apparues instantanément mais elles découlent plutôt de changements politiques et institutionnels initiés au fil des ans. En analysant le discours du HCR depuis les trois dernières décennies, on observe en effet une nette évolution dans la façon d'aborder et de concevoir le rapatriement comme une solution au problème des réfugiés. Cette reconceptualisation du rapatriement volontaire s'est

découpée en deux phases distinctes échelonnées dans le temps. Pour mieux comprendre cette évolution et faire le lien avec la pratique actuelle examinée à l'aide des deux exemples soulevés précédemment, nous croyons pertinent de faire ici une brève rétrospective historique de la politique du HCR en matière de rapatriement. À partir des années 70, le rapatriement volontaire l'emporte peu à peu sur les deux autres solutions durables pour finalement s'imposer comme la meilleure alternative au début de la décennie des années 90. C'est ensuite dans le contexte de la seconde moitié des années 90 que le rapatriement sera présenté comme la « solution idéale » au problème des réfugiés. Comme nous le verrons sous peu, cette nouvelle approche permettra de justifier une interprétation extensive des principes fondamentaux qui régissent le rapatriement actuel.

2.1.1 Le tournant décisif en faveur du rapatriement volontaire : une politique controversée

Déjà en 1971, une première distinction est faite entre le rapatriement et les deux autres solutions durables, soit l'intégration locale et la réinstallation. L'Assemblée générale des Nations Unies reconnaît déjà « l'importance du rapatriement volontaire en tant que solution permanente au problème des réfugiés »⁴⁴². En 1983, l'Assemblée générale va plus loin en soulignant sa préférence à l'égard du rapatriement volontaire et en déclarant qu'il s'agit là de « la solution durable *la plus souhaitable* aux problèmes des réfugiés et des personnes déplacées » [nous soulignons]⁴⁴³. L'adjectif qui qualifie la solution change alors que le rapatriement se voit en même temps accorder une attention nouvelle. Si l'on parlait autrefois de solutions permanentes, on parle désormais de « solutions durables »⁴⁴⁴. Ce changement terminologique est révélateur de la tangente que prendra l'organisation.

Contrairement à l'expression « durable », soulignons que le terme « permanent » est pourtant expressément mentionné dans le *Statut du HCR*. Rappelons que lors de la création

⁴⁴² *Rapport du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés*, Rés. AG 2789 (XXVI), Doc.off. AG NU, 26^e sess. (1971), préambule.

⁴⁴³ *Rapport du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés*, Rés. AG 38/121, Doc. off. AG NU, 38^e sess. (1983), préambule.

⁴⁴⁴ Finnemore et Barnett, *supra* note 36 à la p. 99.

de cette organisation, l'intégration locale et la réinstallation dans un pays tiers constituaient les seules véritables solutions politiquement et idéologiquement envisageables. Les solutions alors proposées étaient pour ainsi dire permanentes. Compte tenu des bouleversements politiques majeurs qui marquèrent la seconde moitié du 20^{ème} siècle, les paradigmes sur lesquels on s'appuyait initialement ne sont désormais plus les mêmes. Les deux exemples fournis précédemment en présentent d'ailleurs une bonne illustration.

L'émergence de l'expression « durable » répond maintenant à l'hostilité croissante des États à l'égard des réfugiés. Le passage de permanent à durable se voulait néanmoins rassurant en promettant aux pays hôtes que la présence des réfugiés sur leur territoire ne serait que temporaire⁴⁴⁵. C'est d'ailleurs cette formulation qui prévaut encore actuellement. La reconnaissance de l'importance prédominante du rapatriement volontaire constitue le premier pas marquant la tendance que prendra définitivement l'organisation à la fin des années 80.

Le rapatriement volontaire en vint ainsi à dominer progressivement les discussions sur le problème international des réfugiés. Au milieu des années 80, une préférence marquée en faveur du rapatriement volontaire est manifeste⁴⁴⁶. C'est Jean Pierre Hocké, Haut Commissaire de 1986 à 1989, qui amorça le tournant décisif de l'organisation en faveur du rapatriement volontaire. Il était d'avis que le rapatriement était préférable, d'une part parce que les conflits issus de la guerre froide prenaient fin et d'autre part, parce qu'il n'existait aucune autre alternative réaliste⁴⁴⁷. Son successeur, Theovald Stoltenberg, poursuivit dans la même voie et dans la même ligne de pensée. Il déclara devant le Comité exécutif en 1990 : « UNHCR should be prepared to seize all the possibilities for voluntary repatriation, which

⁴⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁴⁶ Sur 455 discours livrés par six différents Hauts Commissaires depuis 1978, près de 92% d'entre eux ont abordé la question du rapatriement volontaire. Notons que 93% des discours prononcés depuis 2005 par l'actuel Haut Commissaire, M. Guterres, font allusion au retour. Le rapatriement a atteint une importance inégalée entre 1986 et 1989 alors que la totalité des trente discours prononcés par M. Hocké y faisaient référence. Voir Bradley, *supra* note 198 à la p. 4.

⁴⁴⁷ Dans un discours prononcé en 1986, Jean-Pierre Hocké déclara: « In many of today's large-scale influxes, where entire communities or groups have fled, voluntary repatriation is the only realistic alternative to indefinite subsistence on charity », Hocké, *supra* note 338.

is the best solution for refugees, the most productive use of resources, and a concrete contribution to peace and stability »⁴⁴⁸. En moins d'une décennie, le rapatriement est ainsi passé de la solution préférable à la meilleure solution au problème des réfugiés. Loin d'être anodin, ce changement de vocabulaire marqua le début d'une nouvelle approche en matière de rapatriement.

Cette montée en puissance du rapatriement ne s'est toutefois pas faite sans heurts. Elle a suscité d'importants débats au sein de l'organisation. Il y avait en effet des divergences significatives quant à la façon de concevoir et d'aborder le rapatriement en tant que solution durable. Certains « fondamentalistes » estimaient que les principes juridiques relatifs à la protection devaient demeurer fondamentaux aux activités du HCR. Ils étaient d'avis que le rapatriement compromettrait l'indépendance du HCR vis-à-vis les gouvernements et qu'en préconisant cette solution, le HCR mettait incidemment en péril sa fonction de « porte-parole des réfugiés » qui lui avait été confiée⁴⁴⁹. S'il assouplissait ses normes simplement pour plaire aux États, il perdait ainsi à la fois sa position de défenseur des réfugiés et son autorité morale⁴⁵⁰. On craignait que le contournement des standards de protection ne devienne la règle et qu'il constitue une menace aux droits des réfugiés.

Les partisans d'une ligne plus pragmatique estimaient pour leur part qu'une plus grande flexibilité serait profitable à l'organisation. Il fallait, selon eux, se détacher d'une application purement légaliste des standards de protection. On éviterait ainsi que les droits ne deviennent plutôt un obstacle à la protection des réfugiés⁴⁵¹. Plusieurs étaient d'avis que les principes encadrant le rapatriement étaient dépassés et qu'ils ne répondaient plus à la réalité contemporaine. Le HCR devait s'adapter aux nouvelles tendances et se plier aux

⁴⁴⁸Thorvald Stoltenberg, Allocution d'ouverture, Comité exécutif, Genève, 1^{er} octobre 1990 cité dans Michael Barnett, « UNHCR and Unvoluntary Repatriation : Environmental Developments, the Repatriation Culture and the Rohingya Refugees », 41^e Conférence annuelle de l'Association des études internationales, Los Angeles, 14-18 mars 2000, en ligne : CIAO < <http://www.ciaonet.org/> > [Barnett, «Environmental Developments»].

⁴⁴⁹ Barnett, « Ethics », *supra* note 15 à la p. 33.

⁴⁵⁰ Finnemore et Barnett, *supra* note 36 à la p. 97.

⁴⁵¹ *Ibid.*

pressions afin de maintenir son efficacité et sa place durement gagnée sur l'échiquier international.

2.1.2 Le rapatriement volontaire : la solution idéale au problème des réfugiés?

Du fait des vives pressions politiques et financières exercées par les États, la ligne flexible et pragmatique s'imposa définitivement au sein des décideurs du HCR. Puisque le rapatriement était désormais considéré comme la meilleure solution, il fallait par conséquent « faire le maximum pour la mettre en œuvre »⁴⁵². Celle qui occupa le poste de Haut Commissaire pour les réfugiés entre 1990 et 2000, Mme Sadako Ogata, fit alors du rapatriement l'objectif premier de l'organisation⁴⁵³. Les années 90 furent ainsi officiellement déclarées la décennie du rapatriement volontaire. Pour la Haut Commissaire, le HCR devait user de « tous les moyens possibles [...] pour préconiser le rapatriement librement consenti en tant que solution la plus souhaitable au problème des réfugiés »⁴⁵⁴. Finalement, considérant que « les réfugiés veulent à tout prix regagner leur patrie », le HCR accepte alors de promouvoir le rapatriement vers des pays dont les conditions sont loin d'être idéales⁴⁵⁵.

Une véritable culture du rapatriement s'est ainsi subtilement implantée au sein du HCR au fil des ans⁴⁵⁶. Le rapatriement a acquis une importance accrue, au point de devenir aujourd'hui la seule véritable alternative envisagée. Plus qu'éminemment souhaitable, le

⁴⁵² *Table ronde, supra* note 306 au para. 10.

⁴⁵³ Haut Commissaire de 1990 à 2000, Mme Sadako Ogata incarnait la ligne de pensée pragmatique. Elle était d'avis que l'approche légale traditionnelle était trop prépondérante au HCR. Le droit international des réfugiés ne permettrait pas, selon elle, de résoudre les dilemmes auxquels le HCR était confronté. Voir Loescher, *UNHCR, supra* note 15 à la p. 274.

⁴⁵⁴ Entre 1991 et 1996, plus de 9 millions de réfugiés furent rapatriés, comparativement à 1,2 millions entre 1985 et 1990. De 1990 à 1997, les sommes allouées aux programmes de rapatriement représentaient 14% du budget alors que seulement 2% y était consacré avant 1984. Voir Loescher, *UNHCR, supra* note 15 à la p. 281; Doc. NU EC/1992/SCP/CRP.3 *supra* note 13 au para.1.

⁴⁵⁵ Tel que soutenu en 2004 par l'ancien Haut Commissaire, Ruud Lubbers. Il déclara à cette occasion : « Les réfugiés veulent à tout prix regagner leur patrie. [...] C'est pour cela que le HCR considère que la meilleure solution pour les réfugiés est le rapatriement volontaire, à savoir : retourner dans son pays d'origine dès que les conditions sur place le permettent [...]. Les retours se sont aussi amplifiés en Angola, au Burundi, en Iraq, en Sierra Leone, au Rwanda, en Côte d'Ivoire, en Bosnie-Herzégovine, au Libéria, en Érythrée, en Croatie et en Somalie, même si les conditions dans plusieurs de ces pays sont loin d'être idéales », « Trouver un chez-soi », Journée mondiale du réfugié, Genève, 20 juin 2004, en ligne : UNHCR < <http://www.unhcr.fr/cgi-bin/texis/vtx/admin/opendoc.htm?tbl=ADMIN&id=416fe6734> >. Voir également la *Note sur la protection internationale* de 2000 où le HCR souligne que « le retour s'est souvent effectué dans des circonstances loin d'être idéales », Doc. NU A/AC.96/930, *supra* note 123 au para. 47.

⁴⁵⁶ Finnemore et Barnett, *supra* note 36 à la p. 75.

rapatriement est devenu inévitable⁴⁵⁷. Dès lors, l'expérience du réfugié se résume nécessairement en trois phases, à savoir la fuite, la survie dans le camp puis le retour⁴⁵⁸.

On en est venu à croire que la protection dans le pays hôte s'amenuisera inévitablement si la présence des réfugiés se prolonge trop longtemps. Du point de vue du HCR, il est donc préférable que le réfugié retourne chez lui où il pourrait bénéficier de l'aide à la réintégration, plutôt que de demeurer en vain dans les camps sans protection ni assistance. La grande protection conférée aux réfugiés consistera donc à les renvoyer dans leur pays d'origine dans les plus brefs délais. C'est ainsi que le rapatriement est devenu pratiquement synonyme de protection⁴⁵⁹. Cette ligne de pensée n'a cessé depuis de dominer les activités de l'organisation.

L'idée à l'effet que le rapatriement volontaire constitue nécessairement la meilleure solution au problème des réfugiés est désormais érigée en dogme irréfutable. Le vif enthousiasme du HCR en faveur du rapatriement volontaire pourrait toutefois placer l'organisation sur une pente glissante. En partant du postulat qu'il s'agit *ipso facto* de la meilleure solution, il est plus facile de défendre un retour dans des circonstances moindres qu'idéales. Les principes normatifs qui régissent le rapatriement seraient désormais considérés flexibles et négociables. Ainsi, ces standards ne seraient non pas universels, mais ils pourraient être adaptés au gré des circonstances et soumis à une logique de cas par cas.

Dans le contexte actuel, le HCR estime devoir adapter son mandat humanitaire à la dynamique politique qui prévaut sur le terrain⁴⁶⁰. Lorsque vient le temps d'évaluer la

⁴⁵⁷ *Ibid.* à la p. 5.

⁴⁵⁸ Guglielmo et Harrell-Bond, *supra* note 304 à la p. 291.

⁴⁵⁹ Barnett, « Environmental Developments », *supra* note 448.

⁴⁶⁰ Lors d'une réunion du Comité exécutif, la délégation suisse abondait en ce sens en déclarant: « [...] large refugee populations could destabilize local communities in asylum countries to such an extent that the refugees' safety could no longer be ensured and it was difficult to distinguish between consensual and coerced return. Under those circumstances, UNHCR might suddenly find itself in charge of an emergency evacuation rather than a repatriation programme. The situation in the Great Lakes region, which was marked by political unrest, violence and the displacement of large populations, many of them infiltrated by armed factions, was wholly foreign to the circumstances envisaged by those who had drafted the 1951 Convention relating to the Status of Refugees. The choices made and activities carried out by UNHCR and other humanitarian organizations must therefore be evaluated in that context rather than according to the criteria for an ideal refugee operation », *Repatriation Challenges*, Doc. off. AG NU, 48^e sess., Doc. NU A/AC.96/SR.518 (1997) au para. 17. Voir aussi Whitaker, *supra* note 417 à la p. 330.

faisabilité du retour, la consolidation de la paix et la prévention de conflits peuvent parfois être considérées comme des priorités tout aussi importantes que la protection des réfugiés. L'organisation pourrait alors compromettre ses principes fondamentaux de protection afin de répondre aux nouvelles réalités internationales et satisfaire des objectifs politiques et sécuritaires jugés prioritaires⁴⁶¹. Plutôt que de défendre à tout prix les principes universels de protection, le HCR réaliserait un calcul coût-bénéfice en vue de choisir la solution la moins défavorable⁴⁶². Certaines circonstances justifieraient une application plus souple des principes fondamentaux en matière de rapatriement, tels que le « libre consentement » et le « retour sécuritaire ». C'est ainsi que la volonté de prévenir un nouveau conflit ou de maintenir la paix peut être considérée comme suffisamment importante pour contourner le cadre normatif du rapatriement volontaire. Le Haut Commissaire de l'organisation affirmait d'ailleurs à cet égard : « When refugee outflows and prolonged stay in asylum countries risk spreading conflict to neighboring states, policies aimed at early repatriation can be considered as serving protection »⁴⁶³. Il ne fait nul doute que la stabilité politique régionale ou internationale est une prémisses fondamentale pour assurer la sécurité des réfugiés. En préconisant une telle approche, le HCR reconnaît cependant que les intérêts politiques, stratégiques et économiques des États peuvent parfois l'emporter sur les considérations liées à la protection des réfugiés. Aussi, est-il désormais acceptable que la sécurité individuelle du réfugié soit sacrifiée au nom de la sécurité des États. Dès lors que l'on remet en question l'universalisme des standards de protection, les risques de dérapages sont importants.

Les changements institutionnels qui sont survenus au sein de l'organisation ont également contribué à rendre plus acceptable la pratique des rapatriements qui ne sont ni sécuritaires ni librement consentis. La dévalorisation de la fonction de protection combinée

⁴⁶¹Whitaker, *ibid.* à la p. 334.

⁴⁶²Loescher, *UNHCR*, *supra* note 15 à la p. 363.

⁴⁶³Sadako Ogata, Conférence sur les secours humanitaires et la prévention des conflits meurtriers, organisée sous les auspices de la Commission Carnegie et du HCR, Genève, 17 février 1997, en ligne: UNHCR <<http://www.unhcr.org/admin/ADMIN/3ae68fb44.html>>.

à l'accroissement des activités dans les pays d'origine, contribuent largement aux rapatriements prématurés et ce, davantage en réponse à des impératifs politiques et sécuritaires qu'aux besoins réels des réfugiés⁴⁶⁴. L'assouplissement des règles formelles pour répondre aux réalités internationales contemporaines a ainsi ouvert la porte à des rapatriements précipités⁴⁶⁵. Le rapatriement doit avoir lieu aussitôt que possible, même si les conditions fondamentales pour assurer un retour sécuritaire dans le pays d'origine ne sont pas pleinement rencontrées. Le HCR pourrait ainsi légitimer un certain degré de coercition, estimant, de toute manière, agir dans le meilleur intérêt du réfugié⁴⁶⁶. C'est ainsi que la pratique des rapatriements prématurés devint peu à peu normale et acceptable dans des circonstances où elle aurait été autrefois considérée comme une menace grave à la protection des réfugiés⁴⁶⁷.

2.2 Le rapatriement volontaire ou la violation du principe de non-refoulement

2.2.1 Les contournements du principe de libre consentement au retour

L'interprétation extensive de la notion de libre consentement illustre le fléchissement apparent des standards appliqués par le HCR en matière de rapatriement. Tel que discuté dans la première partie de notre analyse, les instruments juridiques véritablement contraignants ne font aucune référence expresse au caractère volontaire du rapatriement. Le libre consentement au retour est donc un concept malléable qui peut être sujet à une variété d'interprétations. Il est d'autant plus difficile à défendre que le HCR propose une définition ambiguë et contradictoire. Ainsi, le *Manuel sur le rapatriement librement consenti* stipule qu'« en règle générale, les facteurs positifs dans le pays d'origine doivent peser

⁴⁶⁴ Makanya, *supra* note 31 à la p. 175.

⁴⁶⁵ Finnemore et Barnett, *supra* note 36 à la p. 75.

⁴⁶⁶ Tel que souligné par le professeur B.S. Chimni: «an idealized image of the ultimate solution legitimizes a degree of coercion since it is perceived as a solution which the refugees should themselves desire the most», «Perspectives on Voluntary Repatriation: A Critical Note» (1991) 3:3 Int'l J. Refugee L. 541 à la p. 543.

⁴⁶⁷ On note en effet une nette augmentation des rapatriements involontaires au cours des années 90. Selon une étude réalisée en 1999, alors que 4% des rapatriements en 1992 étaient involontaires, le taux aurait grimpé à 7% en 1992 puis à 40% en 1996. Voir Rosemary Preston, « Researching Repatriation and Reconstruction: Who is Researching What and Why? » dans Richard Black et Koser Khalid, dir., *The End of the Refugee Cycle? Refugee Repatriation and Reconstruction*, New York, Berghahn, 1999, 18 à la p.19; Finnemore et Barnett, *supra* note 36 à la p. 75.

davantage dans la décision du réfugié que les aspects négatifs dans le pays d'accueil » [nous soulignons]⁴⁶⁸. Or, une telle formulation est en contradiction manifeste avec la définition traditionnelle de libre consentement, c'est-à-dire l'absence complète de mesures poussant les réfugiés à se rapatrier. Cette nouvelle définition marque un tournant décisif dans la rhétorique sur le rapatriement puisqu'on admet désormais que le retour peut ne pas être tout à fait librement consenti. La décision du réfugié serait donc inévitablement influencée par les éléments de répulsion (*push factors*) qui prévalent dans le pays d'accueil. Plus encore, le HCR sous-entend ici qu'un rapatriement entièrement volontaire n'est pas réaliste dans le contexte actuel.

En examinant la rhétorique en matière de rapatriement, on constate par ailleurs que le HCR insiste davantage sur le caractère sécuritaire et durable du retour⁴⁶⁹. Le retour dans des conditions de sécurité serait dorénavant l'aspect clé du rapatriement librement consenti. L'organisation ira d'ailleurs jusqu'à déclarer qu'en matière de rapatriement les « considérations en matière de sécurité constitueront la préoccupation initiale la plus vive »⁴⁷⁰. En mettant ainsi l'accent sur la durabilité ou la sécurité, et non pas sur le consentement, le HCR délaisse automatiquement la dimension subjective et personnelle de la décision⁴⁷¹. Le caractère volontaire du retour ne serait donc plus une condition *sine qua non*, mais il dépendrait de plus en plus de contingences politiques et sociales dans les États d'asile et d'origine. La volonté du réfugié aurait ainsi été remplacée par des considérations

⁴⁶⁸ Manuel, *supra* note 30 à la p.10.

⁴⁶⁹ Dans le Doc. NU EC/GC/02/5, le HCR souligne que les stratégies de protection permettraient de contribuer à « un retour sûr, digne et viable ». On ajoute également que « [s]ous l'angle du HCR, l'aspect clé du rapatriement librement consenti est le retour dans des conditions de sécurité physiques, juridiques et matérielles avec le plein recouvrement de la protection nationale à l'issue du processus », *supra* note 13 aux para. 2,15; Voir également. Doc. NU EC/46/SC/CRP. 17, *supra* note 182 au para. 15 où le HCR dit chercher à promouvoir un retour sécuritaire et durable; Zieck, *UNHCR*, *supra* note 7 à la p. 439; Chimni, « Resettlement », *supra* note 245 à la p.55.

⁴⁷⁰ Doc. NU EC/GC/02/5, *ibid.* au para. 16. La *Note sur la protection internationale* de 2002 souligne également que les « opérations de retour volontaire ont généralement pour premier objectif la sécurité physique et matérielle des réfugiés », Doc. off. AG NU, 53^e sess., Doc. NU A/AC.96/965 (2002) au para. 62[Doc. NU A/AC.96/965].

⁴⁷¹ Finnemore et Barnett, *supra* note 36 à la p. 100.

étatiques et institutionnelles. Une telle approche ouvre la voie à des rapatriements forcés⁴⁷².

Garantir le respect du consentement individuel du réfugié dans le contexte particulier des mouvements de masse pose certes un défi considérable au HCR⁴⁷³. L'approche individuelle pratiquée autrefois ne convient plus désormais aux réalités contemporaines. Il est évidemment difficile, dans les contextes actuels, d'interroger individuellement plusieurs milliers de candidats au retour afin de déterminer s'ils sont suffisamment informés pour prendre une décision pleinement consentie et éclairée. Or, le contexte d'afflux massif ne devrait d'aucune façon affecter les standards qui régissent le rapatriement⁴⁷⁴.

Par la force des choses, le HCR a donc dû adopter de nouvelles méthodes pour déterminer le libre consentement au retour. Pour le HCR, garantir le libre consentement consiste désormais à obtenir des informations objectives sur la situation dans le pays d'origine et à informer adéquatement les réfugiés.⁴⁷⁵ Alors qu'autrefois le HCR facilitait le retour des réfugiés qui avaient eux-mêmes décidé de retourner chez eux, l'organisation doit désormais promouvoir le retour auprès de ceux qui n'ont pas encore fait leur choix. Par conséquent, la décision du réfugié dépendra en grande partie de la manière dont le HCR présente l'option du rapatriement⁴⁷⁶. Compte tenu des enjeux financiers et politiques considérables liés au rapatriement, on est conscient que le HCR pourrait tendre à manipuler l'information présentée aux réfugiés afin d'encourager leur retour.

Les réfugiés eux-mêmes sont souvent peu sensibilisés à l'effet que les circonstances qui prévalent dans leur pays ne sont pas idéales, par rapport à celles qui justifieraient l'application de la clause du changement de circonstances. En outre, les réfugiés disposent

⁴⁷² B.S. Chimni, «The Meaning of the Words and the Role of UNHCR in Voluntary Repatriation» (1993) 5 Int'l J. Refugee L. 454.

⁴⁷³ Ighodaro, *supra* note 100 à la p.57.

⁴⁷⁴ B.S. Chimni, «Post-conflict, Peace-building and the Return of Refugees: Concepts, Practices and Institutions » dans Edward Newman et Joanne Van Selm, dir., *Refugees and Forced Displacement: International Security, Human Vulnerability and the State*, Tokyo, United Nations University Press, 2003, 195 à la p. 205 [Chimni, « Post-conflict »].

⁴⁷⁵ Zieck, *UNHCR*, *supra* note 7 à la p. 435.

⁴⁷⁶ *Ibid.*

généralement de peu d'informations sur ce qui leur arrivera s'ils refusent d'être rapatriés⁴⁷⁷. Notons par ailleurs que le consentement est formellement obtenu via un formulaire où les réfugiés déclarent que leur retour n'est pas coercitif. Beaucoup accusent cette approche d'être bureaucratique et inadaptée à une large population de réfugiés dont le statut n'a d'autre part jamais fait l'objet d'une détermination individuelle. Il va de soi que le fait de signer un formulaire ne suffit sans doute pas dans tous les cas à garantir une décision pleinement consentie. Il s'avère aussi et surtout pertinent de se questionner sur le réel degré de liberté dont jouissent les réfugiés et incidemment sur le caractère réellement « volontaire » de leur décision. Force est de constater que les réfugiés jouissent d'une marge de manœuvre considérablement limitée⁴⁷⁸.

En examinant la pratique contemporaine en matière de rapatriement, on constate que la ligne entre l'encouragement et la coercition est souvent difficile à tracer en pratique et la démarcation entre les deux dépend en grande partie du point de vue de chacun⁴⁷⁹. En arrière-plan, se profile l'épineuse question quant au niveau acceptable de pression pouvant être exercée par les pays hôtes ou le HCR pour presser le retour des réfugiés. La pratique des pays d'asile a par ailleurs une incidence de plus en plus importante sur la décision du réfugié de retourner dans son pays d'origine⁴⁸⁰. Certains gouvernements d'accueil ont carrément recours au harcèlement, voire même à la violence directe, afin de précipiter le retour des réfugiés. Pour influencer la décision du réfugié, les pays d'accueil peuvent également recourir à une série de mesures passives comme la réduction des services et de l'assistance, la restriction des opportunités de revenus et les limites à la liberté de mouvement ou d'association⁴⁸¹. Le HCR a la possibilité de réduire lui-même l'assistance matérielle offerte aux réfugiés afin de les pousser à rentrer chez eux. Dans ce cas,

⁴⁷⁷ *Ibid.* à la p. 438.

⁴⁷⁸ *Ibid.*

⁴⁷⁹ Goodwin-Gill, « Legal », *supra* note 137 à la p. 280.

⁴⁸⁰ Le professeur Stein utilise le modèle de migration *Push-Pull* pour expliquer l'influence accrue du pays d'origine sur la décision du réfugié. Force est de constater que les facteurs de répulsion (*push factor*) sont désormais plus importants que les facteurs d'attraction (*pull factor*), *supra* note 19.

⁴⁸¹ Rogge, *supra* note 24 à la p. 25.

l'organisation peut cesser de distribuer les rations alimentaires, fermer les écoles secondaires réservées aux réfugiés, mettre directement un terme aux activités génératrices de revenus et arrêter de dispenser l'assistance médicale dans les camps⁴⁸². Le rapatriement ne peut pas non plus être considéré comme volontaire lorsqu'aucune autre alternative viable n'est proposée aux réfugiés. Constatant la détérioration de leurs conditions de vie dans le pays d'accueil, les réfugiés n'auraient ainsi d'autres choix que de retourner précipitamment chez eux, alors que les conditions y sont incertaines. On peut ainsi supposer que beaucoup de ces réfugiés auraient décidé de demeurer dans le pays d'accueil si la poursuite de leur protection y avait été garantie⁴⁸³. La décision du réfugié serait désormais essentiellement motivée par la quête de sécurité et de protection et non pas par le désir de retourner chez lui. La nature réellement volontaire de récentes opérations de rapatriement organisées par le HCR en Afrique, comme dans les deux exemples traités précédemment, est donc susceptible d'être remise en question⁴⁸⁴.

⁴⁸² L'octroi d'une assistance financière et matérielle au retour est une composante clé des opérations de rapatriement organisées par le HCR. Par exemple, les réfugiés burundais rapatriés en 2008 recevront une allocation de 45\$ US et six mois de rations alimentaires. Afin d'encourager les retours, le PAM, en collaboration avec le HCR, a augmenté les rations offertes aux rapatriés, lesquelles sont passées de trois à six mois en mars 2008. Au même moment, le PAM a réduit les rations des réfugiés qui ne souhaitent pas retourner au Burundi y compris les enfants qui reçoivent des repas à l'école et les mères des enfants sous traitement contre la malnutrition. Les activités de vivres-contre-travail et vivres-contre-formation dont bénéficiaient les réfugiés burundais ont également été arrêtées. PAM, Communiqué, « Le PAM demande un soutien continu pour le retour des réfugiés burundais » (14 mars 2008), en ligne : Reliefweb <<http://www.myheadlines.nl/modules.php?op=modload&name=MyHeadlines&file=index4&sid=268&cid=892931&source=ReliefWeb>>. Telle fut l'approche également préconisée par le HCR dans le cadre du programme de rapatriement des réfugiés libériens installés en Guinée. L'organisation a alors progressivement réduit les services offerts aux réfugiés pour y mettre définitivement un terme le 30 juin 2007. À compter de cette date, les réfugiés qui avaient choisi de demeurer dans les camps en Guinée n'étaient plus assistés par le HCR. Le HCR adopta la même approche en 2002 lors du rapatriement des réfugiés angolais installés en Zambie. Les rations alimentaires furent alors réduites de moitié afin d'accélérer le retour des réfugiés. Une réfugiée interrogée aurait déclaré: «We left Mahewa to come here because there was no food there [...] When we first went there, we got enough food. But later we suffered as the food we received was not enough. We thought let's go back to our country which could be better ». «Angola: Refugees Returning, But Little Aid Available» *IRIN* (5 juillet 2002), en ligne: IRIN <<http://www.irinnews.org/report.aspx?reportid=32852>>. Le Représentant du HCR en Zambie, M. Ahmed Gubartalla, n'estimait pas quant à lui que la réduction de l'assistance ait joué un rôle déterminant dans la décision des réfugiés. Aussi, déclara-t-il à la presse: «Of course some refugees told us that they will be returning to Angola because the half-ration of the food was not good for them. [...] But I believe that if we did not have the ceasefire and the peace process starting in Angola, nobody would have to come and said they want to go back to Angola», « Thousands of Angolan Refugees Return Home» *SAPA* (12 juin 2002), en ligne: IOI <http://www.ioi.co.za/index.php?set_id=1&click_id=68&art_id=qw1023988500219B251>. Notons que la réduction de l'assistance aux réfugiés pour presser le retour est pourtant formellement condamnée dans le *Manuel*, *supra* note 30 à la p. 39.

⁴⁸³ Ighodaro, *supra* note 100 à la p. 56.

⁴⁸⁴ Tel que constaté par le HCR en 2000, «un mouvement de retour prématuré s'est produit dans un certain nombre de situations du fait de la lassitude engendrée par l'exil [...] [et] un grand nombre de réfugiés sont rentrés chez eux dans des

La complexité accrue des circonstances à l'origine de l'exode, l'hostilité croissante des pays d'accueil, la réduction draconienne de l'assistance et l'absence de solutions alternatives sont autant de facteurs qui entravent la nature volontaire du rapatriement. En acceptant que les facteurs négatifs influencent la décision du réfugié dans les pays hôtes, le HCR sanctionne des opérations de rapatriement qui violent le principe fondamental du libre consentement. Alors qu'ils sont privés de leur liberté de décision, les réfugiés sont renvoyés dans des conditions qui ne sont pas davantage sécuritaires. L'organisation ouvre ainsi la voie à des rapatriements hâtifs qui pourraient mettre en péril la protection des réfugiés.

2.2.2 Le retour dans la dignité et la sécurité désormais réinterprété

Compte tenu des enjeux considérables auxquels est assujéti le retour des réfugiés, l'absence de dispositions claires et détaillées portant sur les conditions sécuritaires minimales requises soulève également de vives préoccupations. À l'instar du libre consentement, le retour sécuritaire fait également l'objet d'une définition élastique qui a évolué au fil du temps et au gré des situations. Le manque actuel d'indications sur la nature du changement de circonstances conditionnel au retour peut évidemment placer le HCR dans une position ambiguë et ouvrir ainsi la voie à des rapatriements vers des pays dont la situation demeure précaire et dangereuse. On constate effectivement en pratique une diminution des standards en ce qui a trait aux conditions de sécurité minimales autorisant le retour et ce, dans le but non avoué de pouvoir rapatrier rapidement les réfugiés.

En théorie, les réfugiés devraient pouvoir retourner dans un environnement où les causes de leur fuite ont cessé d'exister. Conformément à son mandat de protection internationale, le HCR ne devrait donc pas promouvoir le rapatriement des réfugiés vers des

circonstances difficiles incluant l'intimidation et la coercition.», Doc. NU A/AC.96/930, *supra* note 123 au para. 45. Le HCR réitérait en ce sens en 2003 en déclarant : « Dans plusieurs pays d'Afrique occidentale, les réfugiés n'ont guère eu d'autre choix que de retourner vers des situations d'insécurité dans leur pays d'origine lorsque les hostilités ont repris dans leur pays d'asile. », Doc. NU A/AC.96/975, *supra* note 310 au para. 8. L'année suivante, le HCR déclarait également que les « États hébergeant d'importantes populations réfugiées pendant de longues périodes se sont sentis contraints de réduire les niveaux de protection et d'assistance accordés ou de plaider pour un retour précoce », Doc. NU A/AC.96/989, *supra* note 387 au para. 9. Voir aussi Takahashi, *supra* note 26 à la p.604.

zones où les hostilités ont cours ou si l'ordre public n'est pas encore rétabli⁴⁸⁵. Comme nous l'avons déjà mentionné, le changement de circonstances dans le pays d'origine devrait par ailleurs être durable et non pas illusoire ou imprévisible⁴⁸⁶. Rappelons que le Comité exécutif avait d'abord statué en 1985 que le rapatriement devait se dérouler dans des « conditions de sécurité *absolue* » [nous soulignons]⁴⁸⁷. En examinant le discours récent du HCR, on constate que l'exigence d'une sécurité « absolue » ne fait plus partie de la rhétorique du HCR en matière de rapatriement. Les conditions de sécurité absolue se font dans les faits de plus en plus rares. Le retour dans la sécurité absolue aurait donc plutôt fait place à un simple retour dans la dignité et dans la sécurité⁴⁸⁸.

Notons à cet égard qu'en adoptant le principe du retour dans la sécurité et la dignité, le HCR évite ainsi d'aborder ouvertement la question des droits humains dans le pays d'origine et il ménage de ce fait la sensibilité des gouvernements⁴⁸⁹. Il ne serait donc plus nécessaire que les conditions dans le pays d'origine se soient améliorées de façon substantielle⁴⁹⁰. Il suffirait tout au plus pour le HCR d'une simple stabilisation, de conditions acceptables ou d'une relative sécurité dans le pays d'origine pour encourager le retour des réfugiés⁴⁹¹. Tel que mentionné précédemment, beaucoup de rapatriements en Afrique

⁴⁸⁵ Doc. NU EC/GC/02/5, *supra* note 13 au para. 17.

⁴⁸⁶ DSR, *supra* note 5 à la p. 57.

⁴⁸⁷ Conclusion n°40, *supra* note 14 au para. b).

⁴⁸⁸ Conclusion n°99, *supra* note 163 au para. u) où l'on souligne que le rapatriement « doit s'effectuer dans des conditions de sécurité et de dignité ».

⁴⁸⁹ Finnemore et Barnett, *supra* note 36 à la p. 101.

⁴⁹⁰ L'Assemblée générale alla encore plus loin en affirmant que le « rapatriement librement consenti ne devrait pas nécessairement être subordonné à l'application de solutions politiques dans le pays d'origine et ce, afin de ne pas entraver l'exercice par les réfugiés de leur droit au retour ». Elle estime « qu'il ne peut *généralement* y avoir rapatriement librement consenti et réintégration que si la situation prévalant dans le pays d'origine s'y prête, en particulier si le rapatriement librement consenti peut s'effectuer dans *de bonnes conditions de sécurité et dans la dignité* » [nous soulignons], *Aide aux réfugiés, aux rapatriés et aux déplacés en Afrique*, Rés. AG 62/125, Doc. off. AG NU, 62^e sess. (2007) au para. 22. Dans des termes quasi identiques, voir Conclusion, *supra* note 8 aux para. a) et e). Voir également Conclusion n°65, *supra* note 247 au para. j).

⁴⁹¹ Concernant l'opération de rapatriement des réfugiés congolais, le HCR a déclaré : « UNHCR hopes that a peace pact signed earlier this week between the DRC government and rival armed groups will lead to *stability* in eastern DRC and encourage Congolese refugees and hundreds of thousands of displaced people nationwide to return home » [nous soulignons]. De même, le HCR poursuivait le rapatriement des réfugiés vers les provinces du Nord du Burundi parce que la situation était considérée comme *relativement* sécuritaire. Ainsi, le HCR a déclaré en 2002 : « Bien que le conflit n'ait pas trouvé de solution dans la région des Grands Lacs en Afrique, presque 30 000 réfugiés sont rentrés dans les provinces septentrionales du Burundi où la situation était *relativement plus sûre* » [nous soulignons], Doc. NU A/AC.96/965, *supra* note 469 au para. 65. Après une nouvelle vague d'exode et un manque financier important, le HCR dut ralentir le rythme des retours. Les rapatriements

résulteraient non plus d'une amélioration substantielle de la situation dans le pays d'origine, mais d'abord et avant tout de la piètre qualité de vie dans le pays d'accueil. Aussi, le HCR encourage-t-il le retour s'il estime que les conditions sont meilleures dans le pays d'origine que dans le pays d'accueil. Ainsi, l'évaluation de la sécurité serait menée en comparaison avec les conditions précaires qui prévalent dans les camps. Le HCR est alors moins exigeant avec le gouvernement du pays d'origine en ce qui à trait au respect des normes internationales en matière de droits humains.

Pour palier ce fléchissement marqué des standards, le principe du retour dans la sécurité et dans la dignité continuerait désormais de s'appliquer après le retour et ce, jusqu'à ce que la situation dans le pays d'origine soit considérée comme stable et que la protection nationale soit restaurée⁴⁹². Cette interprétation est contradictoire en soi, puisque la restauration de la protection nationale devrait nécessairement être une condition préalable à tout rapatriement organisé par le HCR. Si tel n'est pas le cas, le rapatriement constitue d'emblée un refolement.

reprirent à nouveau un rythme régulier en 2007. En avril 2008, le nombre de réfugiés rapatriés a atteint les 300 000. Un délégué du HCR déclara alors « que le temps était venu pour les réfugiés burundais de penser sérieusement à rentrer maintenant que les conditions se sont améliorées dans les régions de retour. », HCR, Communiqué, « Burundi : Le seuil des 300 000 rapatriés burundais a été franchi » (3 avril 2008), en ligne : Reliefweb <<http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/RMOI-7DBV2R?OpenDocument&rc=1&cc=bdi>>. Au sujet du rapatriement des réfugiés angolais en 2003, le HCR a déclaré que les réfugiés retourneraient dans des *conditions acceptables* [nous soulignons]. Concernant les opérations de rapatriement dans la région des Grands Lacs, le représentant du HCR en Zambie, Ahmed Gubartala, a affirmé : « the agency has embarked on the exercise because the peace process in war-torn neighboring countries are progressing well ». Voir HCR, Communiqué, « UNHCR resumes repatriation of Congolese in Republic of Congo » (25 janvier 2008), en ligne: Reliefweb < <http://www.reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db900SID/YSAR-7B7TFJ?OpenDocument> >; « Dwindling numbers of refugees opting for repatriation » *IRIN* (8 juillet 2002), en ligne: SAMP <<http://www.queensu.ca/samp/migrationnews/2002/july.htm>>; « UNHCR prepares to start repatriating Angolans » *IRIN* (23 avril 2003), en ligne: SAMP < <http://www.queensu.ca/samp/migrationnews/2003/apr.htm#Namibia> >; « UNHCR to begin repatriation of refugees in Zambia », *Zambezi Times* (17 septembre 2002), en ligne: SAMP <<http://www.queensu.ca/samp/migrationnews/2002/sep.htm#Zambia>>; Loescher, *UNHCR, supra* note 15 aux pp. 17, 284.

⁴⁹² Dans la *Note sur la protection internationale* de 2004, le HCR soutient que la « viabilité du rapatriement librement consenti est restée un objectif à atteindre dans les pays émergeant d'un conflit, particulièrement lorsque les conditions ne se sont pas encore stabilisées et que les infrastructures ne sont pas encore restaurées. Il reste souvent difficile de permettre aux réfugiés de regagner leurs propres foyers et de retrouver leurs terres moyennant des mécanismes justes et efficaces de restitution des biens et le HCR intervient de plus en plus dans ce processus », Doc. NU A/AC.96/989, *supra* note 387 au para. 8. Voir aussi *Manuel, supra* note 30 aux pp.41-42. Le HCR ferait ainsi la promotion du rapatriement alors que les conditions sécuritaires demeurent précaires. Tel fut le cas, par exemple, en Angola où l'importante présence de mines en Angola menaçait toujours la sécurité des rapatriés. Le porte-parole du HCR, Fidelis Swai, a alors déclaré: « Key to the repatriation plan is on going mine awareness programmes. Returnees will, of course, be made aware of the realities of returning home. [...] With the funding UNHCR has received we will also be expanding our presence in those areas of resettlement to ensure that people are reminded of the threat of landmines. So the problem is being addressed » [nous soulignons], « UNHCR addresses returnee concerns » *IRIN* (14 mars 2003), en ligne: SAMP <<http://www.queensu.ca/samp/migrationnews/2003/mar.htm>>.

Soulignons que cette approche est d'autant plus inquiétante que le HCR, comme nous en avons discuté déjà, accorderait aujourd'hui plus d'importance à la nature sécuritaire du retour qu'à son caractère volontaire. L'approche traditionnelle était autrefois fondée sur les éléments constitutifs de la notion de réfugié et elle respectait l'appréciation subjective du réfugié. Ainsi, la perception des individus était davantage prise en compte lorsque venait le temps de déterminer si la situation sécuritaire autorisait le retour. Le réfugié évaluait lui-même si l'amélioration de la situation dans le pays d'origine permettait un retour éventuel. De nos jours, le jugement des États et du HCR s'est substitué à celui des réfugiés. Ce sont eux en effet qui déterminent maintenant en priorité si les conditions sont suffisamment sécuritaires pour organiser le rapatriement des réfugiés. C'est ainsi que le savoir de l'organisation l'emporte sur les perceptions subjectives des réfugiés, écartant ces derniers du processus de décision⁴⁹³.

Le cadre théorique du rapatriement volontaire préconise une évaluation objective et impartiale de la situation dans le pays d'origine⁴⁹⁴. Bien que cette approche soit certes éminemment souhaitable, elle est difficilement applicable en pratique. Apprécier les changements dans le pays d'origine est un acte politique et il est inévitablement sujet à diverses interprétations. Il n'est pas rare que le HCR, les gouvernements concernés et les réfugiés adoptent une position divergente sur la question⁴⁹⁵. Le rapatriement peut apparaître comme une option viable et sécuritaire aux yeux des pays hôtes, alors que les réfugiés estiment que les conditions dans leur pays d'origine ne sont pas propices au retour. L'évaluation dite neutre et objective serait plutôt le résultat des perceptions subjectives et intéressées des États. Sans politiques claires et détaillées portant sur la nature du changement de circonstances conditionnel au retour, le HCR est encore plus vulnérable aux pressions des États.

⁴⁹³ Ighodaro, *supra* note 100 à la p. 52.

⁴⁹⁴ Notons que le HCR peut également décider d'organiser une opération de rapatriement lorsque les retours spontanés se font à une grande échelle. Tel que souligné par Takahashi, le phénomène de retours spontanés ne devrait en aucun cas remplacer une analyse juste et impartiale de la situation sécuritaire dans le pays d'origine. Alors que le réfugié peut décider de retourner chez lui à tout moment, le HCR ne peut encourager le retour que lorsque la situation dans le pays d'origine est sécuritaire, Takahashi, *supra* note 26 à la p.596. Voir aussi Chimni, « Resettlement », *supra* note 245 à la p.67; Stein, *supra* note 19.

⁴⁹⁵ Rogge, *supra* note 24 à la p. 2.

Soulignons enfin que la complexité des conflits contemporains est telle, qu'il est difficile de mesurer leur évolution réelle et de conclure à un véritable rétablissement de la paix. Les rapatriements volontaires résultaient autrefois de changements fondamentaux, tels qu'un nouveau régime, la fin de la guerre ou le retrait d'une puissance coloniale. Les causes des migrations forcées en Afrique sont aujourd'hui multiples et complexes. Les récents conflits en Afrique tirent leur origine de rivalités politiques, ethniques, sociales ou économiques entre les États et en leur sein. Dans ce contexte volatile, la frontière entre ce qui peut être considéré comme sécuritaire et ce qui ne l'est pas est perméable. Dans certains cas, il est impossible de déterminer si les circonstances ont suffisamment changé pour garantir le recouvrement de la protection nationale et mettre ainsi fin à la protection internationale. Qu'elle soit fondamentale ou simplement générale, l'amélioration de la situation n'est pas non plus toujours une garantie assurée de la protection des réfugiés. On ne peut ainsi établir avec certitude que le conflit est définitivement terminé ou s'il s'agit plutôt d'une trêve avant la reprise des hostilités⁴⁹⁶. Étant donné la nature changeante des lignes de fronts, lors des conflits armés, une zone jusqu'à alors considérée comme stable peut rapidement replonger dans l'insécurité. Même les changements politiques les plus importants et significatifs se sont révélés dans les faits beaucoup moins décisifs qu'ils le promettaient.

La préférence absolue en faveur du rapatriement volontaire, évidente depuis la fin des années 80, a amené le HCR à tolérer une flexibilité accrue dans l'interprétation des principes fondamentaux qui en régissent la pratique, tels que le libre consentement et le retour sécuritaire. Compte tenu de la volatilité politique et sécuritaire des crises actuelles, le

⁴⁹⁶ Interrogée sur ses projets futurs, une réfugiée burundaise traduit bien la fragilité de la paix dans le contexte actuel: « Regarding the future, I wish first of all that there should be peace at home and not just any kind of peace. Not the one we usually hear about and then you go back home and fights break out again, but we want real peace so that we can go back home with our children, so that our children can have the same life that we did when we were young », témoignage reproduit dans Conseil international des agences bénévoles, *supra* note 203. Concernant le rapatriement des réfugiés angolais, la porte-parole du HCR, Lucia Teoli, a déclaré: « "Previous attempts to bring people back home failed because of the ongoing war, but since the ceasefire in April, most people and leaders believe that peace is irreversible in the country. The UNHCR is optimistic about this attempt" [nous soulignons], « First wave of Angolan refugees to go home next year » IRIN (28 novembre 2002), en ligne: SAMP <<http://www.queensu.ca/samp/migrationnews/2002/nov.htm#Angola>>.

rôle du HCR dans le rapatriement serait somme toute limité s'il devait respecter strictement les principes fondamentaux qui en régissent la pratique. En revanche, l'assouplissement des standards en matière de rapatriement autorise les retours dans des circonstances qui ne sont pas idéales et qui fragilisent la protection des réfugiés. De fait, cherche-t-on souvent à rapatrier le plus grand nombre de réfugiés au moindre coût possible, reléguant la volonté et la sécurité des réfugiés au second plan. Les rapatriements prématurés s'inscrivent dans un changement stratégique général que l'organisation a adopté pour répondre plus efficacement aux nouvelles réalités internationales⁴⁹⁷.

2.2.3 Les risques inhérents à la pratique des rapatriements prématurés

Le nouveau paradigme dominant en matière de rapatriement pourrait mettre en péril la protection internationale des réfugiés. D'une part, puisque les rapatriements prématurés compromettent le libre consentement et la sécurité des réfugiés, ils donneraient ainsi lieu à des refoulements déguisés. Existe alors le danger de renvoyer les réfugiés revivre les situations qu'ils ont fuies dans un premier temps. D'autre part, si les réfugiés doivent retourner dans le pays d'origine alors que les circonstances demeurent incertaines, les risques d'un nouvel exode sont importants. Les rapatriements prématurés produisent dans ces cas le phénomène de la « porte tournante » où les réfugiés sont contraints d'effectuer des allers-retours répétés entre le pays d'origine et le pays d'accueil pour palier l'insécurité permanente⁴⁹⁸.

⁴⁹⁷ Loescher, « UNHCR », *supra* note 309 à la p. 10.

⁴⁹⁸ Lors de la réunion annuelle du Comité exécutif tenue en 2006, une délégation s'est d'ailleurs dite préoccupée de voir les nouveaux afflux d'un pays vers lequel le rapatriement librement consenti avait presque été terminé. Voir Comité permanent, *Rapport sur les travaux du comité permanent : questions relatives au programme, à l'administration et aux finances*, 57^e sess., Doc. NU A/AC.96/1032 (2006) au para. 26. La situation des réfugiés burundais est un exemple patent du syndrome de la porte tournante. Le nombre de Burundais franchissant la frontière avec la Tanzanie pour fuir la pénurie alimentaire et l'insécurité dans leur pays a connu une nouvelle hausse dramatique en février 2006. Le HCR a déclaré : « The majority of the new arrivals come from Burundi's eastern province of Ruyigi. Lack of food and growing insecurity are the two main reasons they put forward for leaving their country. Worryingly, a significant number of people among the newcomers had recently repatriated to Burundi. They are now coming back to Tanzania, a country where many of them had previously spent many years in refugee camps », « Burundians », *supra* note 16.

Voir Georges Abi-Saab, « Le droit international humanitaire à l'épreuve des crises » dans *Coopérer pour la paix dans l'Afrique des Grands Lacs : quel rôle pour les droits de l'Homme et l'humanitaire ?* » Actes du 3^e Symposium de la Francophonie tenues le

Il est clair que la réintégration réussie des réfugiés ne peut se réaliser si les conditions préalables au rapatriement ne sont pas réunies. Le manque de ressources, d'opportunités économiques et d'infrastructures dans le pays d'origine sont autant d'obstacles à la réintégration effective des rapatriés. Constatant que leur sécurité demeure menacée, les rapatriés peuvent alors être contraints de reprendre la route de l'exil ou devenir des personnes déplacées dans leur propre pays, passant ainsi d'une situation de grande vulnérabilité à une autre⁴⁹⁹. Les rapatriements prématurés condamnent ainsi les réfugiés à une situation de nomadisme et d'insécurité perpétuelle.

Ce nouveau paradigme menace par ailleurs non seulement les droits et la sécurité des réfugiés, mais il génère également de nouveaux facteurs d'instabilité dans les régions concernées. De tels risques sont d'autant plus grands que le nombre de réfugiés rapatriés est important. Les rapatriements prématurés peuvent ainsi entraîner de nouvelles violations des droits humains, exacerber les conflits existants et potentiellement nuire au processus de paix⁵⁰⁰. Le nouveau paradigme en matière de rapatriement pourrait également entraîner l'éclatement de nouveaux conflits et générer des afflux massifs additionnels de réfugiés⁵⁰¹.

Sachant que la durabilité du retour dépend essentiellement du niveau de protection dans le pays d'origine, les rapatriements prématurés ne constituent certes pas une solution durable pour les réfugiés⁵⁰². Le rapatriement perd alors sa raison d'être. Il ne dessert ni les intérêts des États concernés ni les besoins des réfugiés, et il va à l'encontre de la protection internationale qu'on est censé leur assurer.

27 et 28 septembre 2001 à Genève, 41 à la p. 42, en ligne : Réseau documentaire international sur la région des Grands Lacs <<http://www.grandslacs.net/doc/2917.pdf>>.

⁴⁹⁹ On note d'ailleurs une nette augmentation du nombre de PDI au cours de la dernière décennie. Alors qu'il y avait 21 millions de PDI en 1999, le nombre est passé à 23,6 millions en 2003 pour atteindre 24,5 millions au début de l'année 2007. HCR, *Protéger*, supra note 2 à la p. 30; Toft, supra note 299 à la p. 153.

⁵⁰⁰ *Emergency Return*, supra note 269 à la p.29.

⁵⁰¹ Toft, supra note 299 à la p. 141.

⁵⁰² Al, *Rapatriements*, supra note 422.

2.3 Quelques recommandations pour limiter les rapatriements prématurés

Au terme de notre analyse, il nous est maintenant possible de formuler quelques recommandations visant à limiter la pratique de rapatriements prématurés. Nous proposons dans un premier temps de développer et de renforcer le cadre normatif et opérationnel du rapatriement volontaire afin de mieux protéger les droits des réfugiés rapatriés. La nécessité d'une coopération accrue entre les principaux acteurs impliqués dans les opérations de rapatriement sera ensuite abordée. Nous explorerons enfin de nouvelles avenues pour assurer un partage plus équitable du fardeau de l'asile et promouvoir une plus grande solidarité internationale. De manière générale, ces suggestions visent en définitive à garantir plus efficacement la protection des réfugiés dans un contexte de rapatriement volontaire.

2.3.1 Renforcer le cadre normatif et opérationnel du rapatriement volontaire

Afin d'assurer un plus grand respect des principes fondamentaux qui régissent le retour des réfugiés et de limiter ainsi les rapatriements prématurés, il serait en premier lieu nécessaire de mieux baliser juridiquement les activités du HCR et des États en la matière. Pour ce faire, il faudrait poursuivre le développement du cadre normatif et opérationnel du rapatriement volontaire et instaurer des mécanismes efficaces pour garantir le succès de sa mise en œuvre.

L'ensemble de la communauté internationale pourrait d'abord adopter conjointement un instrument multilatéral qui viendrait encadrer les opérations de rapatriement volontaire. Notons que l'élaboration d'un tel instrument avait d'ailleurs été envisagée par le Comité exécutif en 1985, mais la proposition ne s'est jamais concrétisée⁵⁰³. Les normes et les modalités pratiques des rapatriements ont plutôt été répertoriées en détail dans le *Manuel sur le rapatriement librement consenti*. Ce document fut entièrement élaboré par le Département de la protection internationale du HCR, sans que les États aient activement

⁵⁰³ Conclusion n°40, *supra* note 14 au para. m).

participé au processus, qu'ils aient été consultés et qu'ils se soient officiellement engagés à en respecter le contenu⁵⁰⁴. Le *Manuel* se veut essentiellement un outil de référence pratique qui s'adresse en premier lieu au personnel du HCR et aux partenaires opérationnels engagés dans les opérations de rapatriement⁵⁰⁵.

Bien que la planification et l'organisation des rapatriements à grande échelle relèvent presque exclusivement du HCR, les gouvernements exercent en pratique une influence prépondérante sur le déroulement des opérations. Aussi, serait-il nécessaire de rappeler aux États les principes juridiques fondamentaux du rapatriement qu'ils devraient respecter, ainsi que les responsabilités qui leur incombent à cet égard. Tel que démontré, ce n'est pas tant la désuétude de la *Convention de 1951* qui nuit actuellement à la protection des réfugiés, mais plutôt l'interprétation restrictive adoptée par les États. Dans le contexte actuel, la poursuite du développement et la codification du droit international des réfugiés sont donc éminemment souhaitables afin de pallier les limites de la *Convention de 1951*⁵⁰⁶.

À la différence du *Manuel*, un instrument multilatéral formellement accepté par les États leur imposerait une plus grande autorité et consoliderait plus efficacement la protection des réfugiés dans ce cadre spécifique⁵⁰⁷. Les *Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays* sont d'ailleurs un bon exemple

⁵⁰⁴ Au sujet des documents élaborés par le Département de la protection internationale, Elizabeth March note : « [T]he notes and position papers authored by DIP are often created in an insular fashion, resulting in their being found democratically deficient, and therefore of questionable legal authority », « Overseeing the Refugee Convention », Working Paper n°3, 2001 au para. 14.

⁵⁰⁵ Dans une note précédant la publication du *Manuel*, le HCR a précisé que celui-ci visait à renforcer « les compétences et les connaissances du personnel de protection participant aux opérations de rapatriement actuelles ou futures » et qu'il s'agissait d'une « orientation générale quant aux problèmes, questions, paramètres juridiques et considérations pratiques dont il faut tenir compte dans la planification et la mise en œuvre d'un programme de rapatriement librement consenti », *Note d'information sur l'élaboration par le HCR de principes directeurs sur les aspects de protection du rapatriement librement consenti*, Doc. NU EC/SCP/80 (1993) aux para. 9, 17; *Manuel*, *supra* note 30, préface.

⁵⁰⁶ Afin de répondre aux défis contemporains, le HCR a récemment lancé une série d'initiatives visant à renforcer le régime de protection internationale dont notamment les Consultations mondiales, l'*Agenda pour la protection* et la *Convention Plus*. Lancées en 2001, les Consultations mondiales ont réuni les gouvernements, les experts et les ONG pour discuter de questions relatives à l'asile. Les États ont, à cette occasion, également réaffirmé leur engagement envers la *Convention de 1951*. L'*Agenda pour la protection*, présenté en 2004, est un programme d'action qui propose six objectifs pour renforcer la protection des réfugiés dans le cadre de la *Convention de 1951* (*Agenda pour la protection*, *supra* note 9). La *Convention Plus* aborde quant à elle les questions qui ne sont pas prévues par la *Convention de 1951*. Voir aussi Jovan Patrnogic, *Introduction to International Refugee Law*, San Remo, Institut de droit international humanitaire, 1996.

⁵⁰⁷ Voir les discussions relatives à l'élaboration d'un instrument international intégrant les principes de base relatifs au rapatriement librement consenti dans Doc. NU EC/SCP/71, *supra* note 318 aux para. 22 et ss.

d'instrument juridique multilatéral non contraignant et largement accepté par la communauté internationale⁵⁰⁸. Comme c'est souvent le cas en droit international, un instrument juridiquement contraignant pour les États risque plutôt de donner lieu à l'acceptation du plus petit dénominateur commun en matière de protection. Les États sont en effet beaucoup plus enclins à contracter des engagements souples sujets à des interprétations plus extensives. Une approche flexible offre par ailleurs l'avantage de permettre une interprétation audacieuse des normes en matière de rapatriement.

Dans un tel cadre, une attention particulière devrait être accordée à la conclusion des accords spéciaux et aux mécanismes à instaurer pour en assurer la mise en œuvre. À l'heure actuelle, la teneur de ces ententes et la protection qu'elles confèrent varient considérablement d'une opération à l'autre⁵⁰⁹. Il existe en effet peu d'indications sur les conditions minimales qui devraient obligatoirement figurer dans ce type d'instrument⁵¹⁰. Plusieurs observateurs estiment d'ailleurs que ces accords répondent davantage aux volontés des États concernés qu'aux besoins des réfugiés⁵¹¹.

Puisqu'ils ont force de loi pour les États parties et qu'ils sont soumis au droit international, les accords spéciaux pourraient idéalement constituer un outil de protection fondamental dans le contexte des rapatriements volontaires⁵¹². Pour ce faire, il serait donc utile d'en encadrer davantage la pratique et de préciser les principes fondamentaux qui devraient systématiquement figurer dans tous les accords spéciaux conclus entre le HCR et les gouvernements concernés⁵¹³. Dans ce contexte, le principe de non-refoulement, les conditions minimales à respecter pour promouvoir le retour, le respect de la sécurité et de

⁵⁰⁸Principes directeurs, *supra* note 1.

⁵⁰⁹ Zieck, «Paradigm», *supra* note 82 à la p.38.

⁵¹⁰ Seul un modèle d'accord tripartite est prévu à l'annexe 5 du *Manuel*, *supra* note 30 à la p.37;

⁵¹¹Forced Migration, « Legal Provisions, Principles, Guidelines and Agreement », en ligne: Forced Migration <<http://www.forcedmigration.org/guides/fmo042/fmo042-2.htm>>.

⁵¹² Zieck, «Paradigm», *supra* note 82 aux pp. 37-38.

⁵¹³ Conseil canadien pour les réfugiés (CCR), « Rapatriement volontaire », Colloque international sur les droits des réfugiés, Toronto, 17-19 juin 2006, en ligne : CCR <<http://www.ccrweb.ca/fr/rapport2.html>>.

la dignité, ainsi que le libre consentement du réfugié, devraient faire l'objet d'une attention soutenue⁵¹⁴.

Comme condition préalable au rapatriement, le HCR devrait chercher avant tout à obtenir de solides garanties quant au respect des droits humains dans le pays d'origine. Il serait également nécessaire que tous les accords spéciaux protègent le droit au retour et la liberté de résidence des rapatriés. À cet effet, les ententes devraient notamment statuer que les réfugiés ne feront pas l'objet de mesures punitives ou discriminatoires pour avoir fui leur pays. L'accès sans restriction du HCR et des ONG aux populations réfugiées et rapatriées est tout autant une condition *sine qua non* qui devrait figurer dans tous les accords spéciaux⁵¹⁵.

Il serait également intéressant de considérer l'adoption de dispositions autorisant les rapatriés qui en ressentent le besoin de revenir dans le pays d'accueil pendant une « période d'essai » à l'intérieur de laquelle ils ne perdraient pas leur statut. Durant ce temps, les personnes rapatriées pourraient ainsi bénéficier d'une double affiliation, à la fois au pays d'origine et au pays hôte⁵¹⁶. Un délai serait alors prévu entre le retour dans le pays d'origine et la cessation formelle du statut de réfugié⁵¹⁷. En évitant une rupture complète avec le pays d'accueil, le HCR serait plus à même de répondre aux besoins des rapatriés et il pourrait

⁵¹⁴ Takahashi, *supra* note 26 à la p.609.

⁵¹⁵ La Conclusion n°40 du Comité exécutif souligne que le HCR doit pouvoir bénéficier d'un « accès libre et direct aux rapatriés afin qu'il 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 », *supra* note 14 au para. I). L'importance de garantir au HCR le libre accès aux rapatriés fut à nouveau réitérée par l'organisation dans Doc. NU EC/1992/SCP/CRP.3, *supra* note 13 aux para. 7-8. Sur les dispositions des accords spéciaux qui garantissent la libre circulation du HCR et des agences partenaires dans le pays d'origine, voir également *Manuel pour les activités de rapatriement et de réintégration*, *supra* note 22, section 4 à la p. 16. Nous sommes cependant conscients qu'en pratique, l'accès du HCR aux populations rapatriées peut être considérablement limité par les États en vertu du principe fondamental de non-intervention dans les affaires internes. Aussi, est-il d'autant plus important pour le HCR de chercher à obtenir au préalable de solides garanties à cet égard dans les accords spéciaux auprès des autorités nationales.

⁵¹⁶ Voir B.S. Chimni pour qui le statut de réfugié et le statut de rapatrié ne devraient pas être des catégories mutuellement exclusives, « Post-conflit », *supra* note 472 à la p. 207.

⁵¹⁷ Notons que cette approche serait conforme à la *Convention de 1951* qui prévoit qu'une personne cesse d'être réfugiée lorsqu'elle retourne « volontairement s'établir dans le pays qu'elle a quitté de crainte d'être persécutée » [nous soulignons], *supra* note 21, art. 1C(4). Le rétablissement dans le pays d'origine est une notion qui pourrait faire l'objet d'une interprétation extensive. Le fait qu'un réfugié retourne dans son pays d'origine ne permet pas nécessairement de conclure qu'il s'y soit établi. Aussi, serait-il possible d'envisager qu'un réfugié rapatrié puisse conserver son statut tout en étant dans son pays d'origine. Sur la notion de rétablissement, voir Hathaway, « Right of States », *supra* note 174 aux pp. 175-176.

assurer un rapatriement vraiment durable⁵¹⁸. Dans ce même esprit, les rapatriés dont le risque de persécution dans leur pays d'origine subsiste après leur retour, pourraient bénéficier de procédures accélérées leur permettant de récupérer le statut de réfugié dans le pays d'accueil ou dans un pays tiers. La protection des réfugiés serait ainsi assurée advenant un rapatriement trop hâtif.

Notons par ailleurs que les instruments internationaux relatifs aux droits humains devraient venir compléter et renforcer le cadre normatif du rapatriement volontaire⁵¹⁹. Le cadre normatif du rapatriement devrait aller au-delà du droit international des réfugiés et faire référence aux droits humains en général. Parmi les normes particulièrement pertinentes en matière de rapatriement, et qui sont expressément reconnues dans les instruments internationaux relatifs aux droits humains, soulignons notamment le droit à la sécurité, la protection contre le refoulement, la protection contre des traitements cruels, inhumains et dégradants et le respect de l'unité familiale⁵²⁰. La plupart des droits conférés par la *Convention de 1951* trouvent en outre leurs pendants dans les deux principaux instruments en droit international des droits humains, à savoir le *PIDCP* et le *PIDESC*⁵²¹. Précisons aussi que plusieurs États ont transposé dans leurs propres législations nationales les dispositions contenues dans les instruments internationaux relatifs aux droits humains. Le régime international des droits humains contribuerait de ce fait à mieux définir les concepts clés qui régissent le rapatriement et il servirait de point de référence pour

⁵¹⁸ Aurelia Wa Kabwe-Segatti, « Du rapatriement volontaire au refoulement dissimulé » (2002) 85 *Politique Africaine* 75 à la p. 87.

⁵¹⁹ En vertu du principe de non-discrimination, la plupart des droits conférés dans les instruments internationaux relatifs aux droits humains s'appliquent également aux réfugiés. Voir à ce sujet Brian Gorlick, « Human Rights and Refugees: Enhancing Protection through International Human Rights Law », Working Paper n° 30, 2000 aux pp. 13-18 [Gorlick, « Human Rights »]; Tom Clark et François Crépeau, « Mainstreaming Refugee Rights: The 1951 Refugee Convention and International Human Rights Law » (1999) 17:4 *Nethl. Q. H.R.* 389 [Clark et Crépeau]. La complémentarité entre le régime international relatif aux droits humains et la protection des réfugiés a par ailleurs été réitérée à plusieurs occasions par le HCR. Tel que souligné par le Comité exécutif, « le droit en matière de droit 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 ». On reconnaît également que les activités HCR se fondent sur les principes universels de protection des réfugiés et les normes internationales en matière de droits humains. Voir HCR, *Note sur la protection internationale*, Doc. off. AG NU, 49^e sess., Doc. NU A/AC.96/898 (1998) aux paras. 1, 43.

⁵²⁰ *PIDCP*, *supra* note 143 art. 6, 7, 9, 13, 17, 23; *PIDESC*, *supra* note 207 art. 10; *Convention contre la torture*, *supra* note 156, art. 13. Voir également la discussion ci-dessous aux pp. 57-58.

⁵²¹ Notons les articles 4, 12, 15, 16, 26, 32, 33 de la *Convention de 1951* qui équivalent respectivement aux articles 18-19, 6,22, 14,16, 12, 6-7,9 et 13 du *PIDCP*, *ibid.* De même, les articles 14, 17,18, 19, 20,21, 22,23 et 24 de la *Convention de 1951* équivalent aux articles 15,6-7, 11, 13,6(2), 8-9 et 12 du *PIDESC*, *ibid.* Voir Clark et Crépeau, *supra* note 519 à la p. 408.

déterminer le moment le plus opportun pour promouvoir le retour dans la sécurité et dans la dignité⁵²². Sans être officiellement contraignant, un instrument sur le rapatriement pourrait donc s'appuyer sur des normes internationales qui sont, quant à elles, obligatoires pour les États parties aux traités où elles sont formellement reconnues.

À la différence du régime international de protection des réfugiés, la plupart des instruments internationaux relatifs aux droits humains sont dotés de mécanismes de contrôle afin d'inciter les États à respecter les obligations contractées⁵²³. En général, ces organes, composés d'experts indépendants, sont chargés d'examiner en premier lieu les rapports périodiques soumis par les États, avant de formuler par la suite des recommandations à leur égard⁵²⁴. Dans certains cas, les États ou les individus sont également habilités à déposer des plaintes contre un État qui ne respecte pas ses engagements⁵²⁵. Certes, ces mécanismes de surveillance ne garantissent pas que les États vont se conformer aux décisions ou aux recommandations formulées par les organes

⁵²² Takahashi, *supra* note 26 à la p. 594.

⁵²³ Il existe actuellement six organes chargés de surveiller l'application des traités internationaux : le Comité des droits de l'homme et le Comité des droits économiques, sociaux et culturels qui contrôlent respectivement l'application du *PIDCP* et du *PIDESC*, le Comité pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, le Comité des droits de l'enfant, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et le Comité contre la torture. La *Convention de 1951* ne prévoit quant à elle aucun mécanisme de surveillance externe. Ce rôle serait plutôt assumé par le HCR en vertu de l'article 35 de la *Convention de 1951* qui stipule que les États doivent coopérer avec l'organisation pour « faciliter sa tâche de surveillance de l'application des dispositions de cette Convention », *supra* note 21, art. 35(1). Il est intéressant de noter que la *Convention de 1951* est le deuxième traité international important adopté par les Nations Unies après la *Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*, 9 décembre 1948, 78 R.T.N.U. 277 (entrée en vigueur : 12 janvier 1951). À l'instar de la *Convention de 1951*, cet instrument n'est pas non plus doté d'un organe de surveillance. Au début des années 50, les États étaient encore réticents à confier la supervision des traités internationaux relatifs aux droits humains à une instance externe. Voir à ce sujet, James Hathaway, « Who Should Watch Over Refugee Law », (2001) 14 *Forced Migration Review* 23 à la p. 24 [Hathaway, « Watch Over »].

⁵²⁴ Ce genre de mécanisme est notamment prévu dans le *PIDCP*, *supra* note 143, le *PIDESC*, *supra* note 207 et la *Convention relative aux droits de l'enfant*, 20 novembre 1989, 1577 R.T.N.U. 3, R.T. Can. 1992 n° 3 (entrée en vigueur : 2 septembre 1990).

⁵²⁵ Au niveau international, le Comité contre la torture, le Comité des droits de l'homme, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale et le Comité pour l'élimination de la discrimination envers les femmes sont habilités à examiner les plaintes individuelles. Au niveau régional, la *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples* autorise également les individus et les groupes à saisir la Commission s'ils estiment que les droits reconnus par la *Charte* ont été violés par un État partie. Sur les difficultés rencontrées dans les procédures de plaintes individuelles et interétatiques, voir Gorlick, « Human Rights », *supra* note 519 à la p. 28.

concernés⁵²⁶. Ces instances spéciales exercent néanmoins une influence positive notable sur la conduite des États⁵²⁷.

À la lumière de notre analyse, il appert que le plus grand défi ne réside pas tant dans l'interprétation des principes de protection des réfugiés, mais plutôt dans leur application concrète sur le terrain⁵²⁸. Afin de garantir le respect des principes fondamentaux qui régissent le rapatriement et d'assurer la mise en œuvre des assurances contractées dans les accords spéciaux, il serait indispensable que des mesures efficaces et dissuasives soient prises à l'encontre des États qui ne respectent pas leurs engagements. Intégrer les normes de droits humains, juridiquement contraignantes dans le cadre normatif du rapatriement volontaire, encouragerait le recours aux organes de surveillance formels déjà existants et assurerait un meilleur respect des principes qui régissent le retour des réfugiés⁵²⁹. Ainsi, les États qui ne respecteraient pas les droits des réfugiés et des rapatriés pourraient alors être tenus responsables en vertu des traités internationaux relatifs aux droits humains auxquels ils sont partis. Or, pour ce faire, le HCR devrait coopérer davantage avec le Haut Commissariat pour les droits de l'homme et les organes de surveillance, en partageant notamment avec eux des informations sur les pratiques des États. De même, les ONG pourraient jouer un rôle majeur auprès des instances concernées, en agissant à titre de représentants des réfugiés qui auraient vu leurs droits bafoués⁵³⁰. Bien que les ONG ne soient pas encore dotées d'une personnalité juridique internationale, la plupart des

⁵²⁶ Le système actuel est confronté à plusieurs lacunes dont notamment la politisation importante des instances chargées de surveiller les traités et les moyens financiers insuffisants dont il dispose. Voir *ibid.* à la p. 18.

⁵²⁷ *Ibid.*

⁵²⁸ Zieck, *UNHCR*, *supra* note 7 à la p.446.

⁵²⁹ À l'heure actuelle, les questions portant spécifiquement sur les droits des réfugiés sont relativement peu évoquées devant les instances chargées de surveiller le respect des traités internationaux relatifs aux droits humains. Cet état de fait s'expliquerait par la réticence des États à discuter de leurs politiques en matière d'asile au sein de forums internationaux consacrés aux droits humains. Notons cependant que la Commission des droits de l'homme de l'ONU, aujourd'hui désigné Conseil des droits de l'homme, adopte annuellement une résolution sous la rubrique «droits de l'homme et exodes massifs». Voir par exemple, la résolution 1998/49 de la Commission des droits de l'homme où l'on souligne le droit fondamental des réfugiés de « regagner leur pays et d'y vivre dans la sécurité et la dignité », *Droits de l'homme et exodes massifs*, Rés. CES 1998/49, Doc. off. CES NU, 52^e séance, Doc. NU 1998/49 (1998), préambule. Le Conseil peut également aborder des questions d'ordre plus général qui touchent indirectement à la protection des réfugiés. Voir Gorlick, « Human Rights », *supra* note 519 à la p. 20. Voir également Brian Gorlick, « Refugee Protection in Troubled Times: Reflections on Institutional and Legal Developments at Crossroads » dans Niklaus Steiner, Mark Gibney et Gil Loescher, dir., *Problems of Protection: the UNHCR, Refugees and Human Rights*, New York, Routledge, 2003, 79 à la p. 99.

⁵³⁰ Gorlick, « Human Rights », *ibid.* à la p. 53.

observateurs reconnaissent néanmoins l'influence considérable qu'elles exercent dans les contextes institutionnels et conventionnels⁵³¹.

Les régimes régional et international de protection des réfugiés devraient également constituer des instances chargées de surveiller la pratique des États et d'assurer le respect des obligations juridiques à l'égard des réfugiés⁵³². Comme nous en avons d'ailleurs discuté précédemment, le peu d'indépendance politique et financière dont jouit actuellement l'organisation affecte sa capacité de confronter les États qui enfreignent leurs obligations. À cet égard, la création de mécanismes similaires à ceux prévus dans les instruments internationaux relatifs aux droits humains pourrait être envisagée. Le HCR doit continuer de jouer un rôle de premier plan dans la supervision de la *Convention de 1951*, tout en impliquant d'autres acteurs dans le processus⁵³³.

Superviser le régime international de protection des réfugiés implique également un contrôle accru de la pratique du HCR. Aussi, serait-il souhaitable que les activités de protection du HCR sur le terrain, particulièrement le déroulement des opérations de rapatriement, soient auditées sur une base régulière par un organe externe et

⁵³¹ Peu d'observateurs remettent aujourd'hui en question la légitimité des ONG au sein de forums internationaux. Plus encore, il est désormais largement admis que ces acteurs jouent un rôle essentiel dans la formulation des normes internationales. Tel que souligné par Gaëlle Breton-Le Goff, les « organisations internationales et les États ont pleinement réalisé l'opportunité que représente la participation des ONG en termes de transparence, de démocratie et d'efficacité pour la mise en œuvre de leurs décisions ». Il importe d'ailleurs de noter que la plupart des organes des Nations Unies ont adopté des règles de coopération avec les ONG. Depuis le début des années 90, on constate par ailleurs une augmentation importante du nombre d'ONG qui participent aux conférences des Nations Unies. Il importe de préciser également que les ONG peuvent accéder aux forums internationaux importants de deux façons. Elles peuvent y accéder soit directement sur accréditation ou invitation, sinon indirectement par le biais des gouvernements en joignant les délégations nationales. La nature des enjeux abordés a une influence importante sur la façon dont les ONG ont accès aux forums. Ainsi, Mme Breton-Le Goff note que les gouvernements sont en effet moins enclins à intégrer des représentants d'ONG au sein de leurs délégations lorsque le sujet est sensible et l'enjeu important. Dans le contexte actuel de restrictions migratoires, on peut supposer que les ONG qui souhaiteraient défendre les droits des réfugiés au sein de forums importants devront principalement le faire par voie d'accréditation. Voir à ce sujet, Gaëlle Breton-Le Goff, *L'influence des organisations non gouvernementales (ONG) sur la négociation de quelques instruments internationaux*, Bruxelles, Bruylant, 2001, préface et aux pp.4, 9,57, 59, 89 et 122. Concernant les règles d'accréditation, voir « Comité chargé des ONG », en ligne : ONU <<http://www.un.org/esa/coordination/ngo/>>. Sur le statut juridique des ONG, voir notamment Kerstin Marten, « Examining the (Non-) Status of NGOs in International Law » (2003) 10:2 *Indiana Journal of Global Legal Studies* 1.

⁵³² Notons que la création de mécanismes de supervision externes fut discutée dans le cadre des Consultations mondiales tenues en 2001. Le HCR a alors souligné que ces instances n'étaient pas nécessaires étant donné que la supervision de la *Convention de 1951* incombait à l'organisation en vertu de l'article 35. Pour James Hathaway, l'article 35 n'interdit pas aux États d'instaurer des organes de surveillance. « Watch Over », *supra* note 523 à la p. 24.

⁵³³ Selon James Hathaway, les États ont le droit et le devoir de s'assurer que les autres États parties à la *Convention de 1951* respectent leurs obligations juridiques, *ibid.* aux pp. 23-24.

indépendant⁵³⁴. Il faudrait alors envisager la possibilité de tenir le HCR responsable en vertu du droit international, s'il déclare l'État d'origine sécuritaire et qu'il permet ou facilite le rapatriement de réfugiés susceptibles d'être persécutés à leur retour dans leur pays⁵³⁵.

Le HCR a adopté plusieurs initiatives au cours de la dernière décennie visant à encourager une plus grande transparence de l'organisation et de ses activités. Citons à cet effet, la création en septembre 1999 du Groupe chargé de l'évaluation et de l'analyse de la politique générale (GEAP)⁵³⁶. Formé de spécialistes indépendants, le groupe publie des rapports d'évaluation qui se veulent objectifs et impartiaux sur les politiques opérationnelles du HCR⁵³⁷. Dans le cadre de cette initiative, tous les bureaux régionaux qui ont conclu des opérations de rapatriement à grande échelle doivent désormais commander une évaluation auprès du GEAP pendant l'opération ou sinon dans les six mois qui suivent sa clôture officielle⁵³⁸. Le rendement et la performance de l'organisation sont alors évalués.

Les analyses produites par le GEAP permettent d'identifier les besoins réels, de mieux informer le siège des difficultés sur le terrain et de tirer des leçons des expériences passées. De manière générale, cette initiative vise à accroître l'efficacité opérationnelle du HCR⁵³⁹. Notons que cette unité fait partie intégrante de l'organisation et qu'elle doit se rapporter au Haut Commissaire adjoint. Elle n'est donc pas tout à fait indépendante puisque son champ d'activité est délimité par le HCR lui-même. Il s'agirait cependant là d'une solution moins

⁵³⁴ James Hathaway note que le HCR est arrivé à un carrefour où l'organisation doit délaissier les opérations humanitaires et se concentrer sur la mise en œuvre de la *Convention de 1951* ou sinon reconnaître qu'elle n'est pas en mesure de se superviser elle-même et dès lors accepter qu'un organe indépendant soit instauré. Hathaway propose que ce rôle soit assumé par le Comité exécutif ou le Comité économique et social, *ibid.* aux p. 23, 25. Il nous apparaît quant à nous peu souhaitable que le HCR soit supervisé par le Comité exécutif puisqu'il s'agit d'un organe très politisé qui exerce déjà une influence prépondérante sur la politique de l'organisation. Voir également Loescher, *UNHCR*, *supra* note 15 aux pp. 374-376.

⁵³⁵ Chimni, *Post-conflit*, *supra* note 472 à la p. 214. Ralph Wilde note d'ailleurs : « On the face of this mandate, it would be inconceivable that UNHCR, as a creature set up by international law to promote international human rights law, was not bound by international human rights law itself. » « *Quis Custodiet Ipsos Custodes? : Why and How UNHCR Governance of Development Refugee Camps Should be Subject to International Human Rights Law* » (1998) 1 *Yale Human Rts. & Dev. L. J.* 107 à la p. 116.

⁵³⁶ Précisons que le GEAP est opérationnel depuis le 1^{er} janvier 2003. Pour plus d'information, voir HCR, « UNHCR's Evaluation Policy » (2002) à la p. 3, en ligne : UNHCR <<http://www.unhcr.org/research/RESEARCH/3d99a0f74.pdf>> [« Evaluation »].

⁵³⁷ Au courant de l'année 2008, l'unité prévoit notamment procéder à l'évaluation des programmes de réintégration des réfugiés du HCR, ainsi que du rôle du HCR dans le domaine de la protection en situation post-conflits. Voir Comité exécutif, *Évaluation et élaboration de la politique générale : Rapport du Haut Commissaire*, 58^e sess., Doc. NU A/AC.96/1043 (2007) au para. 8 [Doc. NU A/AC.96/1043].

⁵³⁸ « Evaluation », *supra* note 536 à la p.8.

⁵³⁹ *Ibid.* à la p. 12.

onéreuse pour l'organisation que de recourir systématiquement aux services d'un groupe externe d'experts⁵⁴⁰. En pratique, le GEAP servirait donc plus spécifiquement de « centre de liaison entre le HCR et le monde universitaire et celui de la recherche sur toutes les questions non juridiques »⁵⁴¹. En somme, il s'agit d'un excellent forum pour discuter des problématiques rencontrées par le HCR de manière relativement plus transparente et indépendante. Il s'agit là d'une avancée très positive qui mérite d'être soulignée.

Toutefois, tout en poursuivant dans cette même voie, il serait désormais nécessaire que ces évaluations ne portent pas uniquement sur les questions opérationnelles et logistiques liées aux programmes de rapatriement, mais qu'elles accordent également une attention toute particulière aux aspects juridiques de l'opération. Les mesures concrètes prises par l'organisation pour garantir la protection des réfugiés et assurer la mise en œuvre des accords spéciaux pourraient aussi être évaluées afin de déterminer si les principes qui régissent le rapatriement ont bel et bien été respectés en pratique. Les points de vue des réfugiés et des ONG qui œuvrent auprès d'eux devraient occuper une place centrale pour toute évaluation des programmes de rapatriement. Enfin, il importe de s'assurer que les recommandations formulées dans ce cadre reçoivent ultimement l'appui financier et institutionnel nécessaire pour être mises en œuvre⁵⁴². Ainsi, loin d'usurper l'autorité du HCR en matière de protection des réfugiés, une transparence accrue contribuerait plutôt à renforcer la légitimité et la crédibilité de l'organisation.

2.3.2 Renforcer le cadre institutionnel du rapatriement volontaire

Une meilleure coordination et coopération entre les principaux acteurs impliqués dans les opérations de rapatriement contribuerait également à réduire l'incidence des retours précoces. Pour ce faire, le HCR devrait travailler de concert avec les autres

⁵⁴⁰ Guglielmo et Harrell-Bond, *supra* note 304 à la p. 303.

⁵⁴¹ Doc. NU A/AC.96/1043, *supra* note 534 au para. 15.

⁵⁴² Actuellement, l'application des recommandations incombe au chef du programme sous évaluation. Le GEAP reconnaît qu'il arrive souvent que les recommandations proposées dans les rapports d'évaluation ne soient pas mises en application parce qu'elles ne reçoivent pas un appui nécessaire, parce qu'elles sont perçues comme étant irréalistes ou inappropriées par le personnel responsable des programmes ou encore parce que la situation sur le terrain a nettement évolué depuis la publication du rapport. Voir « Évaluation », *supra* note 536 aux pp.8, 12.

organisations internationales, les États, les ONG ainsi que les représentants des communautés de réfugiés et ce, au sein d'un cadre institutionnel solide. En plus d'assurer une plus grande protection des réfugiés, le renforcement de la coordination entre ces différents intervenants offrirait trois avantages majeurs, à savoir une planification conjointe et stratégique de l'opération, une réduction des coûts et un meilleur partage de l'information sur la situation prévalant dans le pays d'origine⁵⁴³. Le problème des réfugiés est intrinsèquement lié au développement économique, au respect des droits humains et aux considérations sécuritaires⁵⁴⁴. Aussi, serait-il souhaitable que les diverses organisations internationales mettent à profit leur expertise spécifique respective et qu'elles travaillent conjointement avec le HCR à l'élaboration des programmes de rapatriement. En tant qu'agence responsable de la protection des réfugiés, le HCR devrait évidemment demeurer le point focal de la prise en charge et de la planification de l'opération.

Plusieurs critiquent la tendance actuelle des agences onusiennes à agir en vase clos, en poursuivant des agendas distincts, voire même parfois en rivalisant les unes contre les autres pour l'obtention du financement⁵⁴⁵. Étant donné les maigres ressources financières consacrées à l'action humanitaire, les agences sont évidemment réticentes à collaborer entre elles, craignant que cela n'aille à l'encontre de leurs propres intérêts et que cela n'affecte leur autonomie⁵⁴⁶. Par conséquent, elles cherchent à couvrir un maximum d'activités afin de recueillir la plus grosse part du « gâteau »⁵⁴⁷. C'est pourquoi, les agences font généralement des demandes de financement de manière indépendante, ce qui engendre bien souvent un dédoublement des activités⁵⁴⁸. Ironiquement, les difficultés liées

⁵⁴³ Ces critères d'analyse sont utilisés par Sommers, *supra* note 316 à la p. 105.

⁵⁴⁴ Loescher, *UNHCR*, *supra* note 15 à la p. 353.

⁵⁴⁵ Sommers, *supra* note 316 à la p. 2; *ibid.* à la p. 353.

⁵⁴⁶ Loescher, *UNHCR*, *ibid.* à la p. 354.

⁵⁴⁷ Sommers, *supra* note 316 à p. 100.

⁵⁴⁸ On constate depuis peu que les pays donateurs demandent la preuve d'une coopération interagences avant d'allouer leur financement. Cette prise de conscience des avantages liés à la coopération a donné naissance à la *Procédure d'appel global consolidé* (CAP) pour les situations d'urgence complexes. Cette procédure exige la coordination des demandes de financements entre les agences du système des Nations Unies. Elle vise à offrir un financement plus stratégique et à assurer une meilleure coordination des activités. Le but ultime est d'informer les donateurs des objectifs humanitaires du système onusien dans son ensemble. Pour de plus amples informations, voir CAP, «Humanitarian Appeal», en ligne : OCHA

au financement des activités humanitaires sont un obstacle majeur à la synergie entre les agences, au risque de créer à l'opposé des dépenses inutiles.

Le HCR est particulièrement concerné par le phénomène. Comme nous l'avons vu, l'organisation s'engage dans des opérations à grande échelle afin d'augmenter sa visibilité et d'obtenir ainsi une reconnaissance auprès des principaux donateurs⁵⁴⁹. Elle assume, en même temps, des tâches qui ne relèvent pas de son mandat et pour lesquelles elle n'a ni les moyens ni l'expertise pour les réaliser adéquatement. Les ressources consacrées à la protection des réfugiés s'en trouvent finalement diluées, et l'organisation n'a alors d'autre choix que de précipiter le retour pour se concentrer sur de nouvelles crises.

En coordonnant leurs activités et leurs ressources, les agences onusiennes amélioreraient l'efficacité de leurs programmes et elles réduiraient les coûts qui en découlent⁵⁵⁰. Pour ce faire, il serait nécessaire que les organisations répartissent clairement les tâches à accomplir, qu'elles coordonnent leurs efforts et qu'elles se rencontrent régulièrement pour discuter de l'évolution des activités. De son côté, le HCR doit clarifier les limites de son mandat, notamment en matière de réintégration. Il doit aussi accepter de laisser à d'autres institutions internationales le soin de s'occuper des activités qui ne sont pas directement liées à la protection des réfugiés. Aussi, le HCR devrait-il éviter de s'engager dans des programmes de protection préventive et d'assistance axés sur le développement et la reconstruction post-conflit dans le pays d'origine⁵⁵¹. Au même moment, il lui importe de développer des stratégies efficaces pour faciliter le passage de l'humanitaire au développement⁵⁵².

En effet, il ne suffit pas de fournir une aide au retour physique des réfugiés dans le pays d'origine, encore faut-il un engagement réel de la part de la communauté

<<http://ochaonline.un.org/cap2005/index.htm> >; Pour une analyse critique du CAP, voir *ibid.* aux pp. 52,61; Loescher, *UNHCR*, *supra* note 15 à la p. 353.

⁵⁴⁹ Loescher, *UNHCR*, *ibid.* à la p. 354.

⁵⁵⁰ *Ibid.* à la p. 353.

⁵⁵¹ *Ibid.* à la p.374.

⁵⁵² Voir notamment Crisp, *supra* note 331.

internationale pour assurer la durabilité du processus de paix et de développement⁵⁵³. La reconstruction des sociétés déchirées par la guerre est d'ailleurs l'un des principaux défis auxquels fait actuellement face la communauté internationale. Il importe essentiellement d'accroître la coopération entre les agences humanitaires et les agences de développement dans les situations de post-conflit afin de faciliter la réintégration des rapatriés qui retournent dans leurs communautés d'origine⁵⁵⁴.

De ce fait, les agences de développement, telles que le PNUD et la Banque Mondiale, devraient assumer un rôle clé dans l'assistance offerte aux rapatriés. Ces institutions doivent également contribuer au renforcement de la société civile et à la mise en place d'institutions démocratiques afin de prévenir l'éclatement d'un nouveau conflit et un nouvel afflux de réfugiés⁵⁵⁵. De même, le HCR devrait collaborer davantage avec le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, pour évaluer d'une part la situation dans le pays d'origine et pour assurer d'autre part le suivi auprès des populations rapatriées. Le HCR pourrait ainsi obtenir davantage d'informations sur le niveau de développement démocratique, le respect des instruments internationaux relatifs aux droits humains, ainsi que l'accès des organisations internationales et non gouvernementales au pays d'origine⁵⁵⁶.

En déléguant les activités dans le pays d'origine aux agences compétentes, le HCR pourrait finalement concentrer ses ressources à la protection des réfugiés demeurés en exil. Mais pour ce faire, il importe aussi que les pays donateurs accordent un financement suffisant à toutes les agences impliquées et qu'un tel financement s'étale sur une longue

⁵⁵³ Le Haut Commissaire soulignait d'ailleurs que « les réfugiés sont réticents à rentrer sans savoir s'il leur sera possible de trouver un emploi lucratif ou d'avoir accès aux soins médicaux. Malgré la résilience de ces personnes, il est naïf d'escompter que des casseroles, des poêles et de l'espoir suffiront à reconstruire une vie. [...] la promotion du retour ne vient qu'après la réunion de conditions minimales propices et lorsque nous sommes capables de vérifier que la population pourra vivre en sécurité dès son retour. Toutefois, lorsque nous présentons cette option, nous négligeons régulièrement la présence de l'éléphant dans le magasin de porcelaine : les rapatriés ne peuvent vivre seulement d'espoir », Guterres, octobre 2006, *supra* note 313.

⁵⁵⁴ Le HCR a d'ailleurs lancé le « processus Brookings » en 1999 afin de trouver des moyens pour combler le fossé entre le développement et les secours d'urgence. Plus précisément, cette initiative vise à renforcer la coopération et la coordination entre les diverses institutions internationales pour assurer la réintégration durable des réfugiés rapatriés. Pour un bref survol de la question, voir *Réfugiés dans le monde*, *supra* note 36 à la p. 142. Voir également, Crisp, *supra* note 331.

⁵⁵⁵ Loescher, *UNHCR*, *supra* note 15 à la p.372.

⁵⁵⁶ Takahashi, *supra* note 26 à la p. 600.

période afin de permettre un développement véritablement durable et de créer les conditions propices à la prévention d'un nouvel exode⁵⁵⁷.

Le HCR devrait d'autre part renforcer sa coopération avec les ONG qui travaillent directement avec les réfugiés et les rapatriés⁵⁵⁸. Les activités des ONG viendraient alors compléter et soutenir le travail du HCR. Ces ONG partenaires devraient d'ailleurs être représentées au sein des Commissions tripartites et être invitées à collaborer à la formulation des politiques en matière de rapatriement⁵⁵⁹. Le HCR devrait ainsi tirer profit des forces et de l'expertise des ONG dans des secteurs d'activités spécifiques. Ces partenaires opérationnels connaissent souvent mieux les nombreux obstacles auxquels font face les populations rapatriées et elles sont aptes à remplir des fonctions que le HCR serait dans l'impossibilité d'effectuer.

Les ONG sont une source d'information cruciale sur le terrain. L'indépendance dont elles bénéficient leur permet d'avoir plus facilement accès aux populations touchées. Elles entretiennent souvent un contact continu non seulement avec le gouvernement, mais également avec les mouvements d'opposition. Elles peuvent également circuler plus librement parmi les populations civiles et les groupes armés, chose qui se révèle souvent impossible pour les agences onusiennes et les donateurs⁵⁶⁰. Notons par ailleurs que contrairement au HCR, les organisations de défense des droits humains peuvent dénoncer publiquement les violations commises contre la population civile. Bref, les ONG sont

⁵⁵⁷ Loescher, *UNHCR*, *supra* note 15 à la p.373.

⁵⁵⁸ Le HCR a lancé quelques initiatives visant à renforcer sa collaboration avec les ONG sur le terrain. Notons par exemple le programme d'action intitulé « Partnership in Action », lancé en 1996, et le processus « Reach out » amorcé en 1999 qui étaient tous deux consacrés au rôle des ONG en matière de protection. Par ailleurs, le HCR a publié en 1999 un guide sur la protection des réfugiés à l'intention des ONG : *Protecting Refugees : A Field Guide for NGO's*, Genève, UNHCR, 1999, en ligne: UNHCR <<http://www.unhcr.org/publ/PUBL/3d4a5b634.pdf>>. Malgré ces initiatives, la collaboration du HCR avec les ONG en matière de protection demeure difficile. Plusieurs ONG se sentent écartées des discussions que tiennent les États et le HCR sur les questions relatives à la protection des réfugiés. Sur le débat relatif à la complémentarité des activités du HCR et des ONG, voir Ed Schenkenberg van Mierop, « UNHCR and NGOs: Competitors or Companions in Refugee Protection? » (2004), en ligne : Migration Information Source <<http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=200>>.

⁵⁵⁹ Tel que reconnu dans le *Manuel*, *supra* note 30 à la p. 25.

⁵⁶⁰ Loescher, *UNHCR*, *supra* note 15 à la p.371.

pourvues d'une flexibilité et d'une mobilité qui leur permet d'intervenir auprès de plusieurs acteurs et le HCR devrait faire en sorte de pouvoir profiter de cette synergie.

De plus, le partage régulier d'information entre le HCR et les ONG sur les conditions dans le pays d'origine contribuerait certainement à renforcer la protection des réfugiés dans un contexte de rapatriement volontaire. L'implication accrue des ONG serait particulièrement utile pour évaluer de manière objective et impartiale la situation en vigueur dans le pays d'origine afin de garantir un retour véritablement durable et sécuritaire⁵⁶¹. À l'heure actuelle, les représentants du HCR dans le pays d'origine demeurent les premières instances chargées de communiquer au siège les informations sur la situation des droits humains dans le pays d'origine. Or, tel que nous l'avons souligné plus tôt, l'implication croissante du HCR dans le pays d'origine, ainsi que les enjeux politiques et financiers ayant trait au rapatriement peuvent miner l'intégrité et la neutralité du compte-rendu livré au siège quant au niveau de sécurité de la situation.

Beaucoup plus libres dans leurs actions que les agences onusiennes, les ONG pourraient mieux évaluer, et de manière indépendante, les besoins de protection des réfugiés et des rapatriés. Elles pourraient également recenser plus fidèlement les violations des droits humains. Une collaboration active avec les ONG garantirait une évaluation de la situation dans le pays d'origine beaucoup plus objective et impartiale, renforçant de ce fait la crédibilité du HCR.

Il serait également important que le HCR appuie davantage la société civile en travaillant notamment en partenariat avec les ONG locales. En renforçant les capacités des partenaires locaux, le HCR contribuerait ainsi au développement durable et au processus de démocratisation. Ces acteurs nationaux seraient alors en mesure de surveiller le respect des droits humains dans leur pays après le départ des agences onusiennes et des ONG internationales.

⁵⁶¹Takahashi, *supra* note 26 à la p. 594.

Le HCR devrait par ailleurs impliquer davantage les gouvernements nationaux dans la conduite des opérations. Ces derniers sont ultimement les uniques décideurs des actions entreprises sur le territoire, et, tel que démontré dans le cas des réfugiés rwandais, les gouvernements peuvent à tout moment décider de retirer leur appui au HCR. Une coopération accrue avec les autorités nationales pourrait aider à minimiser les difficultés qui peuvent se présenter dans le cadre des opérations de rapatriement⁵⁶². Aussi, est-il important de développer de bonnes relations de travail avec les autorités nationales. Une implication accrue des autorités nationales permettrait finalement de faire le pont entre l'aide humanitaire et le développement. L'assistance financière et technique offerte par le HCR peut d'ailleurs constituer un moyen de pression efficace pour amener les autorités nationales récalcitrantes à respecter les engagements contractés. Afin de lutter contre la corruption des représentants officiels, le HCR devra encourager la transparence et assurer un strict suivi des activités financées⁵⁶³.

Précisons cependant qu'une collaboration accrue avec les partenaires locaux et internationaux sur le terrain ne signifie pas pour autant que le HCR devrait déléguer son mandat de protection. Étant donné son expérience, son expertise et ses ressources, le HCR demeure en définitive la seule agence capable de protéger efficacement les réfugiés. C'est donc nécessairement lui qui devrait superviser toutes les activités relatives à la protection de ces derniers.

Parce qu'ils sont les mieux placés pour déterminer quels seront leurs besoins à leur retour, il serait enfin nécessaire d'impliquer davantage les réfugiés dans la planification des opérations de rapatriement. Il est déplorable de constater que les réfugiés sont peu appelés à participer aux discussions portant sur les programmes et les politiques de l'organisation en

⁵⁶² Sommers, *supra* note 316 aux pp.101, 107.

⁵⁶³ Nous sommes néanmoins conscients que les États voyous, corrompus ou déliquescents soulèvent d'importants problèmes qui rendent toute coopération avec le HCR difficile à réaliser en pratique. Les parties peuvent parfois chercher à manipuler les négociations et détourner les ressources allouées aux populations civiles. Dans ce cas, le HCR doit réagir rapidement et prendre des mesures pour que cessent les abus. Lorsque la situation perdure, le HCR peut envisager de dénoncer publiquement l'attitude des autorités nationales. Sur les dilemmes éthiques auxquels fait face l'organisation, voir Myron Weiner, «The Clash of Norms: Dilemmas in Refugee Policies» (1998) 11:4 *Journal of Refugee Studies* 434.

matière de rapatriement. Dans son *Manuel sur le rapatriement librement consenti*, le HCR déclare pourtant qu'il est important que les réfugiés soient informés de l'avancement des négociations et qu'une représentation formelle devrait être considérée⁵⁶⁴.

Les importantes populations réfugiées forment généralement un comité chargé de les représenter auprès du HCR et des autorités nationales du pays d'accueil. Il ne faudrait pas négliger le fait que ces représentants des réfugiés exercent une influence considérable sur les membres de leurs communautés, et qu'ils jouent un rôle déterminant dans le succès ou l'échec des opérations de rapatriement⁵⁶⁵. Le HCR aurait donc tout avantage à les intégrer dans le processus de décision en leur offrant la possibilité de prendre une part active dans l'organisation de l'opération. Il pourrait par exemple solliciter davantage leur participation aux Commissions tripartites afin de maintenir un dialogue soutenu avec les populations réfugiées et rapatriées. Les réfugiés devraient être consultés tout particulièrement lorsque vient le temps d'évaluer la faisabilité du rapatriement⁵⁶⁶. Dans ce contexte, les réfugiés ayant récemment fui les zones de retour devraient être interrogés afin de saisir la véritable nature des changements qui s'opèrent dans le pays d'origine. Les rapatriés pourraient également venir témoigner de leur expérience et des difficultés qu'ils ont rencontrées à leur retour. Les préoccupations des femmes et les besoins des enfants devraient faire l'objet d'une attention soutenue⁵⁶⁷. La participation formelle des réfugiés et des rapatriés aux

⁵⁶⁴ Il est intéressant de souligner que l'établissement d'une Commission quadripartite avec les réfugiés avait d'abord été proposé dans la version initiale du *Manuel sur le rapatriement librement consenti* présentée en 1993. La proposition fut abandonnée parce que les États étaient réticents à accorder un statut formel aux réfugiés. Notons que l'expérience a cependant été tentée au Mexique lors de la planification du rapatriement des réfugiés guatémaltèques en 1990. Chimni, « Post-conflict », *supra* note 474 à la p. 207; *Manuel*, *supra* note 30 à la p. 26.

⁵⁶⁵ Tel que relaté plus tôt, les leaders tutsis au Zaïre et en Tanzanie auraient intimidé les réfugiés dans les camps pour les empêcher de rentrer au Rwanda. De même, le président du Comité des réfugiés libériens en Guinée a également entravé le retour des membres de sa communauté en leur communiquant de fausses informations sur la situation au Libéria et sur l'assistance offerte par le HCR. Les réfugiés libériens ayant collaboré avec le HCR dans l'organisation de l'opération ont également allégué avoir fait l'objet de menaces et de harcèlement physique et moral de la part de leurs compatriotes. Les chefs des groupes de réfugiés perçoivent souvent d'un mauvais œil les opérations de rapatriement parce qu'ils craignent perdre le pouvoir et la notoriété que leur confère leur position dans le pays d'accueil.

⁵⁶⁶ Karin Langren, « The Future of Refugee Protection: Four Challenges » (1998) 11:4 *Journal of Refugee Studies* 416 à la p. 427.

⁵⁶⁷ Le HCR recommande d'ailleurs que des consultations soient menées avec les communautés réfugiées pour déterminer les mesures spéciales à adopter afin de « permettre aux femmes, aux enfants, aux personnes âgées et aux autres personnes ayant des besoins spécifiques de recevoir une protection, des soins et une assistance adéquate au cours du processus de rapatriement et de réintégration initiale ». Voir Conclusion n°101, *supra* note 8 au para. p).

Commissions tripartites permettrait de garantir un cadre juridique véritablement plus représentatif des intérêts des principaux intéressés, à savoir les réfugiés eux-mêmes.

En somme, la mise en œuvre du rapatriement devrait prendre en compte tout à la fois les besoins des pays d'accueil, des pays hôtes, ainsi que ceux des réfugiés. Le HCR devrait apprendre à écouter davantage et à s'ouvrir aux points de vue des autres acteurs concernés⁵⁶⁸.

2.3.3 Promouvoir un partage équitable du fardeau de l'asile

La crise économique qui frappe les pays en voie de développement et la charge financière et politique assumée par les États qui accueillent les réfugiés poussent actuellement les gouvernements hôtes à adopter des mesures pour forcer les réfugiés à retourner chez eux dans les plus brefs délais. Puisque le problème des réfugiés concerne la communauté internationale dans son ensemble, les pays d'accueil ne devraient pas assumer seuls les coûts relatifs à la présence des réfugiés sur leurs territoires. Une solution de compromis possible serait notamment la promotion d'un partage plus équitable du fardeau de l'asile entre tous les membres de la communauté internationale. Ainsi, les États qui ne sont pas eux-mêmes touchés directement par des afflux massifs de réfugiés devraient également assumer une part de responsabilité.

La solidarité internationale et le partage du fardeau de l'asile sont sans conteste d'importance cruciale pour répondre efficacement au problème des réfugiés et assurer leur protection. Cette nécessité a d'ailleurs été soulignée à maintes reprises au sein même des instruments juridiques et politiques, aussi bien au niveau régional qu'international⁵⁶⁹. À cet égard, le Comité exécutif a également réitéré que la solution aux problèmes des réfugiés

⁵⁶⁸ Loescher, *UNHCR*, *supra* note 15 à la p.376.

⁵⁶⁹ Le préambule de la *Convention de 1951* reconnaît que « la solution satisfaisante des problèmes dont l'Organisation des Nations Unies a reconnu la portée et le caractère international, ne saurait, dans cette hypothèse, être obtenue sans une solidarité internationale », *supra* note 21. De même, la *Convention de l'OUA* prévoit que si un « État éprouve des difficultés à continuer d'accorder le droit d'asile aux réfugiés, cet État membre 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 », *supra* note 20, art. 2(4). Voir également Conclusion n° 22, *supra* note 164.

« dépend de la volonté et de la capacité des États à y faire face de façon concertée et entière, dans un esprit véritablement humanitaire et de solidarité internationale »⁵⁷⁰.

Les dispositifs de partage de responsabilités développés jusqu'à ce jour ne répondent que de manière ponctuelle à des situations de crises spécifiques⁵⁷¹. Il serait préférable d'adopter des mécanismes du même type, mais à une échelle plus globale, conçus plutôt de façon à établir un partage systématique des responsabilités entre les États avec ceux confrontés aux afflux massifs⁵⁷².

Une telle coopération pourrait d'abord se traduire par un appui financier plus important aux États aux prises avec de larges populations de réfugiés⁵⁷³. Cette aide financière destinée à garantir la protection et l'assistance favoriserait à son tour une prise de décision plus libre et un choix plus « volontaire » de la part des réfugiés. Les pays hôtes seraient plus à même de respecter leurs engagements en matière de protection des réfugiés, s'ils se savent mieux appuyés par le reste de la communauté internationale. Par ricochet, on peut supposer que les pays d'accueil seraient également plus réceptifs à intégrer les réfugiés sur leur territoire. L'intégration locale est bien souvent la seule solution aux situations prolongées que vivent les réfugiés et celle-ci soulève souvent moins d'embûches que le rapatriement et la réintégration dans le pays d'origine. Le rapatriement peut d'ailleurs se révéler très difficile après une longue période en exil. Pour les réfugiés de deuxième ou de troisième génération, revenir dans le pays d'origine ne signifie pas

⁵⁷⁰HCR, Comité exécutif, *Solidarité internationale et protection des réfugiés*, n°52 (XXXIX) (1988), préambule. Dans sa *Conclusion générale sur la protection internationale*, le Comité exécutif souligne que la « protection des réfugiés incombe essentiellement aux États et que le meilleur moyen d'y parvenir est d'instaurer une coopération efficace entre tous les États concernés et le HCR, ainsi que d'autres organisations internationales et acteurs pertinents, dans un esprit de solidarité internationale et de partage de la charge », Conclusion n° 87, *supra* note 8 au para d); Chimni, « Resettlement », *supra* note 245 à la p.73; Ighodaro, *supra* note 100 à la p. 58.

⁵⁷¹ Doc. NU A/AC.96/904, *supra* note 295 au para. 31.

⁵⁷² Le Comité exécutif a recommandé l'élaboration de dispositifs bilatéraux ou multilatéraux qui répartiraient le fardeau et les responsabilités dans des situations spécifiques d'afflux massifs. Voir Conclusion n°100, *supra* note 29 au para. g). L'*Agenda pour la protection* souligne également la nécessité d'un nouveau texte qui ferait autorité pour répondre plus efficacement aux situations d'afflux massifs, *supra* note 9, but 5 au para. 10. Voir également Hathaway, *Rights*, *supra* note 28 à la p. 362.

⁵⁷³ James Hathaway a d'ailleurs suggéré que soit créé un fonds de développement et d'assistance pour les pays les moins développés et auquel les États développés seraient obligés de contribuer. Les pays riches seraient ainsi légalement astreints à partager équitablement le fardeau de l'asile, « Reconsideration of the Underlying Premise of Refugee Law » (1990) 31:1 Harv. Int'l L. J. 129 à la p. 183. Voir aussi Doc. NU EC/GC/01/7, *supra* note 101 au para. 5.

retourner chez soi, mais ce retour représente plutôt l'imposition d'une nouvelle adaptation en terre inconnue. Dans ces circonstances, l'intégration locale devrait donc être considérée comme la solution de prédilection. L'expérience révèle par ailleurs que l'intégration locale peut non seulement contribuer à alléger les programmes d'aide humanitaire, mais qu'elle peut également favoriser le développement des pays d'accueil⁵⁷⁴. L'autosuffisance des réfugiés ne peut qu'engendrer des retombées positives pour l'économie locale⁵⁷⁵. Il importe donc de faire en sorte que les pays hôtes puissent également tirer parti de la présence des réfugiés sur leur territoire.

Le fardeau financier n'est cependant pas le seul obstacle auquel font face les pays d'accueil. Il est parfois physiquement impossible pour les pays d'accueil d'intégrer tous les réfugiés sur leur territoire. Dans ces circonstances, le fardeau des pays de premier asile pourrait être également réduit si un plus grand nombre de pays acceptait de recevoir une partie de leurs réfugiés. Une utilisation plus efficace de la réinstallation pourrait ainsi contribuer à soulager les États d'accueil confrontés à des afflux massifs de réfugiés. Le cas échéant, les pays de réinstallation devraient non seulement lever les obstacles à la réinstallation et assouplir leurs critères d'acceptation, mais également accroître les quotas annuels qu'ils sont prêts à accueillir. Afin de contrer les déplacements forcés de populations et alléger la pression qui pèse actuellement sur le système international de l'asile, les pays industrialisés devraient également ouvrir de nouvelles voies d'immigration légales plutôt que d'intensifier les contrôles frontaliers et d'adopter des politiques migratoires restrictives. Les États pourraient, par exemple, développer davantage leurs programmes de regroupement familial et accroître l'admission des ressortissants étrangers à des fins économiques, d'études ou de formation professionnelle. Étant donné le faible taux de natalité et le vieillissement généralisé de la population, les pays occidentaux développés ont

⁵⁷⁴ Organisation des Nations Unies, Communiqué AG/SHC/3801, «Le Haut Commissaire pour les réfugiés appelle les délégués de la troisième commission à défendre le statut des réfugiés et le régime de l'asile» (9 septembre 2004), en ligne : ONU <<http://www.un.org/News/fr-press/docs/2004/AGSHC3801.doc.htm>>. Voir à ce sujet, Karen Jacobsen, « Can Refugees Benefit the State? Refugee Resources and African Statebuilding » (2002) 40 *Journal of Modern African Studies* 577.

⁵⁷⁵ Mubiala, *supra* note 1 à la p. 47.

également intérêt à encourager l'entrée d'une main d'œuvre étrangère⁵⁷⁶. On éviterait par le fait même que le système d'asile ne soit utilisé à tort comme moyen d'immigration par des individus qui n'ont pas besoin de protection internationale⁵⁷⁷. À l'heure actuelle, les considérations sécuritaires et la lutte contre le terrorisme servent à justifier les politiques restrictives à l'égard des réfugiés⁵⁷⁸. À ce titre, le HCR et les chercheurs doivent s'efforcer de dénoncer l'amalgame qui est fait entre réfugiés et terroristes et sensibiliser les gouvernements et l'opinion publique sur les normes internationales de protection des réfugiés⁵⁷⁹.

Dans ce contexte, il serait enfin souhaitable que les pays donateurs appuient davantage le HCR et respectent les engagements financiers qu'ils ont contractés à son endroit. Les principaux pays donateurs devraient par ailleurs faire davantage confiance à l'organisation dans l'affectation des fonds. Actuellement, le financement est souvent orienté vers des programmes ou des zones géographiques spécifiques. Pour limiter la pratique des rapatriements prématurés, il faudrait éviter que les considérations politiques occupent une place prépondérante dans le processus de prise de décision du HCR. Réduire la dépendance de l'organisation à l'égard des contributions fournies par les principaux pays donateurs permettrait de consacrer plutôt les fonds alloués en fonction de ses propres priorités et non pas de façon à répondre à des intérêts étatiques⁵⁸⁰. Assurer un budget

⁵⁷⁶ Notons que les programmes d'immigration des pays occidentaux développés s'adressent principalement aux travailleurs qualifiés. Il serait également nécessaire d'offrir davantage d'opportunités d'immigration aux travailleurs non qualifiés. L'Espagne a par exemple récemment adopté une nouvelle politique permettant aux entreprises de recruter temporairement des travailleurs étrangers en les présélectionnant dans leur pays d'origine. Sur les programmes d'immigration temporaire, voir notamment Manolo Abella, «Policies and Best Practices for Management of Temporary Migration», Symposium international sur la migration et le développement, Doc. NU UN/POP/MIG/SYMP/2006/03, Turin, Italie, 28-30 juin 2006, en ligne : ONU <http://www.un.org/esa/population/migration/turin/Symposium_Turin_files/P03_SYMP_Abella.pdf>. Voir aussi Loescher, *UNHCR*, *supra* note 15 à la p. 367.

⁵⁷⁷ *Ibid.*

⁵⁷⁸ Voir Newman et Van Selm, *supra* note 287 aux pp. 3-16.

⁵⁷⁹ Tel que souligné par Newman: «the most vulnerable group – refugees – have been the target of the greatest number of new controls, although they were already the most scrutinized arrivals». Voir *Ibid.* à la p. 10 où l'on souligne également qu'il n'existe aucune preuve empirique permettant de démontrer un lien entre le terrorisme et l'asile. Compte tenu des exigences strictes du système d'asile dans les pays occidentaux, il semblerait en effet peu probable que les terroristes potentiels utilisent ces canaux comme voie d'entrée. Aussi, est-il d'autant plus surprenant de constater que les demandeurs d'asile ont fait l'objet de mesures de contrôle plus serrées que les autres groupes d'immigrants, tels que les étudiants étrangers ou les travailleurs qualifiés.

⁵⁸⁰ Whitaker, *supra* note 417 à la p. 342.

régulier aiderait d'une part l'organisation à réduire l'incertitude liée au flux des contributions financières et lui faciliterait d'autre part la planification des programmes. Les contributions par les États devraient finalement être négociées sur une période allant au-delà d'une année et déterminées en fonction d'un partage plus équitable du fardeau de l'asile⁵⁸¹. Ainsi, les États qui accueillent peu de réfugiés sur leur territoire devraient verser une contribution plus importante au HCR.

Le HCR doit bénéficier d'un financement suffisant pour permettre une plus grande souplesse dans les programmes de rapatriement et leur prolongation sur une plus longue période de temps. Le HCR doit en outre faire preuve d'une bonne capacité d'adaptation pour répondre aux changements qui peuvent survenir en cours de route et aux priorités rencontrées dans chaque situation. Le déroulement des premiers retours influence nécessairement la suite des opérations. L'organisation doit donc pouvoir s'adapter rapidement et revoir le plan de ses opérations au gré de l'évolution politique dans le pays d'origine ou des changements d'attitude dans les pays d'accueil et les principaux donateurs. Pour ce faire, la situation financière du HCR doit être suffisamment stable et prévisible.

En somme, il revient à la communauté internationale dans son ensemble d'assumer la responsabilité de mettre en œuvre des solutions durables aux problèmes des réfugiés. À cet égard, l'approche proactive que souhaite adopter le HCR ne doit pas se limiter uniquement à encourager le retour, mais elle devrait également porter sur le renforcement de la coopération internationale. En plus d'offrir un appui financier suffisant aux pays d'accueil, les pays industrialisés devraient quant à eux accroître les possibilités de réinstallation. La solidarité internationale devrait en outre se manifester par un financement adéquat et régulier des activités du HCR afin de permettre à l'organisation de mener à terme ses activités et de remplir efficacement le mandat qui lui a été confié.

⁵⁸¹ Loescher, *UNHCR*, *supra* note 15 à la p. 376.

CONCLUSION

Le régime international de protection des réfugiés a beaucoup évolué depuis la création du HCR. Le nombre, le profil, la concentration des réfugiés de même que les influences politiques et les conditions économiques se sont en effet transformés considérablement au cours de ce demi-siècle.

Si l'on remonte à la guerre froide, les pays d'accueil faisaient preuve de grande générosité à l'égard des réfugiés, somme toute relativement peu nombreux sur leurs territoires. L'intégration locale et la réinstallation dans un pays tiers étaient alors les solutions préconisées pour répondre au problème des réfugiés. Mais le climat de l'asile s'est progressivement transformé à partir du milieu des années 80 pour laisser place désormais à un contexte politique caractérisé par des restrictions accrues dans l'octroi du statut de réfugié.

Dès lors, l'archétype du réfugié ne correspondait plus simplement au dissident soviétique obligé de s'exiler du fait de ses convictions politiques⁵⁸². Les réfugiés contemporains proviennent maintenant de pays en voie de développement. Ils fuient en masse les guerres, la violence généralisée et les violations graves des droits humains. Les afflux massifs de réfugiés qui frappent principalement les pays africains exercent simultanément une pression considérable sur leurs institutions économiques et leurs climats politiques déjà fragiles. Bon nombre d'États les refusent aujourd'hui résolument, étant, à leur corps défendant, incapables d'assumer les responsabilités associées à la protection des réfugiés sur leurs territoires. Les réfugiés sont alors synonymes pour les États

⁵⁸² Pour reprendre les propos de Serge Bodart, «le réfugié type aujourd'hui n'est plus le dissident soviétique ou l'intellectuel latino-américain des années 70. Pas davantage les boat people vietnamiens, mais plutôt le rescapé bosniaque, le Libérien qui a échappé aux massacres interclaniques, ou encore l'Angolais qui fuit la guerre civile», «Les réfugiés apolitiques: guerre civile et persécution de groupe au regard de la Convention de Genève» (1995) 7:1 Int'l J. Refugee L. 40.

d'éléments négatifs et défavorables. Ils sont perçus comme une source d'instabilité et de tensions interétatiques. Plus encore, ils constituent une menace à la paix ainsi qu'à la sécurité régionale et internationale. Les gouvernements africains eux-mêmes ne bénéficient pas d'une aide internationale adéquate pour appuyer l'intégration locale. Ils sont par conséquent de plus en plus hostiles à l'endroit des réfugiés et ils souhaitent régler rapidement le problème que ces derniers représentent.

Par conséquent, et ce, à l'échelle mondiale, les gouvernements sont-ils de moins en moins disposés à accorder l'asile aux individus qui ont besoin de protection. L'explosion du nombre de réfugiés, ainsi que la complexité et la diversité des circonstances à l'origine des déplacements forcés ont eu pour effet d'intensifier la recherche de solutions qualifiées de durables. Ce nouvel environnement politique et sécuritaire a influencé la réponse apportée au problème des réfugiés et, par le fait même, la nature même des activités du HCR. Alors que l'approche initiale, préconisée par l'organisation pendant la guerre froide, était réactive et orientée vers l'asile, le nouveau paradigme se veut aujourd'hui proactif et axé sur le retour. Le HCR met désormais l'accent sur le pays d'origine des réfugiés et non plus sur les conditions de l'asile dans le pays d'accueil. Ainsi, plutôt que d'attendre une amélioration de la situation dans le pays d'origine, le HCR cherche à créer les conditions politiques et économiques favorables à un retour durable. En lien avec ses nouveaux objectifs, le HCR a considérablement élargi son champ d'activité dans les pays d'origine en consacrant une large part de ses ressources à la protection préventive et à la réintégration des rapatriés dans leur propre pays.

Dans ce contexte, il n'est pas surprenant de constater que le rapatriement volontaire s'impose maintenant comme la solution durable privilégiée au détriment de l'intégration locale ou de la réinstallation dans un pays tiers. Aujourd'hui, c'est toute la communauté internationale dans son ensemble qui considère le rapatriement volontaire comme la meilleure, voire la seule véritable solution au problème des réfugiés. Le contexte de fermeture à l'endroit des réfugiés, l'apolitisme difficile du HCR et la priorisation de

l'assistance matérielle au détriment de la protection contribuent largement à expliquer cet engouement relativement récent pour le rapatriement des réfugiés. La préférence marquée des principaux donateurs et des gouvernements d'accueil pour le rapatriement dit volontaire a finalement obligé le HCR à modifier systématiquement son approche en la matière.

Disposant de peu de ressources pour assister les réfugiés sur une longue période et tributaire des influences politiques à son égard, le HCR n'a eu guère d'autre choix que de céder finalement à la pression des États. Dans ce contexte, l'organisation est pratiquement contrainte de privilégier désormais des opérations de rapatriement de grande envergure vers des pays encore politiquement instables, en proie à des fortes tensions et dépourvus d'infrastructures. Cette nette volonté de régler rapidement le problème des réfugiés exerce de vives pressions sur le régime de protection internationale. Tel qu'illustré avec le retour des réfugiés rwandais et libériens à la fin des années 90, les considérations politiques et sécuritaires des pays d'accueil et des principaux donateurs ont fini par l'emporter sur les principes fondamentaux qui auraient normalement dû régir le rapatriement. De nos jours, c'est la volonté de consolider la paix dans le pays d'origine ou de maintenir la sécurité dans le pays d'accueil qui semble justifier le plus souvent le rapatriement des réfugiés dans des circonstances pourtant peu favorables. Aussi, en pratique, le HCR sacrifie-t-il la protection des réfugiés au nom d'une ligne de conduite qui se veut plus pragmatique. Afin de légitimer le retour prématuré des réfugiés dans des circonstances moindres qu'idéales, le HCR a dû, pour ce faire, assouplir ses standards de protection et réinterpréter les principes fondamentaux qui régissent le rapatriement volontaire. C'est ainsi que l'évolution des conditions et des conjonctures ont fini par faire en sorte que les rapatriements prématurés sont devenus un paradigme dominant dans la pratique contemporaine du HCR.

Avec le temps, la frontière entre le rapatriement volontaire et le rapatriement involontaire s'est estompée dangereusement au point de presque se confondre. Le risque est alors d'autant plus grand que les rapatriements ne violent le principe cardinal du non-

refoulement. Dans un tel cas, les rapatriements dits prématurés peuvent non seulement porter préjudice aux droits des réfugiés, mais aussi compromettre la stabilité internationale⁵⁸³.

Le véritable succès des opérations de rapatriement dépend en définitive de la volonté des États à s'engager concrètement en faveur des réfugiés. Or, parce qu'il a été conçu par et pour les États, le régime international de protection des réfugiés répond actuellement davantage aux considérations politiques et idéologiques qu'à des préoccupations éthiques ou humanitaires⁵⁸⁴. Pour contrer la pratique actuelle en matière de rapatriement, ne serait-il pas préférable que les États acceptent d'harmoniser leurs intérêts nationaux avec les besoins des réfugiés⁵⁸⁵ ? La communauté internationale, y compris le HCR, ne devraient-ils pas tâcher de trouver un juste équilibre entre le respect des principes fondamentaux de protection et la nécessité de trouver des solutions durables dans un environnement de plus en plus hostile aux réfugiés ? Face justement aux nombreuses pressions auxquelles le régime international de protection des réfugiés est actuellement confronté, il est d'autant plus important que le HCR demeure fidèle à son mandat originel et qu'il défende ardemment les droits de ceux qui justifient son existence. Le HCR ne doit pas perdre de vue le fait que la protection doit demeurer au cœur même de son mandat et l'âme de l'organisation⁵⁸⁶. Il ne doit pas négliger non plus le fait qu'assurer la protection internationale des réfugiés implique notamment de leur laisser le libre choix de la solution qui convient le mieux à leur situation. Le choix de la solution durable préconisée doit ainsi respecter l'identité, les expériences passées et les aspirations futures de chaque réfugié⁵⁸⁷.

Mais pour y arriver, le HCR doit relever l'épineux défi de convaincre les États qu'il est dans leur propre intérêt de veiller au respect des droits des réfugiés et de trouver des

⁵⁸³ Gil Loescher et James Milner, *Protracted Refugee Situations: Domestic and International Security Implications*, New York, Routledge, 2005 à la p. 75.

⁵⁸⁴ Whitaker, *supra* note 417 à la p. 331; *Réfugiés dans le monde*, *supra* note 36 à la p.276.

⁵⁸⁵ Loescher, «UNHCR», *supra* note 309 à la p. 5.

⁵⁸⁶ Tel que formellement déclaré par M. Antonio Guterres, octobre 2006, *supra* note 313.

⁵⁸⁷ Doc. NU EC/SCP/55, *supra* note 18 au para. 29.

solutions véritablement durables au problème des réfugiés. L'histoire a maintes fois démontré que les déplacements humains, la paix ainsi que la sécurité internationale sont intimement liés. Dans un tel contexte, il serait légitime de croire que l'engagement politique face au problème des réfugiés combiné à des mesures concrètes pour enrayer les causes mêmes des conflits seraient des ingrédients majeurs pour assurer la paix et la stabilité internationale.

BIBLIOGRAPHIE

Documentation internationale

Traités internationaux

Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, 27 juin 1981, 1520 R.T.N.U. 217 (entrée en vigueur : 21 octobre 1986).

Convention américaine relative aux droits de l'homme, 22 novembre 1969, 1144 R.T.N.U. 123 (entrée en vigueur : 18 juillet 1978).

Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, 10 décembre 1984, 1465 R.T.N.U. 85, R.T. Can. 1987 no 36 (entrée en vigueur : 26 juin 1987).

Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, 12 août 1949, 75 R.T.N.U. 287 (entrée en vigueur : 21 octobre 1950).

Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre, 12 août 1949, 75 R.T.N.U. 135 (entrée en vigueur : 21 octobre 1950).

Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique, 10 septembre 1969, 1001 R.T.N.U. 45 (entrée en vigueur : 20 juin 1974).

Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, 9 décembre 1948, 78 R.T.N.U. 277 (entrée en vigueur : 12 janvier 1951).

Convention relative au statut des réfugiés, 28 juillet 1951, 189 R.T.N.U. 137, R.T. Can. 1969 n° 6 (entrée en vigueur : 22 avril 1954).

Convention relative aux droits de l'enfant, 20 novembre 1989, 1577 R.T.N.U. 3, R.T. Can. 1992 n° 3 (entrée en vigueur : 2 septembre 1990).

Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, 18 décembre 1979, 1249 R.T.N.U. 13 (entrée en vigueur : 3 septembre 1981).

Convention sur la réduction des cas d'apatridie, 30 août 1961, 989 R.T.N.U. 175 (entrée en vigueur : 13 décembre 1975).

Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 19 décembre 1966, 999 R.T.N.U. 171, R.T. Can. 1976 n° 47 (entrée en vigueur : 23 mars 1976).

Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 16 décembre 1966, 993 R.T.N.U. 3, R.T. Can. 1976 n° 46 (entrée en vigueur : 3 janvier 1976).

Protocole relatif au statut des réfugiés, 31 janvier 1967, 606 R.T.N.U. 267 (entrée en vigueur : 4 octobre 1967).

Documents des Nations Unies

« Déclaration et programme d'action de Vienne » dans *Rapport de la Conférence Mondiale sur les droits de l'homme*, Doc. NU A/CONF.157/23, 14-25 juin 1993.

Aide aux réfugiés, aux rapatriés et aux personnes déplacées en Afrique, Rés. AG 57/183, Doc. off. AG NU, 57^e sess., Doc. NU A/RES/57/183 (2002).

Année mondiale du réfugié, Rés. AG 1285 (XIII), Doc. off. AG NU, 13^e sess. (1958).

Assistance internationale en faveur des réfugiés relevant du mandat du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, Rés. AG 1166 (XII), Doc. off. AG NU, 12^e sess. (1957).

Conférence internationale sur les réfugiés d'Amérique centrale, Rés. AG 44/139, Doc. off. AG NU, 44^e sess., Doc. NU A/RES/44/139 (1989).

Déclaration du Millénaire, Rés. AG 55/2, Doc. off. AG NU, 55^e sess., Doc. NU A/RES/55/2(2000).

Déclaration sur l'asile territorial, Rés. AG 2312 (XXII), Doc. off. AG NU, 22^e sess., (1967).

Déclaration universelle des droits des Homme, Rés. AG 217(III), Doc. off. AG NU, 3^e sess., supp. n°13, Doc. NU A/810 (1948).

Établissement du Comité exécutif du programme du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, Rés. CES 672(XXV), Doc. off. CES NU, 1019^e plén., Doc. NU E/RES/672 (XXV) (1958).

Haut Commissariat aux droits de l'homme, Droits de l'homme et exodes massifs, Rés. CES 1998/49, Doc. off. CES NU, 52^e séance, Doc. NU 1998/49 (1998).

Haut Commissariat aux droits de l'homme, *Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays*, Doc. off. CES NU, 54^e sess., Doc. NU E/CN.4/1998/53/Add.2 (1998).

Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, Rés. AG 44/137, Doc. off. AG NU, 44^e sess. (1989).

Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, Rés. AG 49/169, Doc. off. AG NU, 49^e sess., Doc. NU A/Res/49/169 (1995).

Haut Commissariat des Nations Unies, Rés. AG 51/75, Doc. off. AG NU, 51^e sess., Doc. NU A/RES/51/75 (1997).

Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, Rés. AG 52/103, Doc. off. AG NU, 52^e sess., Doc. NU A/RES/52/103 (1998).

Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, Rés. AG 52/103, Doc. off. AG NU, 52^e sess., Doc. NU A/RES/52/103 (1998).

Note by the President of the Security Council, Doc. off. CS NU, 3046^e séance, Doc. NU S/23500 (1992).

Question des réfugiés, Rés. AG 8(I), Doc. off. AG NU, 1^{ère} sess., Doc. NU A/45 (1946).

Rapport du Secrétaire général sur le Soudan, Rés. CS 1564, Doc. off. CS NU, 5040^e séance, Doc. NU S/RES/1564 (2004).

Récapitulation des observations générales ou recommandations générales adoptées par les organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, Doc. off. CES NU, Doc. NU HRI/GEN/1/Rev.7 (2004).

Réfugiés d'Algérie au Maroc et en Tunisie, Rés. AG 1672 (XVI), Doc. off. AG NU, 16^e sess. (1961).

Réfugiés et personnes déplacées, Rés. AG 62(I), Doc. off. AG NU, 1^{ère} sess., Annexe 1 (1946).

Résolution sur la situation concernant la République démocratique du Congo, Rés. CS 1258, Doc. off. CS NU, 4032^e séance, Doc. NU S/RES/1258 (1999).

Secrétariat général, Strengthening of the Coordination of Humanitarian and Disaster Relief Assistance of the United Nations, Including Special Economic Assistance: Special Economic Assistance to Individual Countries or Regions: Emergency Assistance to Liberia, Doc. off. AG NU, 52^e sess., Doc. NU A/52/678(1997).

Secrétariat général, Assistance to Refugees, Returnees and Displaced persons in Africa, Doc. off. AG NU, 54^e sess., Doc. NU A/54/414(1999).

Situation concernant le Rwanda (opération multinationale), Rés. CS 929/1994, Doc. off. CS NU, 3392^e séance, Doc. NU S/RES/929 (1994).

Somalie (23 janvier), Rés. CS 733/1992, Doc. off. CS NU, 3039^e séance, Doc. NU S/RES/733 (1992).

Statut du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, Rés. AG 428(V), Doc. off. AG NU, 5^e sess., Annexe (1950).

Documents du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

Guterres, António. Discours liminaire, Réunion informelle du Comité exécutif, Genève, 17 juin 2005, en ligne : UNHCR < <http://www.unhcr.fr/cgi-bin/texis/vtx/print?tbl=ADMIN&id=42b2f0bc4> >.

- . Discours liminaire, 56^e session du Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire, Genève, 3 octobre 2005, en ligne : < <http://www.unhcr.fr/cgi-bin/texis/vtx/admin/opendoc.htm?tbl=ADMIN&id=43411aa54>>
- . Allocution d'ouverture, Conférence ministérielle euro-africaine sur la migration et le développement, Rabat, Maroc, 10-11 juillet 2006, en ligne : UNHCR < <http://www.unhcr.fr/cgi-bin/texis/vtx/admin/opendoc.htm?tbl=ADMIN&id=44b254654>>.
- . Déclaration liminaire, 57^e session du Comité exécutif du programme du Haut Commissaire, Genève, 2 octobre 2006, en ligne : UNHCR < <http://www.unhcr.fr/cgi-bin/texis/vtx/admin/opendoc.htm?tbl=ADMIN&id=45210aac4>>.
- . Remarques liminaires, Dialogue du Haut Commissaire sur les défis de la protection, «Thème : protection des réfugiés, solutions durables et migration internationale », Genève, 11 décembre 2007, en ligne : UNHCR <<http://www.unhcr.fr/cgi-bin/texis/vtx/admin/opendoc.htm?tbl=ADMIN&id=475fb70f4>>.
- HCR. *Agenda pour la protection*, Genève, UNHCR, 2002.
- . Comité exécutif, *Non-refoulement*, n° 6 (XXVIII) (1977).
- . Comité exécutif, *Instruments internationaux*, n°8 (XXVIII) (1977).
- . Comité exécutif, *Réfugiés sans pays d'asile*, n°15 (XXX) (1979).
- . Comité exécutif, *Rapatriement librement consenti*, n°18 (XXXI) (1980).
- . Comité exécutif, *Asile temporaire*, n°19 (XXXI) (1980).
- . Comité exécutif, *Protection des personnes en quête d'asile en cas d'arrivées massives*, n°22 (XXXII) (1981).
- . Comité exécutif, *Conclusions générales*, n°25 (XXXIII) (1982).
- . Comité exécutif, *Conclusion sur le rapatriement librement consenti*, n°40 (XXXVI) (1985).
- . Comité exécutif, *Caractère volontaire du rapatriement*, n°47 (XXXVIII) (1987).
- . Comité exécutif, *Solidarité internationale et protection des réfugiés*, n°52 (XXXIX) (1988).
- . Comité exécutif, *Solutions durables et protection internationale des réfugiés*, n°56 (XL) (1989).
- . Comité exécutif, *Conclusion sur la protection internationale*, n°65 (XLII) (1991).
- . Comité exécutif, *Conclusion sur la cessation de statut*, n°69 (XLIII) (1992).
- . Comité exécutif, *Caractère volontaire du rapatriement*, n°73 (XLIV) (1993).
- . Comité exécutif, *Conclusions générales*, n°74 (XLV) (1994).

- Comité exécutif, Conclusion générale sur la protection internationale, n°79 (XLVII) (1996).
- Comité exécutif, *Conclusion générale sur la protection internationale*, Conclusion n°81 (XLVIII) (1997).
- Comité exécutif, *Thème annuel : les défis du rapatriement*, 48^e sess., Doc. NU A/AC.96/887 (1997).
- Comité exécutif, *Conclusion générale sur la protection internationale*, n° 85 (XLIX) (1998).
- Comité exécutif, *Conclusion sur la protection internationale*, n°87 (L) (1999).
- Comité exécutif, *Conclusion sur la protection internationale*, n°89 (LI) (2000).
- Comité exécutif, Conclusion générale sur la protection internationale, n°99 (LV) (2004).
- Comité exécutif, *Conclusion sur la coopération internationale et le partage de la charge et des responsabilités dans les afflux massifs*, n°100 (LV) (2004).
- Comité exécutif, *Conclusion sur les questions relatives à la sécurité juridique dans le contexte du rapatriement librement consenti des réfugiés*, n°101 (LV) (2004).
- Comité exécutif, Questions relatives à la sécurité physique dans le contexte du rapatriement librement consenti, Doc. NU EC/54/SC/CRP.12 (2004).
- Comité exécutif, *Intégration sur place*, n°104 (LVI) (2005).
- Comité exécutif, Solidarité internationale et partage de la charge sous tous ses aspects: responsabilités nationales, régionales et internationales en matière de réfugiés, 49^e sess., Doc. NU A/AC.96/904 (1998).
- Comité exécutif, Évaluation et élaboration de la politique générale : Rapport du Haut Commissaire, 58^e sess., Doc. NU A/AC.96/1043 (2007).
- Consultations mondiales sur la protection internationale : Mécanismes de coopération internationale afin de partager les responsabilités et le fardeau lors d'afflux massifs, 1^{ère} réunion, Doc. NU EC/GC/01/7 (2001).
- *Consultations mondiales sur la protection internationale : Protection des réfugiés lors d'afflux massifs. Cadre général de protection*, 1^{ère} réunion, Doc. NU EC/GC/01/4 (2001).
- *Consultations Mondiales, Summary Conclusions : The Principle of Non-refoulement*, Doc. NU UNHCR/IOM/08/2002 (2001).
- *Consultations mondiales sur la protection internationale : Rapatriement librement consenti*, 4^e réunion, Doc. NU EC/GC/02/5 (2002).
- *Déterminer qui est réfugié : Module d'autoformation 2*, Genève, UNHCR, 2005.

- . *Dialogue de haut niveau sur les migrations internationales et le développement: observations et recommandations de l'UNHCR* (juin 2006), en ligne : UNHCR <www.unhcr.org/home/RSDLEGAL/44ca10094.pdf>.
- .« Dialogue on Voluntary Repatriation and Sustainable Reintegration in Africa » (2004) 23:3 Refugee Survey Quarterly 261.
- . *Document de travail sur l'application des clauses de cessation ("changements de circonstances") dans la Convention de 1951*, Doc. NU EC/SCP/1992/CRP.1 (1991).
- .« Focus on South Soudan Return and Reintegration » (1^{er} octobre 2007), en ligne: Return, Reintegration and Recovery <<http://rrr.unsudanig.org> >.
- . *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés*, Genève, UNHCR, 1992.
- . *Groupe de Convention Plus sur l'utilisation stratégique de la réinstallation, Cadre multilatéral d'accords sur la réinstallation*, Doc. NU FORUM/2004/6 (2004).
- . *Global Trends 2006: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons*, Genève, UNHCR, 2007, en ligne: UNHCR <<http://www.unhcr.org/statistics/STATISTICS/4676a71d4.pdf>>.
- . *Handbook Voluntary Repatriation: International Protection*, Genève, UNHCR, 1996.
- . *Les réfugiés dans le monde 2000*, Genève, UNHCR, 2000.
- . «New Resettlement Programmes», en ligne : UNHCR <<http://www.unhcr.org/protect/3bb2e1d04.html>>.
- . *Note d'information sur les aspects du rapatriement librement consenti touchant à la protection*, Doc. NU EC/1992/SCP/CRP.3 (1992).
- . *Note d'information sur l'élaboration par le HCR de principes directeurs sur les aspects de protection du rapatriement librement consenti*, Doc. NU EC/SCP/80 (1993).
- . *Note sur le non-refoulement*, Doc. NU EC/SCP/2 (1977).
- . *Note sur la protection internationale*, Doc. off. AG NU, 52^e sess., Doc. NU A/AC.96/951 (2001).
- . *Note sur la protection internationale*, Doc. off. AG NU, 53^e sess., Doc. NU A/AC.96/965 (2002).
- . *Note sur la protection internationale*, Doc. off. AG NU, 54^e sess., Doc. NU A/AC.96/975 (2003).
- . *Note sur la protection internationale*, Doc. off. AG NU, 55^e sess., Doc. NU A/AC.96/989 (2004).

- . *Note sur la protection internationale*, Doc. off. AG NU, 58^e sess., Doc. NU A/AC.96/1038 (2007).
- . *Manuel pour les activités de rapatriement et de réintégration*, Genève, UNHCR, 2004.
- . *Manuel des situations d'urgence*, Genève, UNHCR, 2001.
- . «Le déplacement forcé augmente, selon les statistiques annuelles de l'UNHCR» (17 juin 2008), en ligne: UNHCR <<http://www.unhcr.fr/cgi-bin/texis/vtx/news/opendoc.htm?tbl=NEWS&id=4856264b2>>.
- . «Opérations et urgences précédentes», en ligne : UNHCR <<http://www.unhcr.fr/cgi-bin/texis/vtx/protect?id=45ba21d32>>.
- . *Protecting Refugees: A Field Guide for NGO's*, Genève, UNHCR, 1999, en ligne: UNHCR <<http://www.unhcr.org/publ/PUBL/3d4a5b634.pdf>>.
- . *Protéger les réfugiés: le rôle du HCR*, Genève, UNHCR, 2008.
- . « Qu'est-ce que la réinstallation ? », en ligne : UNHCR <<http://www.unhcr.fr/cgi-bin/texis/vtx/protect?id=45be06712>> .
- . Rapport de la table ronde sur le rapatriement librement consenti, Institut du droit international humanitaire, Italie, San Remo, 16-19 juillet 1985.
- . Rapport global 2003, Genève, UNHCR, 2004, en ligne : UNHCR <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/template?page=publ&src=static/gr2003/gr2003toc.htm>>.
- . *Rapport Global 2006*, Genève, UNHCR, 2006, en ligne: UNHCR <<http://www.unhcr.fr/gr06/index.html>>.
- . *Réfugiés: Tendances mondiales en 2005 : Panorama statistique des populations de réfugiés, de demandeurs d'asile, de personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, d'apatrides et autres personnes relevant de la compétence du HCR*, Genève, UNHCR, 2006, en ligne: UNHCR <<http://www.unhcr.fr/cgi-bin/texis/vtx/statistics/opendoc.pdf?tbl=STATISTICS&id=4486ceb12>> .
- . Sous-comité de la protection, *La solution au problème des réfugiés et la protection des réfugiés*, Doc. NU EC/SCP/55 (1989).
- . Sous-comité plénier sur la protection internationale, *Rapport de la réunion de 13 et 14 avril 1992*, Doc. NU EC/SCP/71 (1992).
- . *State of the World's Refugees: in Search of Solutions*, Genève, UNHCR, 1995.
- . *State of the World's Refugees: a Humanitarian Agenda*, Genève, UNHCR, 1997.
- . *State of the World's Refugees: Human Displacement in the New Millennium*, Genève, UNHCR, 2006.

-----. «UNHCR's Evaluation Policy » (2002), en ligne :

UNHCR<<http://www.unhcr.org/research/RESEARCH/3d99a0f74.pdf>>.

Hocké, Jean-Pierre. Beyond Humanitarianism : the Need for Political Will to Resolve Today Refugee Problem, Joyce Pearce Memorial Lecture, Université Oxford, 29 octobre 1986, en ligne: UNHCR

<<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/admin/opendoc.htm?tbl=ADMIN&page=home&id=3ae68fd518>>.

Ogata, Sadako. Allocution d'ouverture, Rencontre internationale sur l'assistance humanitaire aux victimes du conflit en Ex-Yougoslavie, Genève, 29 juillet 1992.

-----. Allocution d'ouverture, 48^e session du Comité exécutif du programme du Haut Commissaire, Genève, 4 octobre 1993, en ligne: UNHCR

<<http://www.unhcr.org/admin/ADMIN/3ae68fad0.html> >.

-----. Allocution d'ouverture, Forum annuel InterAction, Alexandrie, Virginie, 5 mai 1997, en ligne: UNHCR <<http://www.unhcr.org/admin/ADMIN/3ae68fae8.html>>.

-----. Conférence sur les secours humanitaires et la prévention des conflits meurtriers, organisée sous les auspices de la Commission Carnegie et du HCR, Genève, 17 février 1997, en ligne: UNHCR <<http://www.unhcr.org/admin/ADMIN/3ae68fb44.html>>.

-----. « Face to Face Luncheon Carnegie Endowment », Washington, D.C., 22 Mai 1998, en ligne: UNHCR < <http://www.unhcr.org/admin/ADMIN/3ae68fac6.html> >.

-----. Allocution d'ouverture, 8^e session du Comité exécutif du programme du Haut Commissaire, Genève, 24 juin 1997, en ligne : UNHCR < <http://www.unhcr.org/admin/ADMIN/3ae68fba4.html>>.

-----. Allocution d'ouverture, « Healing the Wounds: Refugees, Reconstruction and Reconciliation», Académie internationale de la paix, 1er Juin 2006, en ligne : UNHCR <<http://www.unhcr.org/doclist/admin/3be026772/skip-120.html> >.

Ruud Lubbers. « Trouver un chez-soi », Journée mondiale du réfugié, Genève, 20 juin 2004, en ligne : UNHCR < <http://www.unhcr.fr/cgi-bin/texis/vtx/admin/opendoc.htm?tbl=ADMIN&id=416fe6734> >.

Autres documents internationaux

Institut international de droit humanitaire. *Déclaration de San Remo sur le principe de principe de non refoulement*, San Remo, Septembre 2001.

OÉA. Commission interaméricaine des Droits de l'Homme, *Déclaration de Carthagène sur les réfugiés latino-américains*, Doc. off. OEA/Ser.L/V/II.66/doc.10 (1984).

Organisation internationale pour les migrations (OIM). «La protection des réfugiés», en ligne : OIM < <http://www.iom.int/jahia/Jahia/lang/fr/pid/281>>.

OUA. Conseil des ministres, *Résolution sur le rapatriement librement consenti des réfugiés africains*, Doc. off. CM/Res.399 (XXIV) (1975).

OUA. « Recommandation XI : réinstallation et placement des réfugiés », dans *Conférence sur les aspects juridiques, économiques et sociaux du problème des réfugiés africains*, Addis-Abeba, 9-18 octobre 1967 (AFR/REF/CONF/1967/n°10).

Documents des ONG

Amnesty International. *La communauté internationale coopère au renvoi des réfugiés rwandais de Tanzanie*, Doc. AI AFR 02/35/96 (1996), en ligne: Amnesty International <<http://asiapacific.amnesty.org/library/Index/ENGAFR020351996?open&of=ENG-TZA>>.

Amnesty International. *Région des Grands Lacs: Les réfugiés et les personnes déplacées sont toujours livrés à un sort incertain*, Doc. AI AFR 02/007/1997 (1997), en ligne : Amnesty International <<http://web.amnesty.org/library/Index/FRAAFR020071997?open&of=FRA-TZA>>.

Amnesty International. *Les rapatriements massifs ne tiennent pas compte des droits de l'homme*, Doc. AI AFR 47/02 /97 (1997), en ligne: Amnesty International <<http://www.amnesty.org/en/library/asset/AFR47/002/1997/fr/dom-AFR470021997fr.pdf>>.

Amnesty International. *Report 1998: Liberia*, Londres, Amnesty International, 1998, en ligne: Refworld < <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3ae6a9f45c> >

Amnesty International. *West Africa: Guinea and Sierra Leone: No place of refuge*, Doc. AI AFR 05/006/01 (2001), en ligne: Amnesty International <<http://asiapacific.amnesty.org/library/Index/ENGAFR050062001?open&of=ENG-GIN> >.

Conseil canadien pour les réfugiés. « Rapatriement volontaire », Colloque international sur les droits des réfugiés, Toronto, 17-19 juin 2006, en ligne : CCR <<http://www.ccrweb.ca/fr/rapport2.html> >.

Conseil international des agences bénévoles. « NGO Statement on Legal Safety Issues in the Context of Voluntary Repatriation: Agenda Item 4 (IV) » (2004), en ligne: ICVA < <http://www.icva.ch/doc00001199.html> >.

Forced Migration. « Legal Provisions, Principles, Guidelines and Agreement », en ligne: Forced Migration <<http://www.forcedmigration.org/guides/fmo042/fmo042-2.htm>>.

International Crisis Group. *Liberia and Sierra Leone, Rebuilding Failed States*, Crisis Group Africa Report n°87 (2004), en ligne: ICG < <http://globalpolicy.icg.org/security/issues/liberia/2004/1208failedstates.pdf>>.

United States Committee for Refugees and Immigrants. *World Refugee Survey 1998: Liberia*, New York, USCRI, 1998, en ligne: Refworld < <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3ae6a8bd28> >.

Doctrine et autres documents

Articles

Abella, Manolo. « Policies and Best Practices for Management of Temporary Migration », Symposium international sur la migration et le développement, Doc. NU UN/POP/MIG/SYMP/2006/03, Turin, Italie, 28-30 juin 2006, en ligne : ONU <http://www.un.org/esa/population/migration/turin/Symposium_Turin_files/P03_SYMP_Abella.pdf>.

Abi-Saab, Georges. « Le droit international humanitaire à l'épreuve des crises » dans Coopérer pour la paix dans l'Afrique des Grands Lacs : quel rôle pour les droits de l'Homme et l'humanitaire ?, Actes du 3e Symposium de la Francophonie tenues le 27 et 28 septembre 2001 à Genève, 41, en ligne : Réseau documentaire international sur la région des Grands Lacs <http://www.grandslacs.net/doc/2917.pdf>

Allain, Jean. «The Jus Cogens Nature of Non Refoulement» (2001) 13 Int'l J. Refugee L. 533

Barnett, Michael et Martha Finnemore. «The Politics, Power and Pathologies of International Organization » (1999) 53:4 International Organization 699.

Barnett, Michael. « UNHCR and the Ethics of Repatriation » (2001) 10 Forced Migration 31.

Barnett, Michael. « UNHCR and Unvoluntary Repatriation : Environmental Developments, the Repatriation Culture and the Rohingya Refugees », 41^e Conférence annuelle de l'Association des études internationales, Los Angeles, 14-18 mars 2000, en ligne : CIAO <<http://www.ciaonet.org/>>.

Barutciski, Michael. « Involuntary Repatriation when Protection is no Longer Necessary: Moving Forward after the 48th Session of Executive Committee » (1998) 10 Int'l J. Refugee L. 236.

Barutciski, Michael. « Le militantisme juridique et le néo-naturalisme face au droit international positif : les flux massifs des réfugiés et la sécurité nationale » (2002) 14:1 R.Q.D.I. 38.

Bradley, Megan. «In Safety and in Dignity: Refugee Returns, Redress and Post Conflict Security» dans *Sécurité et défense: enjeux nationaux et internationaux*. 9^{ème} Symposium annuel des étudiants diplômés tenu les 27 et 28 octobre 2006 à Kingston.

Bradley, Megan. «Return in Dignity: A Neglected Protection Challenge», Working Paper n° 40, 2007.

Bueno, Olivia. «Forced Home? Focus on Rwandan Refugees in Tanzania» (2003) 1:1 Africa Refugee Rights News, en ligne: Africa Refugee Rights News <http://www.humanrightsfirst.org/intl_refugees/intl_refugees_news/newsletter_01.htm>

- Chetail, Vincent. «Voluntary Repatriation in Public International Law: Concepts and Contents», (2004) 23:3 *Refugee Survey Quarterly* 1.
- Chimni, B.S. «From Resettlement to Involuntary Repatriation: Toward a Critical History of Durable Solutions to Refugee Problems» (2004) 23:3 *Refugee Survey Quarterly* 52.
- Chimni, B.S. «Legal and Policy Issues relating to UNHCR's Involvement in the Promotion, Facilitation and Encouragement of Voluntary Repatriation», document présenté à la table ronde sur le rapatriement volontaire, Genève, UNHCR, 1993.
- Chimni, B.S. «The Meaning of the Words and the Role of UNHCR in Voluntary Repatriation » (1993) 5:3 *Int'l J. Refugee L.* 442.
- Chimni, B.S., «Perspectives on Voluntary Repatriation: A Critical Note» (1991) 3:3 *Int'l J. Refugee L.* 541.
- Clark, Tom et Crépeau. François. «Mainstreaming Refugee Rights. The 1951 Refugee Convention and International Human Rights Law» (1999) 17:4 *Nethl. Q. H. R.* 389.
- Coleman, Nicolas. «Non-refoulement Revised: Renewed Review of the Status of the Principle of Non-refoulement as Customary International Law » (2005) 5 *Eur. J. Migr. & L.* 23.
- Crisp, Jeff. « Mind the gap! UNHCR, Humanitarian Assistance and the Development Process », *New Issues in Refugee Research, Working Paper n°43*, 2001
- Duffy Toft, Monica. «The Myth of the Borderless World: Refugees and Repatriation Policy» (2007) 24:2 *Conflict Management and Peace Science* 139.
- Fitzpatrick, Joan. « Current Issues in Cessation of Protection Under Article 1C of the 1951 Refugee Convention and Article I.4 of the 1969 OAU Convention», *Table ronde sur la cessation organisée dans le cadre des Consultations mondiales sur la protection internationale*, Genève, 2001, en ligne: UNHCR < <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendoc.pdf?tbl=PROTECTION&page=PROTECT&id=3b3889c28>>.
- Frelick, Bill. «The Right of Return» (1990) 2:3 *Int'l J. Refugee L.* 442.
- Frushone, Joel. USCRI, «Repatriation of Rwandan refugees living in Tanzania » (10 janvier 2003), en ligne: Relief Web < <http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900SID/OCHA-64BPSF?OpenDocument>>.
- Goodwin-Gill, Guy. « Asylum: The Law and Politics of Change » (1995) 7:1 *Int'l J. Refugee L.* 8.
- Gorlick, Brian. « Human Rights and Refugees: Enhancing Protection through International Human Rights Law », *Working Paper n° 30*, 2000.
- Hailbronner, Kay. « Non-refoulement and Humanitarian Refugees: Customary International Law or Wishful Legal Thinking » (1986) 6 *Va. J. Int'l L.* 857.

- Hammerstad, Anne. « Whose Security? UNHCR, Refugee Protection and the State Security after the Cold War » (2000) 31:4 Security Dialogue 391.
- Harrell-Bond, Barbara. «Repatriation: Under what Conditions is it the Most Desirable Solution for Refugees? An Agenda for Research» (1989) 32:1 African Studies Review 41.
- Hathaway, James. « Reconsideration of the Underlying Premise of Refugee Law » (1990) 31:1 Harv. Int'l L. J. 129.
- Hathaway, James. «The Meaning of Repatriation » (1997) 9: 4 Int'l J. Refugee L. 551.
- Hathaway, James. «The Right of States to Repatriate Former Refugees» (2005) 20:1 Ohio St. J. Disp. Resol. 175.
- Hathaway, James. «Who Should Watch Over Refugee Law», (2001) 14 Forced Migration Review 23.
- HCR. « Message to all Rwandese refugees in Tanzania from the Government of the United Republic of Tanzania and the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees » (1997) 9:2 Int'l J. Refugee L. 328.
- Heimerl, Daniel. «The Return of Refugees and Internally Displaced Persons: from Coercion to Sustainability » (2005) 12: 3 International Peacekeeping 377.
- Hyndman, Jennifer. «Preventive, Palliative ou Punitive ? Safe Spaces in Bosnia-Herzegovina, Somalia and Sri Lanka » (2003) 16:2 Journal of Refugee Studies 167
- Ighodaro, MacDonald. «A Critical Anti-Racist Interrogation of Voluntary/Forced Repatriation Theory: The Intersections of African Refugees' Dilemma» (2004) 21:1 Refugee 50.
- Jabobsen, Karen. « Can Refugees Benefit the State? Refugee Resources and African Statebuilding » (2002) 40 Journal of Modern African Studies 577.
- Jacobsen, Karen. «Factors Influencing the Policy Responses of Host Governments to Mass Refugee Influxes» (1996) 30:3 International Migration Review 655.
- Kelman, Herbert. «The Conditions, Criteria and Dialectics of Human Dignity: A transnational Perspective» (1977) 21 International Studies Quarterly 529.
- Kifleyesus, Abbede. «Strategies of Repatriation and Reintegration of Eritrean Returning Refugees» (2005) 1: 2 Journal of Middle Eastern Geopolitics 103.
- Langren, Karin. «The Future of Refugee Protection: Four Challenges» (1998) 11:4 Journal of Refugee Studies 416.
- Le Rutte, Mathijs. «La réalité du retour : les personnes déplacées au Darfour» (2005) 24 Migration Forcée 37.
- Makanya, Stella Tandai. « Voluntary Repatriation in the 1990's: Issues and Challenges» Numéro special (1995) Int'l J. Refugee L. 172.

- March, Elizabeth. «Overseeing the Refugee Convention», Working Paper n°3, 2001.
- Marten, Kerstin. «Examining the (Non-) Status of NGOs in International Law» (2003) 10:2 Indiana Journal of Global Legal Studies 1
- Meyer, Michael. «Dignity, Rights and Self Control» (1989) 99:3 Ethics 520.
- Millbank, Adrienne. «The Problem with the 1951 Refugee Convention», Research Paper n°5 2000–01, Social Policy Group, 2001, en ligne: Parliament of Australia < <http://www.aph.gov.au/LIBRARY/Pubs/RP/2000-01/01RP05.pdf> >.
- Milner, David. «Exemption from Cessation of Refugee Status in the Second Sentence of Article 1C(5)/(6) of the 1951 Refugee Convention» (2004) 16:1 Int'l J. Refugee L. 91.
- Okoth-Obbo, George. «Thirty Years On: A Legal Review of the 1969 OAU Refugee Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa » (2001) 20:1 Refugee Survey Quarterly 81.
- Opondo, Enoch. «Refugee Repatriation During Conflict: Grounds for Scepticism» (1992) 16:4 Disasters 359.
- Othman-Chande, M. «The Emerging International Law Norms for Refugee Repatriation » (1993) 46 R.H.D.I. 103.
- Rogge, John et Akol, Joshua. « Repatriation: It's Role in Resolving Africa's Refugee Dilemma » (1989) 23:2 International Migration Review 184.
- Rutinwa, Bonaventure. «Prima Facie Status and Refugee Protection », Working Paper n°69, 2002.
- Rutinwa, Bonaventure. «The End of Asylum: The Changing Nature of Refugee Policies in Africa» (2002) 21:1 Refugee Survey Quarterly 12.
- Rwelamira, Medard R. «Two Decades of the 1969 OAU Convention Governing the Specific Aspects of the Refugee Problem in Africa» (1989) 1 Int'l J. Refugee L. 557.
- Sainz-Pardo, P. V. « The Contemporary Relevance of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees » (2002) 6:2 Int'l J. H. R. 23.
- Schenkenberg van Mierop, Ed. «UNHCR and NGOs: Competitors or Companions in Refugee Protection? » (2004), en ligne : Migration Information Source < <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=200>>.
- Sommers, Marc. «The Dynamics of Coordination», Occasional Paper n°40, Watson Institute for International Studies , Université Brown, 2001, en ligne: Watson Institute for International Studies < <http://www.watsoninstitute.org/pub/OP40.pdf>>
- Stein, Barry «Refugee Repatriation, Return and Refoulement During Conflict » (octobre 1997), en ligne: United States Agency for International Development (USAID) <http://pdf.dec.org/pdf_docs/pnacd092.pdf >.

- Stein, Barry et Cuny, Fred C. «Repatriation Under Conflict », World Refugee Survey, U.S. Committee for Refugees (1991), en ligne: Université de l'État du Michigan <<http://www.msu.edu/course/pls/461/stein/uscr91-98.htm>> .
- Sugino, Kyoichi. «The Non-Political and Humanitarian Clause in UNHCR's Statute» (1998) 17:1 Refugee Survey Quarterly 33.
- Sztucki, Jerzy. «The Conclusions on the International Protection of Refugees Adopted by the Executive Committee of the UNHCR Programme» (1989) 1 Int'l J. Refugee L. 285.
- Takahashi, Saul. «The UNHCR Handbook on Voluntary Repatriation: the Emphasis of Return over Protection » (1997) 9 Int'l J. Refugee L. 593.
- Vedsted-Hansen, Jens. «An Analysis of the Requirements for Voluntary Repatriation», (1997) 9:4 Int'l J. Refugee L. 559.
- Wa Kabwe-Segatti, Aurelia. « Du rapatriement volontaire au refoulement dissimulé » (2002) 85 Politique Africaine 75.
- Weiner, Myron. «The Clash of Norms: Dilemmas in Refugee Policies» (1998) 11:4 Journal of Refugee Studies 434.
- Whitaker, Beth Elise. « Changing Priorities in Refugee Protection: the Rwandan Repatriation from Tanzania » (2002) 21:1 Refugee Survey Quarterly 328.
- Wilde, Ralph. *Quis Custodiet Ipsos Custodes? : Why and How UNHCR Governance of Development Refugee Camps Should be Subject to International Human Rights Law »* (1998) 1 Yale Human Rts. & Dev. L. J. 107.
- Zieck, Marjoleine. « Voluntary Repatriation: Paradigm, Pitfalls, Progress» (2004) 23:3 Refugee Survey Quarterly 33.
- Zieck, Marjoleine. «Vanishing Points on the Refugee Law Regime: Response to James Hathaway», (2005) 20 Ohio St. J. On Disp. Resol. 217.
- Zieck, Marjoleine. «Voluntary Repatriation: An Analysis of the Refugee's Right to Return to his Own Country» (1992) 44 Aus. J. Pub.& Int'l. L. 137.

Monoographies

- Allen, Tim et Hubert Morsink. *When Refugees go Home: African Experiences*, New Jersey, Africa World Press, 1994.
- Barnett, Michael et Martha Finnemore. *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*, Ithaca, Cornell University Press, 2004.
- Bayefsky, Anne et Doyle, Michael. *Dir. Emergency Return: Principles and Guidelines*, Princeton, Center of International Studies, 1999.

- Bemba, Joseph. *Dictionnaire de la justice internationale, de la paix et du développement*, Paris, L'Harmattan, 2004.
- Black, Richard et Khalid Koser. *The End of the Refugee Cycle? Refugee Repatriation and Reconstruction*, New York, Berghahn, 1999.
- Bouteillet-Paquet, Daphnée. *L'Europe et le droit d'asile: la politique européenne et ses conséquences sur les pays d'Europe centrale*, Paris, L'harmattan, 2001.
- Breton-Le Goff, Gaëlle. *L'influence des organisations non gouvernementales (ONG) sur la négociation de quelques instruments internationaux*, Bruxelles, Bruylant, 2001.
- Combacau, Jean et Sur, Serge. *Droit International Public*, 6^e éd., Paris, Montchrestien, 2004.
- De Guglielmo, Verdirame et Harrell-Bond, Barbara E. *Rights in Exile: Janus-Faced Humanitarianism*, New York, Berghahn Books, 2005.
- Eggli, Ann Vibeke. *Mass Refugee Influx and the Limits of Public International Law*, La Haye, Martinus Nijhoff, 2002.
- Goodwin-Gill, Guy et Jane McAdam. *The Refugee in International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2007.
- Goodwin-Gill, Guy. *The Refugee in International Law*, 2^e éd., Oxford, Clarendon Press, 1996.
- Goodwin-Gill, Guy. *The Refugee in International Law*, Oxford, Clarendon, 1983.
- Grahl-Madsen, Atle. *The Status of Refugees in International Law*, vol. 2, Leyden, Sijthoff, 1966.
- Hannum, Hurst. *The Right to leave and to return in International Law*, La Haye, Martinus Nijhoff, 1987.
- Hathaway, James. *Refugee Rights under International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.
- Henckaerts, Jean-Marie. *Mass Expulsion in Modern International Law and Practice*, La Haye, Martinus Nijhoff, 1995.
- Jackson, Ivor C. *The Refugee Concept in Group Situations*, La Haye, Martinus Nijhoff, 1999.
- Kant, Immanuel. *Doctrine de la vertu : métaphysique des mœurs*, Paris, Librairie philosophique J. Vrin, 1986.
- Loescher, Gil. *The UNHCR and World Politics: A Perilous Path*, Oxford, Oxford University Press, 2001.
- Maynard, Kimberly. *Healing Communities in Conflict: International Assistance in Complex Emergencies*, New York, Colombia University Press, 1999.
- Mubiala, Mutoy. *La mise en œuvre du droit des réfugiés et des personnes déplacées en Afrique : problématique et perspectives*, Paris, Academia-Bruylant, 2006.

Newman, Edward et Van Selm, Joanne. Dir. *Refugees and Forced Displacement: International Security, Human Vulnerability and the State*, Tokyo, United Nations University Press, 2003.

Patrnoġic, Jovan. *Introduction to International Refugee Law*, San Remo, Institut international de droit humanitaire, 1996.

Stedman, Stephen John et Fred Tanner. *Refugee Manipulation: War, Politics and the Abuse of Human Suffering*, Washington, Brookings Institution Press, 2003.

Stein, Barry. *Policy Challenges Regarding Repatriation in the 1990s: Is 1992 the Year for Voluntary Repatriation?*, Medford (Massachusetts), Université Tufts, 1992.

Waldman, Lorne. *The Definition of Convention Refugee*, Toronto, Butterworths, 2001.

Zieck, Majorleine. *UNHCR and Voluntary Repatriation of Refugees: A Legal Analysis*, La Haye, Martinus Nijhoff, 1997.

Contribution

Adelman, Howard. «Refugee Repatriation» dans Stephen John Stedman, Donald Rothchild et Elizabeth M. Cousens, dir., *Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements*, Londres, Lynne Rienner, 2002, 273.

Chimni, B.S. «Post-conflict, Peace-building and the Return of Refugees: Concepts, Practices and Institutions » dans Edward Newman et Joanne Van Selm, dir., *Refugees and Forced Displacement: International Security, Human Vulnerability and the State*, Tokyo, United Nations University Press, 2003, 195.

Ferris, Elizabeth. «The Role of Non Governmental Organizations in the International Refugee Regime», dans Niklaus Steiner, Mark Gibney et Gil Loescher, dir., *Problems of Protection: the UNHCR, Refugees and Human Rights*, New York, Routledge, 2003, 117.

Fitzpatrick, Joan et Bonoan, Raphael. «Cessation of Refugee Protection» dans Erika De Feller, Volker Türk et Frances Nicholson, dir., *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, 491.

Goodwin-Gill, Guy. «The Right to Leave, the Right to Return and the Question of a Right to Remain » dans Vera Gowland-Debbas, dir., *The Problem of Refugees in the Light of Contemporary International Law Issues*, La Haye, Martinus Nijhoff, 1995, 93.

Goodwin-Gill, Guy. «Voluntary Repatriation: Legal and Policy Issues» dans Gil Loescher et Laila Monahan, dir., *Refugees and Internationals Relations*, Oxford, Oxford University Press, 1989, 255.

Gorlick, Brian. «Refugee Protection in Troubled Times: Reflections on Institutional and Legal Developments at Crossroads» dans Niklaus Steiner, Mark Gibney et Gil Loescher, dir., *Problems of Protection: the UNHCR, Refugees and Human Rights*, New York, Routledge, 2003, 79.

Gorman, Robert F. et Kibreab, Gaim. «Repatriation Aid and Development Assistance» dans James Hathaway, dir., *Reconceiving International Refugee Law*, La Haye, Martinus Nijhoff, 1997, 35.

Kälin, Walter. « Safe Return for Refugees of Violence: a Blueprint for Action » dans Vera Gowland et Klaus Samson, dir., *Problems and Prospects of Refugee Law*, Genève, Institut universitaire de hautes études internationales, 1992.

Kälin, Walter. « Supervising the 1951 Convention on the Status of Refugees: Article 35 and Beyond » dans Erika De Feller, Türk Volker, Frances Nicholson, dir., *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, 613.

Lassailly-Jacob, Véronique. « Migrants malgré eux : une proposition de typologie » dans Véronique Lassailly-Jacob, J.Y. Marchal et A. Quesnel, *Déplacés et réfugiés : la mobilité sous contrainte*, dir., Paris, Éditions de l'IRD, 1999, 27.

Lauterpacht, Elihu et Bethlehem, Daniel. « The Scope and Content of the Principle of *Non-refoulement*: Opinion » dans Erika De Feller, Türk Volker, Frances Nicholson, dir., *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, 87.

Loescher, Gil. « UNHCR at Fifty » dans Niklaus Steiner, Mark Gibney et Gil Loescher, dir., *Problems of Protection: the UNHCR, Refugees and Human Rights*, New York, Routledge, 2003, 3.

Preston, Rosemary. « Researching Repatriation and Reconstruction: Who is Researching What and Why? » dans Richard Black et Koser Khalid, dir., *The End of the Refugee Cycle? Refugee Repatriation and Reconstruction*, New York, Berghahn, 1999, 18.

Rogge, John. « Repatriation of Refugees: a Not-So-Simple Optimum Solution », Symposium sur les aspects économiques et sociaux des retours volontaires de masse de réfugiés, Harare, Zimbabwe, Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social, 1991.

Ruiz, Hiram A. « Training for Voluntary Repatriation : Challenges and Opportunity » dans *Refugees and Development Assistance: Training for Voluntary Repatriation*, Symposium international tenu du 27-29 mars 1994 et organisé par l'Agence de coopération japonaise (JICA) et l'Université du Montana, *Rapport final et recommandations*, Montana, Bureau des programmes internationaux, 1994, 47.

Türk, Volker et Nicholson, Frances. « Refugee Protection in International Law : an Overall Perspective », dans Erika De Feller, Türk Volker, Frances Nicholson, dir., *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, 3.

Van Rooyen, René. « Repatriation: A Viable Solution for the 90's » dans *Refugees and Development Assistance: Training for Voluntary Repatriation*, Symposium international tenu du 27-29 mars 1994 et organisé par l'Agence de coopération japonaise (JICA) et l'Université du Montana, *Rapport final et recommandations*, Montana, Bureau des programmes internationaux, 1994, 10.

Zieck, Marjoleine. « UNHCR's Special Agreements » dans Jan Klabbers et René Lefeber, dir., *Essays on the Law of Treaties : A Collection of Essays in Honour of Bert Vierdag*, La Haye, Martinus Nijhoff, 1998, 171.

Mémoires et thèses

Collins, Johns. *An Analysis of the Voluntariness of Refugee Repatriation in Africa*, mémoire de maîtrise, Université du Manitoba, 1996, en ligne: Université du Manitoba <http://www.umanitoba.ca/institutes/disaster_research/refugee_thesis/index.html>.

Journaux et communiqués de presse

« 40,000 refugees return home from Zambia » *Zambezi Times* (16 avril 2004), en ligne: SAMP <<http://www.queensu.ca/samp/migrationnews/2003/apr.htm>>.

« Angola: Refugees Returning, But Little Aid Available » *IRIN* (5 juillet 2002), en ligne: <http://www.irinnews.org/report.aspx?reportid=32852>>.

« First wave of Angolan refugees to go home next year » *IRIN* (28 novembre 2002), en ligne: SAMP <<http://www.queensu.ca/samp/migrationnews/2002/nov.htm#Angola>>.

« Dwindling numbers of refugees opting for repatriation » *IRIN* (8 juillet 2002), en ligne: SAMP <<http://www.queensu.ca/samp/migrationnews/2002/july.htm>>.

«Thousands more refugees seek repatriation » *IRIN* (9 janvier 2003), en ligne: SAMP <<http://www.queensu.ca/samp/migrationnews/2003/jan.htm>>.

«Thousands of Angolan refugees return home» *SAPA* (12 juin 2002), en ligne: IOI <http://www.iol.co.za/index.php?set_id=1&click_id=68&art_id=qw1023988500219B251>.

«Uganda: Funding Shortfall Worries Agencies, Government» *IRIN* (9 mai 2008), en ligne: IRIN <<http://www.irinnews.org/report.aspx?ReportId=78047>>.

«UNHCR addresses returnee concerns » *IRIN* (14 mars 2003), en ligne: SAMP <<http://www.queensu.ca/samp/migrationnews/2003/mar.htm>>.

«UNHCR prepares to start repatriating Angolans » *IRIN* (23 avril 2003), en ligne: SAMP <<http://www.queensu.ca/samp/migrationnews/2003/apr.htm#Namibia>>.

«UNHCR to begin repatriation of refugees in Zambia », *Zambezi Times* (17 septembre 2002), en ligne: SAMP <<http://www.queensu.ca/samp/migrationnews/2002/sep.htm#Zambia>>.

HCR. Communiqué, « Growing numbers of Burundians flee to neighbouring Tanzania » (14 février 2006), en ligne: UNHCR <<http://www.unhcr.org/news/NEWS/43f1fb374.html>>.

----- Communiqué, « UNHCR resumes repatriation of Congolese in Republic of Congo » (25 janvier 2008), en ligne: Reliefweb <<http://www.reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db900SID/YSAR-7B7TFJ?OpenDocument>>.

----- Communiqué, «Burundi : Le seuil des 300 000 rapatriés burundais a été franchi» (3 avril 2008), en ligne : Reliefweb<<http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/RMOI-7DBV2R?OpenDocument&rc=1&cc=bdi>>.

Organisation des Nations Unies. Communiqué AG/SHC/3801, «Le Haut Commissaire pour les réfugiés appelle les délégués de la troisième commission à défendre le statut des réfugiés et le régime de l'asile» (9 septembre 2004), en ligne : ONU <<http://www.un.org/News/fr-press/docs/2004/AGSHC3801.doc.htm>>.

----- Communiqué CS/8618, « Le Haut Commissaire de l'ONU pour les réfugiés, Antonio Guterres, s'inquiète devant le conseil de l'instabilité au Darfour et dans la région des Grands Lacs» (24 janvier 2006), en ligne : ONU <<http://www.un.org/News/fr-press/docs/2006/CS8618.doc.htm>>.

----- Communiqué SG/SM/10145, «Le secrétaire général salue devant le comité exécutif du HCR les engagements du sommet mondial en faveur de la communauté humanitaire» (6 octobre 2005), en ligne : ONU <<http://www.un.org/News/fr-press/docs/2005/SGSM10145.doc.htm>>.

----- Communiqué SG/SM/9812, «Kofi Annan exhorte les bailleurs de fonds à combler le déficit de financement pour 2005 en versant 2,6 milliards de dollars pour le Soudan» (11 avril 2005), en ligne : ONU<<http://www.un.org/News/fr-press/docs/2005/SGSM9812.doc.htm>>.

----- Communiqué, «La protection des réfugiés n'est pas un choix mais un devoir humanitaire pour les États» (6 octobre 2005), en ligne : ONU
<<http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=11171&Cr=HCR&Cr1=>>.

----- Communiqué, «Un calme qui pourrait être précaire faute de financement nécessaire» (15 septembre 2004), en ligne : ONU
<<http://www.un.org/apps/newsFr/storyFAR.asp?NewsID=8957&Cr=Lib%E9ria&Cr1=Rapport>>.

----- Communiqué, « Le HCR confronté au durcissement des politiques à l'égard de l'immigration » (10 novembre 2004), en ligne : ONU
<<http://www.un.org/apps/newsFr/storyFAR.asp?NewsID=9384&Cr=R%C3%A9fugi%C3%A9s&Cr1=Assembl%C3%A9e>>.

Orr, David. « Rwandan refugees flee from repatriation » *The Independent* (13 décembre 1996), en ligne: Bnet
<http://findarticles.com/p/articles/mi_qn4158/is_19961213/ai_n14074113>.

PAM, Communiqué, « Le PAM demande un soutien continu pour le retour des réfugiés burundais » (14 mars 2008), en ligne : Reliefweb
<<http://www.myheadlines.nl/modules.php?op=modload&name=MyHeadlines&file=index4&sid=268&cid=892931&source=ReliefWeb>>.

----- Communiqué, «N'oublions pas les Sahraouis!» (13 novembre 2006), en ligne : PAM
<<http://www.wfp.org/french/?NodeID=42&k=183>>.

Allocutions et textes présentés à des conférences

Entrevue de Antonio Guterres par Ransford Cline-Thomas (17 septembre 2006) sur *UN and Africa*, UN Radio, New York, en ligne : UN Radio <<http://www.un.org/av/radio/unandafrica/transcript118.htm>>.

Irvine, Walter. « Refugees and Sustainable Development: a Rights-based Approach », 5^{ème} Forum sur la Migration organisée par Caritas Europe, Costa de Caparica, 20-22 Septembre 2007, en ligne : Caritas <<http://www.caritas-europa.org/module/FileLib/IrvineUNHCRForcedMigrationandDevelopment.pdf>>.

Kamara, Marjon. Directrice du bureau régional pour l'Afrique, «Repatriation of Refugees in Africa», Keynote Peace Building Forum, Université Waseda, 25 octobre 2007, en ligne: UNHCR<<http://www.peacebuilding.jp/seminar/071025kamara.pdf>>.

Van Heuven Goedhart, Gerrit Jan. « Refugee Problems and their Solutions », Remise du prix Nobel pour la paix de 1954, Institut Nobel, Oslo, 12 décembre 1955, en ligne: Nobelprize.org <http://nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/1954/refugees-lecture.html>.

Sites Internet

CAP, «Humanitarian Appeal», en ligne : OCHA <<http://ochaonline.un.org/cap2005/index.htm>>.

Global Policy Forum, «United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR): Income and Expenditure: 1971 – 2006 », en ligne: Global Policy Forum <<http://www.globalpolicy.org/finance/tables/special/unhcr.htm>>.

Jurisprudence

R v. Uxbridge Magistrates Court and Another, Ex parte Adimi (1999), [2001] EWHC Admin Q.B. 765, en ligne : Refworld <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3ae6b6b41c>>.

R v. Secretary of State for the Home Department, ex parte Adan / R v. Secretary of State for the Home Department, ex parte Aitseguer (2000), [2001] 1 All E.R. 593; [2001] 2 W.L.R. 143.