

21

Evolution historique de la protection internationale des réfugiés : défis de la situation actuelle

Ivor C. JACKSON

Introduction

La charge croissante ainsi que la complexité du problème des réfugiés ont conduit à l'adoption - dans plusieurs pays, notamment en Europe - d'une série de mesures à l'égard des requérants d'asile qui peuvent avoir des conséquences nettement défavorables quant aux garanties légales dont ils jouissaient traditionnellement. Le plus inquiétant peut-être est que ces mesures reflètent un changement dans l'approche du concept de réfugié lui-même. Actuellement, il est dit, par exemple, que les réfugiés d'aujourd'hui sont fondamentalement différents de ceux d'hier. On affirme que les personnes qui fuient une guerre civile ou un conflit armé, la violence ou la violation généralisée des droits de l'homme ne sont, à priori, pas des réfugiés au sens traditionnel car les raisons de leur fuite ne sont pas considérées comme de la "persécution" même si le traitement auquel ils sont exposés dans des situations de ce genre sont dans beaucoup de cas de nature "persécutrice". Parallèlement, on affirme - sans justification légale évidente - que la persécution doit émaner des organes de l'Etat ou être effectuée avec leur agrément, leur complicité ou leur approbation tacite. Il s'ensuit que là où des personnes sont exposées à des mesures persécutrices par des groupes locaux, des bandes que le gouvernement est incapable de maîtriser ou s'il y a eu une démission générale de l'autorité gouvernementale, ils ne peuvent pas être réfugiés car ils n'ont pas été contraints de quitter leur pays "par crainte de persécution."¹ De telles

¹Voir la définition du "réfugié" figurant à l'article 1 A (2) de la convention relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951; et au paragraphe 6 du Haut Commissariat aux réfugiés.

interprétations restrictives constituent un développement dangereux parce qu'elles ont pour effet de placer un grand nombre de personnes hors du champ de la définition du réfugié et hors de la structure juridique de la protection traditionnellement établie en faveur des réfugiés. Ces interprétations souvent disent se baser sur ce qu'ont été les intentions des initiants des définitions du réfugié de 1950/51.

Eléments historiques à propos du terme de "persécution"¹

Selon ces définitions, un réfugié est une personne qui se trouve hors de son pays à cause de la crainte bien fondée d'être persécutée pour des raisons de race, de religion, de nationalité, d'appartenance à un groupe social particulier ou d'opinion politique. Cette notion de "persécution" ne figurait pas dans les accords relatifs aux réfugiés adoptés avant la Deuxième guerre mondiale. La Société des Nations s'est occupée, comme on le sait, de catégories successives de réfugiés quand le besoin s'est fait sentir, par ex., les réfugiés russes et arméniens, les personnes qui devinrent des réfugiées à cause du démembrement de l'Empire Ottoman, les réfugiés de la Sarre, d'Allemagne et d'Autriche. Les personnes, dans les différentes catégories de réfugiés reconnues comme tels, avaient quitté leur patrie pour diverses raisons qui auraient pu ou non être considérées comme la "persécution" dans le sens que ce terme a aujourd'hui. Ainsi à sa Session de Bruxelles en 1936, l'Institut de Droit International définit ainsi le réfugié : "tout individu qui, en raison d'événements politiques survenus sur le territoire de l'Etat dont il était le ressortissant, a quitté volontairement ou non ce territoire ou en reste éloigné, qui n'a acquis aucune autre nationalité nouvelle et ne jouit pas de la protection diplomatique d'aucun autre Etat."²

Le terme de "persécution" figura pour la première fois dans l'ébauche de la Constitution de l'Organisation internationale du réfugié qui exerçait ses activités de 1947 à 1951. Il fut introduit par le Comité spécial des réfugiés et apatrides, créé par le Conseil économique et social en 1946. Son objectif était de définir les "raisons valables" qui donneraient droit à un réfugié de refuser le retour dans son pays d'origine et de devenir le protégé de l'Organisation. Les procès-verbaux du Comité Spécial ne donnent aucune indication sur les raisons pour lesquelles ce terme particulier fut choisi. Il est possible que son but était - en partie au moins - de s'assurer que les personnes qui désapprouvaient les conditions politiques générales de leur pays d'origine et/ou qui ne voulaient pas y retourner pour des raisons de convenance personnelle ne puissent pas se prévaloir des services de l'Organisation, souvent coûteux et de grande envergure. A cet égard, la notion de "persécution" a pu aussi servir à tester la bonne foi des candidats individuels. Il semblerait toutefois que cette notion ne fut pas introduite dans le but de restreindre le concept de réfugié comme celui-ci a été entendu jusqu'alors.

¹ Les titres introduits dans l'article sont de la responsabilité de l'éditeur.

² *Annuaire de l'Institut*, 1936, p. 294.

Le terme de "persécution" et la définition du réfugié dans la Convention de 1951

Par la suite, le terme "persécution" fut introduit dans la définition du réfugié contenue dans les statuts du UNHCR et presque automatiquement dans la Convention du Réfugié en 1951 sans qu'il y ait une discussion approfondie du contenu de cette notion. En en parlant, le Dr Paul Weis a dit : "La définition contenue dans la Convention s'approche de très près de la définition des réfugiés adoptée, à Bruxelles, par l'Institut de Droit International à sa 40ème session en 1936. "³ A une autre occasion, Dr Weis dit, en parlant de la notion de persécution : "En tant que participant à l'ébauche de la Convention, je peux dire que les membres n'avaient pas de restrictions particulières en tête quand ils utilisèrent cette terminologie. Il y avait là un effort d'exprimer en termes légaux ce qui est généralement considéré comme un réfugié politique. "⁴

Ces réflexions sont importantes vu l'avis couramment exprimé que la majorité des réfugiés actuels sort des limites des définitions de la Convention de 1951 et du statut du HCR en ce sens que ces personnes ne craignent pas de "persécution", une notion qui tend à être considérée - à tort - comme une notion restrictive et qui est appliquée d'une manière plus limitative que par le passé. A ce sujet, il convient de rappeler l'esprit qui existait en 1950/51, quand les définitions du réfugié étaient préparées. Cet esprit était vraiment un esprit humanitaire, un esprit de justice et de respect du droit. Il y avait un désir authentique de créer un monde meilleur dans lequel il n'y aurait pas une répétition des horreurs de la Deuxième guerre mondiale. Comme le monde - jusqu'à présent - resta imparfait, on voulait au moins s'assurer que les victimes d'oppression et de persécution, qui étaient obligées de quitter leur pays d'origine comme réfugiés, soient traitées décentement par la communauté internationale. Pour cette raison également, l'asile a été aussi inclus comme un des droits fondamentaux de l'homme dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (Article 14)⁵.

Cette période était également marquée par le désir très fort de concrétiser et développer les libertés fondamentales et les droits essentiels de l'homme tels qu'énoncés dans la Charte des Nations Unies. C'est pourquoi dans le tout premier paragraphe du Préambule de la Convention des Nations-Unies relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951, il est dit : "Considérant que la Charte des Nations Unies et la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme.....ont affirmé ce principe que les êtres humains sans distinction doivent jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales."

Et dans le deuxième paragraphe du Préambule : "Considérant que l'Organisation des Nations Unies ont, à plusieurs reprises manifesté la profonde sollicitude qu'elle éprouve

³ P. Weis "Legal Aspects of the Convention of the 28th July 1951 relating to the status of refugees" in : *British yearbook of international Law*, 1953, p. 480.

⁴ P. Weis, "Convention Refugees and de facto refugees" in : *African refugees and the Law*, Upsola, 1978.

⁵ Nations-Unies, Recueil des Traités, no 2545, vol. 189, p. 137.

pour les réfugiés et qu'elle s'est préoccupée d'assurer à ceux-ci l'exercice le plus large possible des droits de l'homme et des libertés fondamentales...

La définition du réfugié dans la Convention de 1951 et les problèmes contemporains.

Une autre opinion couramment répandue aujourd'hui est que la définition du réfugié dans la Convention de 1951 n'est pas appropriée aux problèmes contemporains vu son caractère essentiellement européen. Il est donc nécessaire de s'arrêter brièvement sur le développement de la définition tel qu'il ressort des *travaux préparatoires* à la Convention. Quand celle-ci était en voie de préparation, il y eut divergence d'opinions entre ceux qui favorisaient une définition limitée aux catégories de réfugiés existantes et ceux qui voulaient une définition générale pouvant répondre à tous les problèmes des réfugiés, présents et futurs. Un compromis s'ensuivit : l'adoption d'une définition conceptuelle générale basée sur la " crainte bien fondée de persécution" et sur une date-limite, 1951, qui restreignait l'application de la Convention aux catégories de réfugiés connues alors, c'est-à-dire, pour la majeure partie, les réfugiés européens.

Cette date-repère, 1951, - et aussi la possibilité d'introduire une limitation géographique - fut acceptée à l'instigation de certains gouvernements qui ne voulaient pas assumer de futures obligations dont ils ne pouvaient prévoir l'étendue. Selon l'expression utilisée à l'époque : ils ne voulaient pas signer "un chèque en blanc". Le résultat fut une restriction *numérique* - mais non conceptuelle - par rapport aux personnes auxquelles cette Convention allait s'appliquer. Sous cette réserve, la Convention fut considérée comme étant d'application universelle. Pour contrecarrer les effets de la date - limite, la Conférence qui adopta la Convention incorpora la "Recommandation E" dans l'Acte final, appelant ainsi les Etats à appliquer la Convention au-delà de sa portée contractuelle, confirmant en cela son caractère universel.

La définition du réfugié dans la Convention de 1951 : un caractère européen?

Il est toutefois correct que la Convention pourrait être considérée comme ayant un caractère "européen" *non* pas en ce qui concerne la définition du réfugié mais en fonction de *certaines* de ses dispositions matérielles. La Convention est un instrument international important dans le domaine des droits de l'homme.

Tout d'abord, la Convention incorpore le principe du non refoulement selon lequel une personne ne peut être expulsée ou renvoyée vers un territoire où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, sa religion, sa nationalité, son appartenance à un certain groupe social ou ses opinions politiques (Article 33(1)). La Convention interdit toute mesure d'expulsion d'un réfugié se trouvant régulièrement sur le territoire d'un état combattant sauf pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public. (Article 32).

De même, les réfugiés, entrant d'une manière irrégulière dans le territoire d'un état combattant pour y demander asile, ne doivent pas être pénalisés pour cela à condition qu'ils

s'annoncent immédiatement aux autorités nationales (Article 31). Cet article reflète l'idée qu'un réfugié fuyant la persécution n'est pas toujours en position d'entrer de manière régulière dans le pays où il envisage de demander asile. S'il se trouve dans une telle situation de contrainte, il ne devrait pas être assujéti à des restrictions autres que celles qui s'avèrent nécessaires. La Convention contient également un grand nombre d'autres clauses en rapport avec les droits de l'homme comme le libre accès aux tribunaux - la loi déterminant le statut personnel du réfugié - la liberté religieuse et la liberté en matière d'éducation religieuse pour les enfants d'un réfugié.

La Convention contient également une série de dispositions relatives aux droits économiques et sociaux, par exemple, emploi rémunéré, législation du travail et de la sécurité sociale. Selon ces dispositions, les réfugiés doivent dans beaucoup de cas recevoir le même traitement que les nationaux de leur pays de résidence. La Convention demande également que les pays d'accueil facilitent dans la mesure du possible l'intégration des réfugiés. Ces dispositions sont d'une importance humanitaire évidente mais elles sont également conçues pour faciliter l'intégration du réfugié dans le pays qui lui accorde l'asile permanent. Cependant, dans de nombreuses situations actuelles, l'asile permanent et l'intégration dans le pays d'asile peuvent ne pas être perçus comme la solution la plus appropriée, l'accent étant mis sur des formes d'admission plutôt provisoire avec la perspective d'un rapatriement volontaire. Quoi qu'il en soit, ceci ne diminue en rien l'importance capitale et la signification universelle des autres dispositions de la Convention et ne donne pas à la *définition* du réfugié un caractère spécifiquement européen.

Les limitations résultant de la date-limite de 1951 se sont avérées être un sérieux obstacle à la protection des réfugiés dans toute une série de nouvelles situations, en particulier en Afrique. Pour remédier à cette situation, des efforts ont été entrepris au début des années 60 amenant, en 1967, à l'adoption du Protocole des Nations-Unies pour les réfugiés qui supprimait la date-limite. La documentation de cette période contient des déclarations non seulement du Haut Commissaire et de son personnel mais aussi des représentants de gouvernements affirmant que la Convention était l'instrument international approprié pour protéger les réfugiés à travers le monde et affirmant le besoin vital de rendre la Convention applicable universellement. En effet, 125 Etats de presque toutes les parties du monde ont maintenant adhéré à la Convention et/ou au Protocole ce qui sert aussi à souligner et à renforcer le caractère universel de ces instruments.

L'adoption d'une définition conceptuelle du "réfugié" dans la Convention - une définition qui est essentiellement semblable à celle figurant au statut du HCR - fut considérée comme un pas en avant important par rapport aux définitions par catégories de l'Avant-Guerre et de celles de la Constitution de l'organisation internationale des réfugiés. Jusqu'à tout récemment cette définition a été facilement acceptée comme une base appropriée pour identifier ceux des réfugiés qui devaient bénéficier d'une protection et d'une assistance internationales. Comme nous l'avons déjà vu, toutefois, il y a maintenant une tendance à dire que les réfugiés actuels sont très différents de ceux de 1951, simplement parce qu'ils n'ont pas "une crainte bien fondée de persécution" mais qu'ils ont quitté leur pays pour une série d'autres raisons comme guerre civile, dissensions intestines, agression étrangère et violence généralisée ou mépris des droits de l'homme. Alors que ces raisons sont bien entendu sérieuses, elles ne sont pas à considérer comme des "persécutions", mais comme quelque chose de différent appelant une nouvelle approche du concept de réfugié en tant que tel. Une telle approche ne s'accorde pas, pourtant, avec la pratique suivie antérieurement comme on le verra par la suite. Nous l'avons vu également

que plus récemment, la définition a été appliquée d'une manière beaucoup plus stricte qu'auparavant et il est vrai aussi que les candidats au statut de réfugié sont maintenant astreints à porter une charge de preuves beaucoup plus lourde que par le passé. L'opinion a même été exprimée que la définition par son interprétation restrictive constitue un mécanisme pour assurer une politique d'asile restrictive. Néanmoins, comme son histoire le montre, la définition peut procurer une base légale tout à fait satisfaisante pour assurer une approche libérale et humanitaire de la notion de réfugié aussi bien en situations individuelles qu'en situations de groupes.

La définition de la Convention et du statut du HCR prévoit qu'un réfugié est "*une personne qui etc...*". Ceci a conduit certains à considérer ces définitions comme applicables essentiellement à des individus et de peu d'utilité pour les problèmes des réfugiés actuels qui sont en premier lieu des problèmes de *groupes de réfugiés*. La communauté internationale a, cependant, traditionnellement traité les problèmes des réfugiés pas seulement sur des bases individuelles mais également par groupes et lorsqu'il fallait qualifier un groupe donné comme un groupe de réfugiés, la communauté internationale a toujours adopté une approche libérale. C'est obligatoirement ainsi parce que les mécanismes appliqués dans de cas d'individus et de groupes sont différents. Un individu qui demande l'asile comme réfugié doit établir qu'il est en situation conflictuelle avec les autorités de son pays d'origine. Ce conflit se reflète maintenant dans la notion de "persécution". Suite à l'adoption de la Convention de 1951, cette notion de "persécution" devint l'objet d'interprétation dans la pratique des Etats et du HCR. Le résultat fut une application éminemment libérale et humanitaire de la définition de réfugié.

Si l'on s'attarde aux groupes de réfugiés, il est nécessaire, en premier lieu, de rappeler les divers groupes traités par la Société des Nations. Les raisons pour lesquelles les membres de chaque groupe avaient quitté leur pays ou ne voulaient y retourner variaient et la situation de ces différents groupes a été résumée, ainsi, par le Prof. Louise Holborn : "Tous ces groupes ont plus ou moins en commun le fait qu'ils n'ont pas quitté leur pays de leur propre gré. Ils furent déracinés et dépossédés par les guerres et leurs séquelles, les changements politiques et les bouleversements sociaux, les massacres, la persécution et la peur."⁶ Si tous les membres de ces groupes de réfugiés avaient satisfait au critère de "crainte bien fondée de persécution" reste une question ouverte. Ce qu'il convient de noter est la caractérisation large du phénomène des réfugiés sous la Société des Nations. Cette approche est réflétée dans la définition du réfugié adoptée par l'Institut de Droit International dans sa session de Bruxelles en 1936 et à laquelle nous avons déjà fait allusion. Il est difficile de croire que l'introduction de la notion de "persécution" dans le Statut du HCR et la Convention de 1951 avait pour but de restreindre cette caractérisation large du phénomène du réfugié. En effet, il fut spécifié dans les *travaux préparatoires* de la Convention de 1951 que l'intention était de consolider les instruments internationaux antérieurs et qu'en tout cas les réfugiés ne devaient pas jouir de moins de protection qu'auparavant.

Dans le cadre des Nations-Unies, le Haut Commissaire fut appelé très tôt à s'occuper des groupes de réfugiés et, ce faisant, il eut recours au mécanisme de détermination *prima facie* basé sur des critères humanitaires larges, liés à la situation objective existant dans le pays d'origine. La définition "individuelle" dans le Statut du HCR ne s'opposa pas à cette

⁶ L. Holborn, *The International Refugee Organisation*, Oxford, 1956, p. 4.

approche large à l'égard des groupes quand ceci s'avérait nécessaire. Par ailleurs, le Protocole de 1967, comme on l'a vu, fut créé, précisément, pour que la Convention soit applicable à tous les nouveaux problèmes dont un grand nombre étaient des problèmes de groupes.

Les aléas du développement du concept de réfugié dit "élargi"

Ces nouveaux problèmes, principalement en Afrique, étaient d'un genre particulier et demandaient une approche particulière. Tout d'abord, un examen individuel du statut de réfugié était impraticable vu le grand nombre de personnes concernées. Ensuite, une référence explicite à la notion de "persécution" était inappropriée compte tenu de la susceptibilité de certains gouvernements. Enfin, en ce qui concerne les solutions envisageables, l'approche était plus flexible que celle adoptée dans le cadre des programmes d'assistance pour l'intégration locale ou la réinstallation des cas résiduels des réfugiés en Europe.

Comme l'a affirmé l'Ambassadeur Félix Schnyder, autrefois Haut Commissaire, "L'éligibilité *prima facie* collective sur laquelle ils s'appuient lorsqu'ils concernent des réfugiés qu'on ne saurait exclure à priori de la compétence du HCR n'est pas en effet l'équivalent pur et simple d'une somme d'éligibilités prononcées à titre individuel. Bien qu'elles s'appliquent à la même catégorie de réfugiés que celle à laquelle se réfère le Statut, l'éligibilité de "masse" et l'éligibilité individuelle possèdent l'une et l'autre, sinon un sens, du moins une résonance propre, qui découle du contexte particulier où chacune d'elles a pris naissance : ici une masse d'hommes fuyant les conséquences d'événements politiques auxquels ils n'ont d'ailleurs pas nécessairement pris une part active, mais dont ils redoutent les effets pour eux-mêmes ou ceux qui les entourent; là des individus dont chacun prétend avoir été victime ou avoir été menacé, à titre personnel, de persécution pour des motifs d'ordre racial, religieux, politique ou tenant à la nationalité. Confronté dans le premier cas avec une situation objective, résultant d'événements dont l'existence est aisément contrôlable ou en tout cas moins facilement contestable, le Haut Commissariat se trouve au contraire aux prises, dans le second cas, avec des données essentiellement subjectives, donc infiniment plus difficiles à manier et plus sujettes à caution."⁷

En appliquant le mécanisme de détermination *prima facie* des groupes, le Haut Commissaire, avec l'approbation de l'Assemblée Générale, développa la procédure des "bons offices". Originellement, elle fut mise sur pied par respect pour les réfugiés qui, pour des raisons légales, étaient *hors* de la compétence des Nations Unies, par exemple, les réfugiés chinois à Hong-Kong et les réfugiés tibétains en Inde. Par la suite, le Haut Commissaire appliqua la procédure des "bons offices" à l'égard des personnes tombant *prima facie* sous la définition du Statut. Comme on l'a vu déjà, ce faisant, le Haut Commissaire utilisait des critères humanitaires larges basés sur la situation *objective* existant dans le pays d'origine. Le résultat global de la procédure des "bons offices" a été expliquée ainsi par le Haut Commissaire, en 1965 : "Les réfugiés qu'on entendait faire

⁷ Recueil des cours de l'Académie de droit international de la Haye, 1965, p. 440.

bénéficier des bons offices étaient ... des personnes qui, contraintes par des événements politiques de quitter leur pays et pouvant raisonnablement craindre pour leur sécurité dans l'hypothèse où elles seraient contraintes d'y retourner..."⁸ Ceci, il faut le dire, se rapproche beaucoup de la description du type de situation englobée aujourd'hui dans la notion du réfugié dite "élargie". Il est cependant significatif que cette approche plus large n'ait été considérée, d'aucune façon, comme incompatible avec la définition de 1950/51 malgré le fait qu'elle soit une définition "individuelle" et inclue la notion de persécution.

Depuis 1975, les Résolutions de l'Assemblée Générale des Nations-Unies adaptées sur le rapport annuel du Haut Commissaire ne parlent pas seulement de "réfugiés" mais de "réfugiés et personnes déplacées". Le terme de "personnes déplacées" était originellement utilisé à l'égard de l'action du Haut Commissaire en faveur des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. La raison d'une telle action était que des personnes déplacées à l'intérieur des frontières se trouvaient dans une situation analogue à celle des réfugiés et ne devaient pas être exclues de l'assistance internationale simplement parce qu'elles n'avaient pas traversé une frontière internationale.

Une telle assistance ne pouvait être donnée qu'à l'invitation spécifique du Secrétaire Général ou de l'Assemblée Générale car les personnes assistées ne relèvent pas de la compétence normale du Haut Commissaire.

Plus tard toutefois, il a été considéré que cette notion de "personnes déplacées" comprenait également des personnes déplacées à l'extérieur de leur pays qui se trouvaient "dans une situation analogue à celle des réfugiés.

L'introduction du terme "personnes déplacées" dans les résolutions pertinentes de l'Assemblée Générale coïncident avec le développement du concept de réfugié dit "élargi". Toutefois, les discussions dans le Troisième Comité de l'Assemblée Générale jettent peu de lumière sur le sens et le contenu réel du concept de "personnes déplacées" excepté qu'elles ne correspondent pas à la définition traditionnelle du réfugié parce que ces personnes ne craignent pas une "persécution" mais ont été déplacées pour d'autres raisons telles qu'un conflit international, des guerres intestines ou différentes formes d'instabilité dans le pays d'origine. En effet, actuellement, il est fréquemment dit que la majorité des réfugiés quittent leur pays d'origine pour ces autres raisons qui sont considérées comme similaires à celles mentionnées dans l'Article I (2) de la Convention OAU du réfugié de 1969 et dans la Déclaration de Carthagène de 1981. Ce genre d'affirmations ne sont, toutefois, pas concluantes car la question reste ouverte de savoir si les personnes considérées comme "personnes déplacées" ou tombant sous le coup de la définition "élargie" ne seraient pas en même temps à considérer comme des réfugiés selon la définition traditionnelle, surtout dans le sens où cette définition a été appliquée - comme on l'a vu - à des groupes.

⁸ *Ibid.*, p. 435.

Une définition élargie : de nouveaux avantages et de nouvelles difficultés

Ces notions plus larges du réfugié et les notions similaires introduites dans la législation nationale de certains pays peuvent - il faut le reconnaître - présenter des avantages mais introduisent en même temps une série de difficultés pour les raisons suivantes :

a) Bien que ces notions plus larges du réfugié aient été conçues dans un esprit humanitaire, elles n'ont pas toujours rempli les objectifs humanitaires vers lesquels elles tendaient. Fréquemment, le résultat fut que des personnes pouvant être considérées comme réfugiées au sens des définitions de 1950/51 furent placées dans une catégorie "plus large" sans recevoir le statut juridique complet prévu dans les accords internationaux .

b) Il y a une tendance à considérer les définitions de 1950/1951 et celles dites "élargies" comme s'excluant mutuellement. Le recours à la notion plus large du réfugié ne devrait pas, cependant, signifier que les personnes qui fuient leur pays d'origine à cause d'une agression étrangère, de la guerre civile, etc. ne sont pas couvertes *à priori* par le concept traditionnel du réfugié. Une telle assertion serait illogique et, dans les faits, inexacte. En effet, la plupart des situations traitées en se référant au concept "plus large" du réfugié auraient pu être, très probablement, traitées également sur la base d'une application appropriée des définitions du réfugié de 1950/51. C'était effectivement la pratique suivie par le HCR lors du traitement de toute une série de situations avant l'introduction, en 1975, de l'appellation "personnes déplacées" dans les résolutions pertinentes de l'Assemblée Générale.

c) Il est bien entendu exact que l'application de la notion "élargie" du réfugié peut présenter certains avantages pratiques, spécialement dans des situations de groupe à large échelle, par exemple en traitant les victimes de guerre civile ou de violence comme "réfugiés" dans le but de leur procurer une assistance d'urgence sans aborder la question de savoir si oui ou non ils correspondent aux critères des définitions de 1950/51. De telles considérations pragmatiques ne devraient cependant pas être invoquées pour donner une description inexacte du groupe qui peut bien être composé de personnes qui correspondent aux critères traditionnels de réfugié et qui, à long terme, c'est-à-dire après la phase d'assistance d'urgence, sont en droit de recevoir la même protection et la même assistance que celles prévues pour les réfugiés. Dans ce sens, la notion "élargie" du réfugié devrait être considérée comme une partie intégrale des définitions du réfugié de 1950/51 et comme un moyen technique efficace pour faciliter leur application dans les cas d'afflux à large échelle. En d'autres termes, les situations dans lesquelles les personnes sont obligées de quitter leur pays d'origine pour des raisons politiques objectives devraient dans la mesure du possible être intégrées dans la notion de réfugié comme définie actuellement par le droit international. Elles ne devraient pas être traitées en dehors de cette notion pour la simple raison que la définition du réfugié se réfère à la persécution. Le mot "persécution" n'est pas un mot scientifique et peut être interpellé d'une manière restrictive ainsi que d'une manière libérale qui tient compte pleinement des exigences humanitaires actuelles. Il est évident que ce but n'est pas hors de notre portée si la volonté politique nécessaire existe.

Conclusions

On ne peut dénier le fait que la communauté internationale doit faire face aujourd'hui, dans le contexte du refuge, à des problèmes majeurs qui réclament des *solutions pratiques* dans le cadre de la coopération internationale. Il faut rappeler que le principe de la coopération et de la solidarité internationale, la solidarité et le partage à l'égard des problèmes humanitaires des réfugiés, a traditionnellement été reconnu comme un des principes fondamentaux d'asile et une condition préalable essentielle pour une action efficace en faveur des réfugiés dans le domaine de la protection.

Les problèmes pratiques liés à la recherche de solutions ont augmenté en nombre et en complexité et ils doivent, évidemment, être pris en charge.

Il est, néanmoins, important de s'assurer que dans cette nouvelle situation la notion de réfugié elle-même ne soit pas affaiblie. Il semble qu'il y ait actuellement une tendance à répondre aux difficultés courantes en faisant appel à différents concepts tandis que les vrais problèmes se trouvent ailleurs : dans le domaine des solutions pratiques. En d'autres termes, les problèmes essentiels auxquels la communauté internationale doit faire face au niveau du refuge sont pratiques et non conceptuels. Placer un grand nombre de personnes hors de la portée du concept traditionnel du réfugié par une interprétation, indûment restrictive et pas nécessairement correcte d'un point de vue juridique, des définitions du réfugié de 1950/51 n'est pas une réponse appropriée.