

LA PROTECTION INTERNATIONALE DES RÉFUGIÉS ET LE PARTAGE DU FARDEAU : LEÇONS DE LA CRISE DU KOSOVO

*Par Michael Barutciski et Astri Suhrke**

Le principal défi politique de la crise des réfugiés du Kosovo était de convaincre la Macédoine d'admettre un flux massif de réfugiés qui représentait une menace à sa stabilité. La solution éventuelle reposait sur un mécanisme de « partage du fardeau » impliquant le transfert de réfugiés vers des pays tiers. Nombreux militants des droits de l'homme ont soutenu que le gouvernement macédonien devait permettre l'entrée des réfugiés de façon inconditionnelle. Ils affirmaient que toute conditionnalité compromettrait le principe du premier asile et encouragerait les politiques restrictives envers les réfugiés. D'autres observateurs considéraient que le refus macédonien représentait un fait politique qu'il fallait reconnaître afin d'arriver à une solution pour éviter une catastrophe humanitaire à la frontière. Ces deux approches se sont affrontées pendant que les États et les organisations internationales essayaient de résoudre la crise des réfugiés bloqués sur la frontière du Kosovo. Cet article propose une troisième approche qui tente de concilier les camps opposés. Il présente des arguments juridiques qui suggèrent que le premier asile ne représente pas une obligation inconditionnelle imposée sur tous les États dans toutes les situations. Il avance également des arguments moraux et politiques pour encourager les États à partager le fardeau des réfugiés envers lesquels ils ont une obligation spéciale. La reconnaissance de tels cas exceptionnels contribuerait à renforcer l'efficacité du système international de protection des réfugiés. La crise du Kosovo suggère qu'un tel cas exceptionnel, pour lequel le partage du fardeau peut s'avérer nécessaire, se présente quand un État vulnérable est confronté à un flux massif qui risque d'étendre le conflit sur son territoire et de mener à une déstabilisation grave du pays.

One of the central policy challenges of the Kosovo refugee crisis was to persuade neighbouring Macedonia to admit a massive influx of refugees that the government initially rejected. The eventual solution was based on a burden-sharing scheme involving the transfer of refugees to other countries. Human rights activists criticised the establishment of sharing as a pre-condition because they believed that such a compromise on the principle of unconditional asylum would further accelerate the restrictive policies of states towards refugees. Others argued that the Macedonian position was a political fact that had to be recognised and that a pragmatic response was necessary to avert a humanitarian disaster at the border. These two approaches clashed as states and international organisations tried to deal with the emergency. The article proposes a third approach that in some measure reconciles the opposing camps. It explains that there is a legal case for not considering first asylum as an unconditioned obligation on all states in all refugee situations, and that there is a moral-political case for encouraging states to share refugees for whom they feel they have a special responsibility. The recognition of such exceptional situations can strengthen the international refugee regime. The Kosovo emergency suggests that a clearly exceptional situation where burden-sharing can be considered imperative is when vulnerable states are faced with a mass influx of refugees that may export the conflict and lead to serious destabilisation.

* Les auteurs étaient membres de l'équipe commandée par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés à mener une évaluation indépendante de la réaction internationale à la crise des réfugiés du Kosovo. Voir HCR, *The Kosovo Refugee Crisis : An independent evaluation of UNHCR's emergency preparedness and response*, Doc. NU, EPAU/2000/001 (février 2000) , <<http://unhcr.ch/eval>>. Cet article est une version révisée d'un texte publié en anglais dans le *Journal of Refugee Studies*, vol. 14, n° 2 (2001) à la p. 95-134. Les opinions exprimées sont uniquement les nôtres.

I. Introduction

La crise des réfugiés du Kosovo qui a accompagné les bombardements de l'OTAN contre la République fédérale de Yougoslavie à la fin de mars 1999 représentait un défi extraordinaire pour l'institution de l'asile. Bien que les réfugiés aient été admis en Albanie sans hésitation, l'engorgement initial au poste frontalier de l'Ancienne République Yougoslave de Macédoine s'est presque transformé en catastrophe humanitaire. En effet, quelques dizaines de milliers de personnes ont été coincées dans le champ de Blace sans protection ni assistance. Les événements dramatiques survenus à Blace masquaient un défi fondamental. Dans sa forme extrême, Blace représentait le conflit entre les droits des réfugiés et les intérêts étatiques. Au cours des dernières décennies du vingtième siècle, ce conflit a sapé l'institution de l'asile aussi bien dans les pays occidentaux que dans nombreux pays en voie de développement.

Dès le début de la crise à la frontière, le défi politique central était de convaincre un pays d'accueil, en l'occurrence la Macédoine, à admettre sur son territoire un flux massif de réfugiés qui représentait une menace à la stabilité selon le gouvernement. La solution éventuelle reposait sur un mécanisme de « partage du fardeau » impliquant le transfert de réfugiés vers des pays voisins et vers des pays en dehors de la région. Les deux programmes innovateurs de coopération internationale (« programme de transfert humanitaire » et « programme d'évacuation humanitaire ») ont réglé le problème de protection immédiat, mais les principes qui les sous-tendent et leur mise en œuvre étaient controversés.

Cet article examine la nature du défi et le caractère adéquat des solutions qui ont été développées. Il soulève des questions délicates relatives aux politiques de premier asile en situation de flux massif. Nous croyons que le cas du Kosovo illustre des aspects essentiels du problème.

II. Le cas du Kosovo

A. La nature du défi

Le flux de réfugiés a soulevé des difficultés fondamentales de sécurité nationale pour la Macédoine. La vie politique de ce jeune pays a été marquée par des divisions entre sa majorité slave et sa minorité albanaise. Un nouveau gouvernement de coalition qui comprenait des représentants nationalistes des deux populations a été formé à peine quelques mois avant les bombardements de l'OTAN. Les réfugiés albanais du Kosovo avaient des revendications concernant leur statut en Yougoslavie qui ressemblaient à celles des Albanais en Macédoine. Bien que le nombre exact de citoyens albanais en Macédoine demeure controversé¹, l'afflux de presque 350 000 réfugiés en neuf semaines avait un effet déstabilisateur sur l'équilibre ethnique car il

¹ Les estimations varient généralement entre un quart et un tiers de la population totale du pays.

représentait presque 20% de la population totale du pays. C'est comme si soudainement le Canada était confronté à un afflux de 5 millions de réfugiés sur ses frontières. Les risques que la Macédoine soit entraînée dans le conflit de son voisin ont augmenté. De plus, au moment de la crise dans le champ de Blace, il n'était pas clair si et quand les réfugiés pourraient rentrer au Kosovo. Malgré les assurances de l'OTAN, qui ne pouvait pas se permettre de perdre le conflit contre la Yougoslavie car la crédibilité de l'alliance était mise en cause, la possibilité qu'une situation similaire à celle des Palestiniens exilés pendant longtemps se développe a été discutée à New York au début d'avril 1999 par des hauts fonctionnaires des Nations Unies et le Comité international de la Croix Rouge.

La réticence macédonienne à admettre un grand nombre de réfugiés a été reconnue pendant l'été 1998 par le HCR dans sa planification des scénarios possibles d'urgence². Les déclarations publiques du gouvernement sur la possibilité d'admettre un maximum de 20 000 réfugiés ont été acceptées par la planification, bien que le HCR présumait que ce chiffre pouvait augmenter au cas où le pire scénario se réalisait³. Les médias et les politiciens de Skopje affirmaient pourtant depuis des années que la frontière avec le Kosovo serait fermée en cas de flux massif. La seule option réaliste qui a été discutée publiquement par les Macédoniens était de transporter les réfugiés dans un corridor « humanitaire » jusqu'à l'Albanie voisine. Cette option n'a toutefois pas été introduite dans la planification du HCR car sa politique générale était d'exiger que l'entrée soit accordée dans le premier pays d'asile. Le Comité exécutif du HCR avait déjà déclaré en 1981 que ce principe s'appliquait aussi bien aux flux massifs qu'aux demandeurs d'asile individuels. En effet, dans sa conclusion n° 22, les États membres du Comité exécutif affirment :

En cas d'arrivées nombreuses, les personnes en quête d'asile doivent être admises dans les États où elles cherchent refuge d'abord et si l'État concerné n'est pas en mesure de les admettre à titre durable, il doit toujours les admettre au moins à titre temporaire et leur offrir sa protection conformément aux principes énoncés ci-après ... Dans tous les cas, le principe fondamental du non-refoulement - y compris le non-refus d'admission à la frontière — doit être scrupuleusement respecté.⁴

À la réunion annuelle qui a précédé le flux massif du Kosovo, les États membres sont allés plus loin en affirmant que l'asile devait être inconditionnel. La conclusion n° 85 souligne :

² « It is expected that political and thus protection issues (question of open borders, refoulement, access to and status of refugees) will constitute the biggest challenges in a possible refugee emergency whereas assistance and logistics should not pose major problems. » HCR, *Emergency Contingency Plans for the Former Yugoslav Republic of Macedonia*, version révisée de mai 1998.

³ « The influx scenario is based on the assumption that the Government will allow access to new arrivals from Kosovo and that the majority could be accommodated with Macedonian families of Albanian ethnicity. » *Ibid.*

⁴ Comité exécutif du HCR, conclusion n° 22, au para. II (A) 1 et 2 (1981).

qu'un dispositif de partage de la charge ne doit pas être mis comme condition préalable à l'accès à l'asile et au respect par les États de leurs engagements de protection, surtout du fait que le respect des droits fondamentaux de l'homme et des principes humanitaires est une obligation pour tous les membres de la communauté internationale.⁵

Des considérations spécifiquement liées au cas du Kosovo ont renforcé le manque d'enthousiasme pour planifier des transferts de la Macédoine en Albanie. Malgré que le gouvernement de Tirana acceptait en principe l'idée des transferts, l'expérience du HCR avec un nombre restreint de réfugiés pendant l'été 1998 suggérait que l'octroi de l'assistance et la protection en Albanie n'était pas facile à assurer. La transition d'un régime totalitaire à une économie libérale en Albanie était accompagnée par une période d'anarchie et de guerre civile en 1997. Le HCR a eu des difficultés à assister un flux limité d'environ 25 000 réfugiés du Kosovo en 1998 : après de nombreux incidents violents contre son personnel et son matériel, le HCR avait dû fermer son bureau au nord de l'Albanie à la fin de l'année.

Qui plus est, les planificateurs du HCR fonctionnaient sur la base du principe de transfert volontaire et ils présumaient à juste titre que peu de réfugiés seraient intéressés d'aller en Albanie compte tenu des conditions difficiles dans ce pays. Avant tout, le HCR et les autres agences humanitaires de l'ONU n'ont pas planifié pour un flux massif de réfugiés parce qu'ils croyaient que les frappes aériennes de l'OTAN allaient mener rapidement à la conclusion d'un accord politique au conflit et ne provoqueraient pas un plus grand déplacement de population.

B. La crise frappe

Rétrospectivement, la première phase de l'opération d'urgence paraît brève et décisive. Elle a commencé lors du week-end du 27-28 mars quand des dizaines de milliers de réfugiés sont entrés dans le nord de l'Albanie. Quelques jours plus tard, une crise parallèle se développait sur la frontière entre le Kosovo et la Macédoine. Le week-end suivant du 3-4 avril, la première phase de l'opération était arrivée à sa fin dans le sens que les lignes directrices initiales avaient été formulées, une structure décisionnelle était mise en place et un partage des responsabilités était en train d'émerger.

Quelques jours auparavant, le gouvernement macédonien autorisait généralement l'entrée en Macédoine des Albanais du Kosovo. Par contre, les 30 et 31 mars, une situation différente s'est développée à la frontière. Les gardes frontières macédoniens ralentissaient les entrées en vérifiant méticuleusement les documents des Albanais. Le résultat était la création de files d'attente, lesquelles le 1^{er} avril allaient jusqu'à une dizaine de kilomètres du côté yougoslave de la frontière. C'est à

⁵ Comité du HCR, conclusion n° 85, au para. (p) (1998).

ce moment que les trains remplis de réfugiés sont arrivés. En effet, six trains transportant quelques 25 000 réfugiés se sont présentés à la frontière macédonienne. D'autres allaient suivre.

Comme la plupart des gouvernements confrontés à un flux massif et soudain de réfugiés, les autorités ont presque paniqué. Le gouvernement insistait que les réfugiés pouvaient être admis en Macédoine uniquement pour transiter et que leur statut ainsi que destination finale devaient être établis avant l'entrée. Le gouvernement macédonien voulait une assistance internationale et une garantie qu'au moins une partie des réfugiés serait transférée ailleurs. Entre temps, de nouvelles personnes déplacées arrivaient dans le goulet frontalier à Blace et se joignaient au réfugiés coincés sans abri et avec une assistance minime.

Le spectacle bien couvert par les médias avait attiré pendant plusieurs jours une immense attention internationale, faisant pression sur les États et les organisations à trouver une solution. En l'espace de quelques jours, Blace a effectivement été débloqué. L'ensemble décisif de mesures d'assistance a été conclu lors du week-end du 3-4 avril. Pour assurer l'entrée ordonnée des réfugiés telle qu'exigée par le gouvernement, les troupes de l'OTAN déjà présentes en Macédoine ont construit des camps. Les États-Unis étaient les premiers à donner l'exemple avec des promesses d'assistance financière et un programme pour évacuer en Amérique un total initial suggéré de 20 000 réfugiés. Le gouvernement norvégien, qui assumait également la présidence de l'OSCE, a contacté directement le gouvernement macédonien le 3 avril en offrant à prendre 6 000 réfugiés. Au même moment, l'ambassade américaine à Skopje aidait le gouvernement macédonien en facilitant le transfert en Albanie de certains des réfugiés et en obtenant l'engagement de la part de la Turquie de prendre 20 000 réfugiés. La Banque mondiale est intervenue avec un programme d'assistance de 40 millions de dollars, élaboré lors d'une réunion à Washington le 3 avril et annoncé officiellement le 5 avril.

Le champ de Blace était vide le 6 avril. Plusieurs milliers de réfugiés ont été placés dans des camps construits par l'OTAN en quelques heures. En même temps, des milliers d'autres réfugiés ont été transférés par le gouvernement macédonien dans une opération controversée à laquelle collaborait le gouvernement américain et qui impliquait des transferts en Turquie, Grèce et Albanie. De plus, les troupes de l'OTAN avaient l'ordre de construire des camps additionnels en Macédoine.

Nul ne doutait que les réfugiés à la frontière avaient besoin de protection; le problème était d'identifier la responsabilité concernant l'octroi de cette protection. La position du HCR pendant les premiers jours de la crise était claire : selon lui, la responsabilité incombait à la Macédoine car un refus de laisser entrer les réfugiés aurait pour effet de les livrer aux mains des troupes yougoslaves.

Bien que le HCR était prêt à discuter d'un partage du fardeau, ceci n'était pas présenté par son personnel comme faisant partie d'un ensemble de mesures d'assistance internationale. La position du HCR était plutôt la suivante : les réfugiés devaient être d'abord admis sur le territoire macédonien et par la suite il serait possible de discuter d'un partage du fardeau. Autrement dit, le premier asile devait

être inconditionnel. Le HCR n'a accepté *de facto* la conditionnalité uniquement quand les États-Unis et d'autres acteurs préparaient des programmes d'assistance liant l'entrée en Macédoine à des mécanismes de partage du fardeau. Malgré cela, le programme d'évacuation est resté une source de discorde car plusieurs au sein du HCR croyaient qu'il sapait les efforts de promouvoir l'asile inconditionnel⁶.

À part les préoccupations relatives aux principes de protection et un rapatriement éventuel, la position du HCR reflétait en partie une approche réaliste. Jusqu'aux bombardements de l'OTAN et l'exode qui a suivi, les États européens avaient clairement préféré que les réfugiés du Kosovo demeurent dans la région immédiate des Balkans⁷. À part l'offre norvégienne, ceci était la position européenne dominante tout au long de la première phase de la crise. Étant donné qu'un mécanisme de partage du fardeau impliquerait forcément l'Union européenne, il pourrait paraître illusoire pour le Haut Commissaire de poursuivre cette option avant que les États ne démontrent nettement qu'ils voulaient participer. La réticence initiale des États concernant le partage du fardeau est illustrée par l'offre initiale américaine qui consistait à transférer les réfugiés du Kosovo à la base navale de Guantanamo sur l'île de Cuba. Cette proposition a été abandonnée en faveur de l'admission sur le territoire continental des États-Unis après une critique sévère de la part des associations de défense des droits de l'homme.

Il est frappant que le HCR semblait être un participant hésitant même quand le programme de partage était en cours. Quoique cette hésitation était manifeste concernant les évacuations en dehors de la région, elle était particulièrement évidente par rapport aux transferts en Albanie. Dans les deux cas, les États-Unis apparaissaient comme l'acteur principal : ils exigeaient une reprise rapide des évacuations au moment où elles ralentissaient au milieu d'avril⁸ et ils critiquaient sévèrement le HCR quand ce dernier s'opposait à la politique restrictive macédonienne concernant l'admission à la frontière. Sous pression du gouvernement américain, le HCR s'est

⁶ En revenant d'une visite sur le terrain en mai, la directrice de la Division de protection internationale du HCR a fait la constatation suivante : « HEP in Macedonia is a source of dissension among the protection staff. Non-HEP protection staff question the compatibility of HEP with our core function to promote the right to seek asylum in a Convention signatory State. » Mémoire du 1 juin 1999.

⁷ Le nombre de demandeurs d'asile de l'ancienne Yougoslavie en Europe a augmenté de 200% entre 1997 et 1998 (la majorité était des Albanais du Kosovo). HCR, *A statistical overview of asylum applications lodged in Europe by citizens of the Federal Republic of Yugoslavia : January 1998 to February 1999*, Genève, 2 avril 1999. Les membres du forum consultatif sur l'asile, les Consultations intergouvernementales, se sont réunis le 23 mars juste avant la crise des réfugiés du Kosovo. Le ton de la réunion était défensif et alarmiste. L'Italie, par exemple, a demandé au HCR de garder les Albanais du Kosovo dans la région et à souhaiter l'instauration d'un « containment » humanitaire en cas de nouveaux flux.

⁸ Lettre datée du 17 avril 1999 du Secrétaire d'État au Haut Commissaire : « UNHCR and the rest of the international community must ensure that the burden on frontline receiving states is manageable. The United States is working with Macedonia to keep borders open and with NATO to expand current camps and to build new ones, but these efforts will only go so far. I know that UNHCR and others prefer a regional solution to this refugee crisis, as do we. The reality is, however, that the absorptive capacity of Albania and Macedonia has been stretched to the limit, the stability of the region as a whole is threatened, and refugees are suffering. We must therefore move ahead with plans to temporarily relocate refugees in third countries, and I have urged many countries to activate their pledges to host refugees as soon as possible. »

éventuellement engagé à procéder avec les évacuations en dehors de la région et a produit des lignes directrices pour ce programme innovateur qui comprenait des évacuations par pont aérien.

Des circonstances qui concernaient spécifiquement l'opération sur le terrain ont aussi renforcé la tendance au sein du HCR à soutenir le principe du premier asile inconditionnel. Pendant les premiers jours de la crise, le rôle du HCR à la frontière macédonienne a été assumé par le personnel de Pristina qui avait été évacué quelques jours auparavant. Ce personnel avait été retiré d'une longue opération avec les personnes déplacées à l'intérieur du Kosovo et il n'était pas familiarisé avec les complexités relatives aux craintes de la Macédoine. La préoccupation principale de ces employés du HCR était d'obtenir un asile immédiat pour la population traumatisée qui avait fuit le Kosovo.

Comme indiqué ci-haut, la planification du HCR n'avait pas incorporé l'idée du « corridor humanitaire » largement par déférence au principe du premier asile. Des préoccupations semblables étaient claires tout au long de la première phase de la crise. De plus, à ce stade initial de l'urgence il paraissait difficile de réaliser *ad hoc* l'idée du corridor. L'Albanie éprouvait des difficultés avec la première vague de l'exode du Kosovo et il y avait peu de place disponible pour accueillir un plus grand nombre de réfugiés dans des conditions raisonnables de sécurité⁹. En conséquence, l'idée du corridor avait été rapidement écartée par le siège du HCR à Genève pendant la première phase de la crise à Blace. La position du HCR sur le premier asile comportait également une autre dimension qui affectait l'option des évacuation en dehors de la région. Le Haut Commissaire a souvent répété lors des dernières années qu'il est plus facile de mettre en œuvre la solution préférée du rapatriement volontaire quand les réfugiés restent dans la région d'origine¹⁰.

Ce sont les États-Unis qui ont pris l'initiative de préparer un ensemble de mesures d'assistance pour la Macédoine, admettant ainsi *de facto* le caractère conditionnel de l'asile octroyé aux réfugiés. Reflétant son importance dans la politique américaine à l'égard des Balkans, l'ambassade américaine à Skopje a joué un rôle central dans ce processus. L'ambassadeur américain auprès de la Macédoine, Christopher Hill, s'occupait également du portefeuille du Kosovo et jouait un rôle clé dans les négociations avec Belgrade. Les États-Unis étaient impliqués dans les évacuations précipitées qui ont transféré les réfugiés de la frontière en Turquie et en Albanie.

Le rôle américain s'explique par des raisons de politique et pouvoir stratégique. Contrairement au HCR, la politique de Washington envers les réfugiés était influencée par ses intérêts multiples dans la région. Avant tout, les États-Unis voulaient s'assurer la coopération de la Macédoine pour pouvoir stationner les troupes de l'OTAN dans le cadre des tensions montantes avec Belgrade. Le fait d'aider

⁹ Il est possible que les ressources utilisées pour transporter les réfugiés à travers le monde auraient pu être utilisées pour améliorer les conditions d'accueil en Albanie.

¹⁰ HCR, *Protection Guidelines : Kosovo Situation* (9 avril 1999) : « The basic position remains that, in so far as it is possible to do so, the situation should be dealt with on a regional basis, keeping refugees as close to their country of origin as may be done in safety. »

l'OTAN dans son conflit contre la Yougoslavie voisine comportait des risques évidents pour le gouvernement macédonien. Quand la crise des réfugiés avait effectivement augmenté les risques de cette collaboration, des responsables du gouvernement se sont mis à critiquer les frappes aériennes et à menacer d'exiger le retrait des troupes de l'OTAN. L'ambassade américaine a été sensible à ces objections et elle a conséquemment doublé ses efforts pour régler la situation à Blace.

Le problème des réfugiés était urgent également pour des raisons stratégiques liées à la guerre. Au lieu d'avoir encouragé le règlement de la crise du Kosovo, l'OTAN était accusée d'avoir provoqué une crise humanitaire avec ses bombardements contre la Yougoslavie. Il était donc important pour l'OTAN, et avant tout pour les États-Unis et le Royaume Uni qui menaient les frappes aériennes, de minimiser le spectacle des réfugiés à la frontière et de prévenir une catastrophe humanitaire. Des préoccupations humanitaires plus directes ont aussi joué un rôle important : cette crise de réfugiés s'est déroulée d'une manière qui rappelait des périodes sombres de l'histoire récente de l'Europe. Il est clair que la crise de Blace avait suscité des sentiments humanitaires aux États-Unis et ailleurs qui ont provoqué un appui institutionnel considérable et populaire.

Le mélange d'intérêts stratégiques et humanitaires a assuré que la crise des réfugiés du Kosovo ferait l'objet d'une attention extraordinaire de la part des États puissants occidentaux. Cette dynamique a mené rapidement à une solution basée sur un système de partage du fardeau qui impliquait des évacuations de réfugiés en dehors de la région et vers des pays voisins. Au-delà de 90 000 réfugiés ont éventuellement été évacués pendant les onze semaines de la crise.

III. Mécanismes de partage : PTH et PÉH

A. Le programme d'évacuation humanitaire (PÉH)

Durant toute la période de la crise, environ 92 000 réfugiés ont bénéficié du PÉH dans 29 pays d'accueil. L'envergure et la vitesse d'une telle évacuation était sans précédent. Dans l'ensemble, le PÉH a contribué de façon positive à la protection des réfugiés en allégeant le fardeau d'un pays qui craignait la déstabilisation. Toutefois, il y avait des problèmes dans la mise en application.

La justification et l'objectif du PÉH ont été obscurcis par un manque de clarté. Selon un organisme de défense des droits de l'homme, le PÉH semblait être un exercice de réinstallation dans des pays tiers fait à la hâte¹¹. Quoique le HCR avait indiqué à maintes reprises que le PÉH devait être distingué de ses autres programmes, il n'avait pas réussi à clarifier la différence entre l'évacuation humanitaire et les

¹¹ Amnesty International, *Former Yugoslav Republic of Macedonia : The protection of Kosovo Albanian refugees* (mai 1999) à la p. 16.

concepts de « réinstallation » ou « protection temporaire ». Cette confusion ressortait des rapports provenant du terrain même vers la fin de la crise¹².

L'incohérence des positions gouvernementales sur le PÉH explique en partie l'embrouillement des concepts. Bien que la plupart des gouvernements européens participant à l'opération percevait le programme comme une forme urgente de « protection temporaire », les États d'immigration en dehors de l'Europe traitaient le PÉH en pratique comme une opération de réinstallation¹³. En conséquence, ces derniers ont remplacé leur quotas de réinstallation avec le PÉH. Il n'est donc pas étonnant de constater la confusion au sein du HCR, dont le personnel sur le terrain incluait des cas de réinstallation dans le PÉH.

Les conditions de réception dans les pays d'accueil ont influencé la mise en application du PÉH. Contrairement aux arrangements *ad hoc* de « protection temporaire »¹⁴ pour les ressortissants de la Bosnie-Herzégovine¹⁵, le HCR a évoqué les droits et obligations applicables dans les pays d'accueil de façon relativement précise dès le début de l'opération¹⁶. Les obligations de la Convention de Genève de 1951¹⁷ concernant les séjours prolongés n'étaient pas applicables généralement à ce groupe de réfugiés car la crise n'a pas duré longtemps. En effet, le rapatriement a commencé moins de trois mois après l'exode massif. Malgré que les évacuations aient créé parfois un statut administratif incertain dans plusieurs pays d'accueil, ces mesures *ad hoc* n'ont généralement pas entraîné de violations du droit international des réfugiés¹⁸.

¹² « Although in writing HEP and resettlement have always been considered two separate issues pursuing different objectives, in practice until now genuine resettlement cases have been dealt with under the HEP scheme as this was the most speedy way to take the refugees out of the country. » Rapport signé par un officier de protection du HCR, Skopje (12 juin 1999).

¹³ Ces informations sont basées sur nos entretiens à l'ambassade des États-Unis à Skopje (21 septembre 1999) et nos entretiens avec des responsables de la politique canadienne sur les réfugiés (22 octobre 1999).

¹⁴ Les deux premières lignes directrices sur le PÉH mentionnent que l'opération a pour objectif une forme de « temporary safety ». Les dernières lignes directrices omettent l'adjectif « temporary ».

¹⁵ Voir M. Barutciski ., « The Reinforcement of Non-Admission Policies and the Subversion of UNHCR : Displacement and Internal Assistance in Bosnia-Herzegovina (1992-94) » *International Journal of Refugee Law* (1996), vol. 8, n° 1/2, 49, à la p. 76.

¹⁶ Les « Protection Guidelines » du 9 avril prévoient les normes suivantes : « protection from refoulement, preferably with a legal or other form of enforceable basis for remaining in the country of protection; respect for basic human rights and dignity, including access to means of subsistence (access to work or social services, or international assistance), shelter, health care, clothing, and depending on the length of stay, some form of education for children; the ability to join families when different members are enjoying protection in different countries (i.e. not family reunification in the sense of bringing family members from Kosovo to country of protection, but if, for example, some family members are in Germany and some in Switzerland, they should be allowed to reunite together in one or the other of those countries). »

¹⁷ Recueil de traités des Nations Unies (*R.T.S.N.*), n° 2545, vol. 189, à la p. 137(Signée à Genève le 28 juillet 1951).

¹⁸ Cependant, l'extrait suivant expose le HCR a des critiques sévères dans la mesure où les obligations conventionnelles ne peuvent pas être « suspendues » sans une clause explicite : « Where Kosovar refugees are not provided with access to asylum procedures, they should at a minimum enjoy a form of temporary protection, in fact if not in name. In these exceptional circumstances, *the application of the Convention could be temporarily suspended*, albeit with the clear understanding that the Convention

Néanmoins, le statut des bénéficiaires du PÉH a continué de créer des problèmes administratifs pour les autorités dans certains pays d'accueil. Ces difficultés étaient particulièrement aiguës en raison des différences avantageuses de ce statut par rapport aux statuts variés accordés aux demandeurs d'asile arrivés antérieurement du Kosovo et aux demandeurs d'asile d'autres régions du monde qui n'ont pas obtenu un traitement privilégié. Cet accueil différencié a même mené à des tensions entre les réfugiés du Kosovo et ceux d'autres conflits moins « populaires »¹⁹. Il s'agit d'une protection avec des aspects discriminatoires qui est difficile à défendre en vertu de l'article 3 de la Convention de Genève²⁰. Des situations similaires vont probablement compliquer le développement des politiques d'asile dans l'avenir.

D'autres aspects du PÉH concernant son caractère volontaire et les critères de sélection soulèvent également des problèmes. Bien que la Convention de Genève ne stipule pas que les mouvements ou transferts de réfugiés doivent être volontaires pourvu que le principe du non-refoulement soit respecté²¹, les normes générales des droits de la personne suggèrent que le transfert forcé de réfugiés vers des pays tiers puisse être contestable. Du point de vue opérationnel, les évacuations involontaires par avion peuvent constituer un problème politique cauchemardesque. Un mouvement volontaire suppose que les réfugiés aient quelques connaissances concernant leurs droits et les conditions socio-économiques dans le pays de destination. Toutefois l'acquisition de ces connaissances peut imposer des délais sur le caractère urgent de l'évacuation. En effet, il s'agit d'un compromis nécessaire pour encourager les réfugiés à se porter volontaires pour une option qui pourrait les laisser avec un refuge sur un continent lointain.

Dans les évacuations des réfugiés du Kosovo, le HCR opérait selon le principe du consentement²². Cependant, l'absence d'informations méthodiques sur les destinations variées du PÉH et les divergences considérables en ce qui concerne les conditions d'accueil avaient créé des problèmes. En plus, la capacité réelle des réfugiés à décider sur l'évacuation était limitée à cause des procédures de sélection dans les camps. Ces dernières fonctionnaient apparemment avec des files d'attente

must have a place in determining protection needs at the time of return » (nous soulignons). HCR, *Protection Guidelines: Kosovo Situation – Revision 1*, 30 avril 1999.

¹⁹ Ces informations ont été communiquées par des ONG en Angleterre. Voir aussi, *TALK BACK : The Monthly Newsletter of the International Council of Voluntary Agencies (ICVA)*, vol. 1, n° 2 (juin 1999).

²⁰ « Les États contractants appliqueront les dispositions de cette Convention aux réfugiés sans discrimination quant à la race, la religion ou le pays d'origine. »

²¹ Article 33 de la Convention de Genève : « 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. » Les mouvements internes sont régis par l'article 26 : « Tout État contractant accordera aux réfugiés se trouvant régulièrement sur son territoire le droit d'y choisir leur lieu de résidence et d'y circuler librement sous les réserves instituées par la réglementation applicable aux étrangers en général dans les mêmes circonstances. »

²² HCR, *Updated UNHCR Guidelines for the Humanitarian Evacuation Programme of Kosovar Refugees in Former Yugoslav Republic of Macedonia* (juin 1999) : « While departures are voluntary and links to destination countries are taken into account if possible, in principle they do not have a choice as to the country of destination. »

qui favorisaient les premiers arrivés. Il y avait également parmi les réfugiés de la confusion sur les critères de sélection. Est-ce que le PÉH avait comme objectif principal de dégager rapidement des réfugiés du territoire macédonien? En cas de réponse affirmative, on pourrait croire que des critères concernant la vulnérabilité ne seraient pas primordiaux. Ceci impliquait pourtant un dilemme pour les acteurs humanitaires : une opération d'urgence qui a pour but unique de dégager rapidement des personnes déplacées serait sans doute exécutée le plus efficacement en sélectionnant les réfugiés sans discernement et en délaissant les cas vulnérables. De même, les critères d'immigration ou de réinstallation permanente ne compteraient pas si le PÉH était créé uniquement pour des besoins de protection temporaire. Toutefois, un mélange de tous ces critères était apparent dans la mise en application du programme et aux attentes qu'il a inspirées. Quelques acteurs humanitaires ne savaient simplement pas si les critères de sélection étaient basés sur la vulnérabilité et les liens de famille²³. Quelques critiques se plaignaient même que le PÉH favorisait les réfugiés dans les camps au détriment de ceux accueillis dans les familles. L'accent a donc été mis sur son rôle en tant que processus efficace et rapide de transferts au lieu d'un mécanisme général pour s'occuper des besoins de tous les réfugiés.

La situation humanitaire désespérée et le fait que le PÉH a été perçu par les réfugiés et la population locale comme un moyen d'émigrer rapidement en Occident ont mené à des abus²⁴. La sécurité a été compromise avec plusieurs incursions illégales dans les camps par des habitants locaux et des réfugiés hébergés dans les familles locales²⁵. Malgré les déclarations officielles du HCR, la réalité sur le terrain a été caractérisée par de nombreux abus de ce genre²⁶. Ce dernier a reconnu les abus liés au PÉH et la perte de confiance de la part de certains gouvernements donateurs²⁷.

Les abus liés aux programmes qui visent à transférer des réfugiés en dehors d'une zone de conflit ne sont pas un nouveau phénomène. Les programmes de réinstallation des réfugiés indochinois comportaient de nombreux abus similaires. Mais il y a une autre conséquence plus subtile qui s'applique au PÉH. En termes de normes universelles de protection, les évacuations en dehors de la région d'origine

²³ Amnesty International, *Former Yugoslav Republic of Macedonia: Humanitarian Evacuation and the International Response to Refugees from Kosovo*, juin 1999, aux pp. 4-9.

²⁴ Le PÉH a été perçu comme « a rapid way of obtaining tickets to the West ». HCR, *Camp Security in Macedonia*, juillet 1999.

²⁵ *TALK BACK : The Monthly Newsletter of the International Council of Voluntary Agencies (ICVA)*, vol. 1, no. 2, juin 1999 : « UNHCR concedes that refugees have bought and sold places on departing planes, and falsified their identities. »

²⁶ HCR, *Memorandum - DIP Mission to Albania and FYROM: 18-25 May*, 1 juin 1999 : « Originally conceived as a rapid evacuation program, it has turned into a cumbersome process with distinct criteria per country of destination. At the same time, with increased quotas having been activated by a number of countries, refugees are choosing their country of evacuation. This has reportedly resulted in high no-show rates, both for interviews and, worse, at the time of embarkation. »

²⁷ HCR, *Updated UNHCR Guidelines* (juin 1999) : « As an increasing number of countries has activated or increased their quotas, refugees in some instances appear to be favoring some destinations over others. Information is presently being disseminated to the refugee population in the camps through pamphlets and other means to remind them that this is a temporary evacuation program. While departures are voluntary and links to destination countries are taken into account if possible, in principle they do not have a choice as to the country of destination. »

encouragent les pays d'accueil à développer des critères de sélection et des quotas qui pourraient à la longue nuire ou remplacer les demandes d'asile individuelles. En effet, le PÉH a probablement permis à certains gouvernements de paraître « humanitaire » en accueillant un nombre limité de réfugiés populaires. D'un point de vue multilatéral, la situation est compliquée par le fait que les divers pays d'accueil soient libres d'accorder la résidence permanente aux bénéficiaires du PÉH. Bien que ceci convienne à certains gouvernements dans le sens qu'ils puissent intégrer rapidement les évacués dans leur politique d'immigration, la divergence dans les conditions d'accueil crée un programme qui est difficile à coordonner sur le plan international.

B. Le programme de transfert humanitaire (PTH)

Le gouvernement macédonien avait conclu des ententes avec l'Albanie et la Turquie afin de pouvoir transférer des réfugiés directement de la frontière à ces deux pays. Ces transferts ont été sévèrement critiqués par les médias internationaux. Les critiques concernaient les conditions abusives dans lesquelles ont eu lieu les transferts initiaux : selon des allégations, de nombreuses familles ont été séparées et transportées sans connaître leur destination. Les ambassades qui sympathisaient avec les préoccupations politiques de la Macédoine ont choisi des formes d'intervention plus discrètes afin de s'assurer que les transferts des jours suivants se dérouleraient dans des conditions plus humaines. Malgré tout, les reportages des médias sur ces transferts avaient terni l'image de la Macédoine et en conséquence le PTH se révélait être une option politique compliquée et délicate.

Étant donné les abus associés avec les premiers transferts, il est compréhensible que le HCR ait été réticent à participer à cette forme de partage du fardeau. Son personnel sur le terrain s'est même mis à bloquer physiquement à plusieurs reprises les autobus utilisés dans ces transferts.

Il est clair que le transfert des réfugiés en Albanie représentait une option attirante pour les États européens qui cherchaient à contenir les flux dans la région immédiate. En conséquence, ils ont encouragé cette option. Bien que l'agence onusienne mandatée à protéger les réfugiés était évidemment concernée par le refus d'asile incitant l'option des transferts, nous avons déjà noté que le premier asile avait assumé *de facto* un caractère conditionnel grâce au PÉH.

Quand les conditions de réception en Albanie se sont améliorées, les objections au PTH ont été encore plus difficile à expliquer. À partir du moment où l'OTAN avait déclaré au début du mois de mai que des camps vides attendaient les réfugiés en Albanie²⁸, il devenait malaisé d'expliquer les délais et engorgements à

²⁸ OTAN, *Establishment of New Refugee Reception Centres Korce SE Albania : Recce Report*, NATO Doc. K3000/ARSPPP/99, 5 mai 1999.

Blace. En effet, il est remarquable qu'un nombre significatif de transferts n'ait jamais eu lieu et que le HCR n'ait pas pu promouvoir cette option²⁹.

Le manque d'enthousiasme concernant la participation au PTH révélé par le personnel du HCR s'explique en partie par les problèmes que posaient les critères de consentement et volontariat requis pour ces transferts. Bien que les transferts par autobus soient différents des évacuations par avion sur le plan opérationnel, ils soulèvent des problèmes de consentement similaires à ceux abordés dans l'analyse du PÉH.

La politique du HCR sur cette question cruciale n'était pas claire³⁰. Au début, toute évacuation devait être volontaire, y compris les transferts³¹. Après quelques semaines, cette norme a été modifiée pour permettre une sorte de consentement implicite dans le cas du PTH³². La mise en application de cette nouvelle norme n'a jamais été testée véritablement car peu de réfugiés consentaient aux transferts contrôlés par le HCR³³.

Étant donné l'encouragement³⁴ et l'appréciation positive³⁵ du Département de protection internationale du HCR concernant le PTH, il est étrange que cette option n'ait pas été poursuivie activement dans les phases ultérieures de la crise. Le personnel sur le terrain craignait que l'application de cette option directement à la frontière allait compromettre le principe du premier asile. Dans ce contexte, il est probable que le caractère raisonnable des objections soulevées par les réfugiés n'était pas évalué sérieusement par des membres du personnel qui refusaient d'appuyer le PTH³⁶.

²⁹ HCR, *Memorandum - DIP Mission to Albania and FYROM : 18-25 May*, 1 juin 1999, para. 3.1 :

« Transfers from Macedonia to Albania are not proceeding at a rate necessary for this scheme to make any noticeable impact on the situation at the Blace border crossing, or in the overcrowded camps. »

³⁰ « The extent to which voluntariness of departure should be integral to the transfers is a vexed one from a doctrine point of view and a factor complicating the operation of the program. » *Ibid.*

³¹ HCR, *Humanitarian evacuation of refugees from FYROM : Initial guidelines for identification of evacuees during Phase One*, 5 avril 1999.

³² « Preferably all persons evacuated to Albania should agree to go. At the very least, they should not object and, should they do so, this should be respected. » HCR, *Moving Kosovars to Albania : A Specific Form of Humanitarian Evacuation*, 3 mai 1999.

³³ Le Haut Commissaire a déclaré : « transfers to Albania are a convenient option, but must be carried out only if refugees do not object – and most do. » HCR, *Background paper submitted by the High Commissioner to the High Level Meeting on the Kosovo Crisis*, 13 mai 1999, para. 4.

³⁴ « Transfers should be implemented broadly in accordance with the DIP guidelines, which stipulate that non-objection rather than voluntary application should determine who goes, with reasons for objection being subject to some assessment as to their reasonableness. » HCR, *Memorandum - DIP Mission to Albania and FYROM : 18-25 May*, 1 juin 1999, para. 3.3.

³⁵ « Albania has a border contiguous with Macedonia, meaning movement is quick and easy, and Albania imposes no quota nor selection criteria for accepting Kosovars. » HCR, *Moving Kosovars to Albania : A Specific Form of Humanitarian Evacuation*, 3 mai 1999.

³⁶ « UNHCR will be asked [par le gouvernement] to identify those willing to move and assist the government with transportation and logistics. In view of the position [du gouvernement] on humanitarian evacuation and perception that UNHCR is unhelpful, this is an unlikely scenario. » HCR, *Humanitarian Transfer of Kosovo Refugees from Macedonia to Albania*, révisé le 10 mai 1999. Un courriel interne daté du 14 mai 1999 souligne le même problème : « We are noticing US impatience with UNHCR's lack of enthusiasm for "mandatory movements" to Albania. »

Les critères différents appliqués par le personnel sur le terrain sont illustrés dans un document interne stipulant que les transferts doivent être volontaires afin d'éviter que le HCR soit associé à des mouvements forcés³⁷. Mais le PTH a surtout été affaibli par l'existence parallèle du PÉH. La réticence de la part des réfugiés en ce qui concerne le transfert en Albanie augmentait évidemment avec l'existence d'une possibilité d'évacuation dans un pays occidental. De la même manière, ce n'est pas par hasard que le quota de certains pays dans la région demeurait non rempli, tandis que le quota d'autres pays occidentaux se remplissait rapidement³⁸. Dans ce sens, il est possible de conclure que le PÉH ait sapé le PTH en termes d'option de protection³⁹.

Le problème confronté par le HCR en Macédoine est le suivant : en insistant d'obtenir la protection dans le premier pays d'asile, les chances augmentaient de se retrouver avec des réfugiés bloqués à la frontière et ne bénéficiant pas de l'asile. En effet, des réfugiés ont été massés à la frontière pendant des jours, même s'il y avait des camps vides en Albanie qui attendaient leur transfert. Il est vrai que cette situation implique un choix moral difficile : insister sur des transferts ou évacuations volontaires et risquer de ne pas obtenir l'asile, ou accepter des normes inférieures afin de l'obtenir.

IV. Implications du modèle kosovar

Les approches différentes face à la crise illustrent les tensions entre les divers principes et normes qui constituent la politique internationale de protection des réfugiés formulée ces dernières années.

Bien que l'objectif explicite de la Convention de Genève est de protéger les réfugiés, il faut rappeler que celle-ci n'oblige pas les États à accorder l'asile aux personnes déplacées qui satisfont à sa définition du « réfugié » : elle interdit simplement le refoulement sur des territoires dangereux. La protection fondamentale

³⁷ HCR, *Humanitarian Transfer of Kosovo Refugees from Macedonia to Albania*, révisé le 10 mai 1999. Cette approche rédigée par la Coordinatrice d'urgence à Skopje se distingue de l'approche plus réaliste exprimée par le directeur du « Europe Bureau » : « In my view the best thing would be to aim for [transferts] of the new arrivals to Macedonia, if they are to come. Once in the border areas and desperate for shelter we will tell them that the camps in Macedonia are full but that we have place for them in camps in Albania with UNHCR presence and that UNHCR will take them to these camps. I believe that many refugees will simply get on the bus and agree to go to Albania. This would be what we call a non-forceable movement. It would not be based, however, on a voluntary choice of between Macedonia and Albania. » Courriel daté du 14 mai 1999.

³⁸ « Turkey unfortunately is not a very popular destination, in spite of decent accommodation being provided. Since the movements have to be voluntary and right so, we have increasingly problems in filling flights to Turkey and regularly flights are cancelled due to lack of takers as so many other countries do offer possibilities. » *Ibid.*

³⁹ « We have tried [transferts] to Albania from camps in Macedonia and surprise, surprise hardly any takers (only family reunification so far) especially when 27 countries (and some attractive countries) are fighting to take refugees to their countries. » *Ibid.*

offerte par la Convention se trouve dans le principe du non-refoulement inscrit à l'article 33. Ce principe peut être respecté en offrant une protection dans le premier pays d'asile ou dans un pays tiers qui est en mesure d'assurer un refuge. Dans un contexte international où les États et les organisations font de plus en plus le lien entre les flux de réfugiés et les questions de sécurité afin de restreindre l'admission des demandeurs d'asile, il faut s'assurer que toute résistance à octroyer l'asile se présente conjointement avec une option de partage du fardeau. Sinon, il s'agirait d'une violation potentielle du non refoulement.

Dès qu'il est admis qu'un pays d'accueil soit trop vulnérable pour accepter un flux massif de réfugiés, les options de protection semblent se limiter aux mécanismes internationaux de partage du fardeau tels que prévus au préambule de la Convention de Genève. Les méthodes possibles de partage impliquent les coûts opérationnels et l'octroi de l'asile territorial. Comme le HCR est mandaté à protéger les réfugiés même si un pays d'accueil de première ligne refuse d'octroyer l'asile, cette responsabilité implique un devoir de planifier le partage du fardeau dans ce genre de situation.

Pourtant, le transfert de réfugiés vers un pays tiers est une opération compliquée qui présente des problèmes liés à l'équité et à la justice; il s'est produit rarement durant les dernières décennies. Les tentatives récentes de formuler une approche institutionnelle aux mécanismes internationaux ou régionaux de partage du fardeau ont produit peu ou aucun résultat concret⁴⁰.

Le partage du fardeau semble être à présent un principe noble qui reçoit un appui général mais non contraignant de la part des États. Ce principe n'a été mis en application que de façon *ad hoc* dans des cas exceptionnels. Nous pouvons donc présumer que les efforts de promotion doivent être sélectifs plutôt que globaux et doivent se concentrer sur des cas exceptionnels où un tel partage est nécessaire sur le plan humanitaire et réaliste sur le plan politique. Quels sont ces cas?

Le cas le plus important avant la crise du Kosovo concerne les réfugiés indochinois qui ont été transférés en grand nombre vers des pays tiers. Contrairement au Kosovo, ces réfugiés ont été placés dans des programmes de réinstallation plutôt que des programmes inspirés généralement par la protection temporaire. Néanmoins, les ressemblances entre les deux cas sont frappantes, particulièrement si on compare les réactions de la Malaisie et de la Macédoine. Dans les deux cas : (a) le flux était soudain et d'une ampleur importante; (b) les réfugiés étaient de la même ethnie qu'une minorité importante dans le pays d'accueil; (c) le gouvernement d'accueil craignait qu'un flux important déstabiliserait l'équilibre ethnique interne, et (d) en conséquence a refusé provisoirement ou de manière définitive l'entrée aux réfugiés. Dans les deux cas, les réfugiés fuyaient un conflit qui impliquait directement les États-Unis, et le gouvernement américain a initié des mécanismes de partage du fardeau afin de protéger aussi bien les réfugiés que les intérêts des pays d'asile. On

⁴⁰ Astri Suhrke, « Burden-sharing during Refugee Emergencies : The Logic of Collective versus National Action. », *Journal of Refugee Studies*, 1998, vol. 11, n° 4, aux pp. 396-414.

peut ajouter que dans le cas indochinois le premier asile dépendait de façon directe sur la réinstallation. En d'autres mots, la conditionnalité était quasiment reconnue.

Les deux cas suggèrent des éléments clés d'une situation humanitaire où le partage du fardeau est envisageable. Premièrement, il faut qu'un État de premier asile soit confronté à un flux massif et qu'il refuse l'entrée à cause de vulnérabilités reconnues. Deuxièmement, il faut que des États externes puissants aient des intérêts spéciaux par rapport aux réfugiés.

C'est le genre de situation dans laquelle les agences humanitaires, y compris le HCR, peuvent explorer des mécanismes de partage de fardeau dans leur planification et préparation pour les crises de réfugiés. Le cas du Kosovo suggère qu'une telle approche nécessiterait un changement d'attitude de la part du HCR pour que ce dernier accepte la conditionnalité de l'asile. Il faudrait aussi qu'il considère le partage du fardeau dans ses différents scénarios de planification préalable aux possibilités d'une crise humanitaire majeure. Contrairement à l'argument avancé par le HCR dans son explication de la raison pour laquelle il n'a pas planifié ou exploré les possibilités de partage du fardeau avant la crise du Kosovo, ce genre de planification ne contribuerait pas forcément à aider une mauvaise prédiction de se réaliser⁴¹.

Tel que suggéré ci-haut, il y a des arguments juridiques selon lesquels ce n'est pas l'asile dans le premier État d'accueil qui constitue l'objectif principal de la protection internationale. En termes d'éthique morale et de politique, il est également possible de soutenir la nécessité d'un partage du fardeau dans certains cas. Nous croyons que de tels cas exceptionnels résultent des situations dans lesquelles un flux massif menace la sécurité et la stabilité d'un pays de premier asile, et représente conséquemment une extension potentielle du conflit. Étant donné la tendance de l'ONU à s'intéresser aux conflits internes, la question de savoir si de tels cas représentent une menace à la paix et la sécurité internationales est un problème accessoire. Dans de telles situations, les agences humanitaires internationales peuvent faire appel aux intérêts généraux et spéciaux des États pour obtenir l'assistance : les intérêts présumés de tous dans la réduction des conflits et les intérêts spécifiques de certains dans la région concernée. En termes d'éthique morale, on trouve l'équivalent dans les obligations générales et spéciales.

Il y a une obligation présumée d'ordre général de protéger les réfugiés. La Convention de Genève, telle que complétée par le Protocole de 1967, représente dans ce contexte une expression des valeurs universelles qu'on trouve dans la philosophie kantienne. Mais il y a aussi des obligations spéciales. Celles-ci sont

⁴¹ HCR, *The Kosovo refugee crisis : an independent evaluation of UNHCR's emergency preparedness and response*, UN Doc. EPAU/2000/001, annexe D (février 2000) : « the evaluation suggests that UNHCR should have given more and earlier attention to the probability that the refugees would not be admitted to a potential country of asylum, and that alternative protection strategies should have been explored. UNHCR is concerned that contingency planning which assumes that states will not comply with their responsibilities to receive and host new arrivals, particularly in mass influx situations, runs the risk of becoming a self-fulfilling prophecy. » La logique de cette réponse se compare à un navire qui ne prend pas de canot de sauvetage pour ne pas ébranler la confiance des passagers.

généralement interprétées en tant que devoirs envers la famille, les amis, les clients, les concitoyens, etc. C'est-à-dire, un cercle de bénéficiaires plus restreint que l'univers de « tous » avec lesquels ont a des liens moins directs⁴².

Le fondement moral de ces obligations spéciales se trouve dans notre responsabilité envers ceux qui se trouvent dans le cercle plus restreint. Si on étend cette notion aux situations des réfugiés⁴³, il est clair que certains États soient moins impliqués dans les crises de réfugiés que d'autres. Il faut noter aussi que les États impliqués dans les crises ont eu tendance historiquement à reconnaître leurs obligations en adoptant des mesures exceptionnelles pour assister les réfugiés. En prévision des conséquences humanitaires des conflits, il faut faire appel auprès de ces États dans une planification des scénarios possibles.

Évidemment, la planification pour le partage du fardeau n'implique pas forcément des évacuations par avion comme on trouvait dans le PÉH. Il est probable que des transferts vers des pays voisins soient plus réalistes. L'essentiel est de reconnaître que la planification préalable pour de tels mécanismes de partage puisse augmenter la protection et éviter les catastrophes humanitaires avec des réfugiés coincés dans une zone frontalière ou simplement rejetés en mer, comme c'était le cas avec la Malaisie.

Il est vrai qu'une telle innovation ne soit pas conforme aux principes universels qui ont été théoriquement à la base du système international de protection des réfugiés qui s'est développé à la suite de la Seconde Guerre mondiale. En pratique, cependant, il est clair que ces principes universels et profondément libéraux n'étaient respectés par les États uniquement dans la mesure où ils impliquaient des obligations limitées ou que les réfugiés étaient bienvenus pour des raisons économiques et politiques. En conséquence, la guerre froide assurait pendant presque quatre décennies que les demandeurs d'asile provenant des pays communistes étaient relativement peu nombreux (grâce aux difficultés d'obtenir des visas de sortie) ou qu'ils étaient bienvenus car ils renforçaient la politique étrangère des pays occidentaux qui cherchaient à éclipser leurs rivaux communistes. De plus, l'expansion économique dans les pays occidentaux pouvait absorber cette nouvelle main-d'œuvre jusqu'au début des années 70. Le resserrement progressif du premier asile en Europe et en Amérique du Nord reflétait le fait que les nouveaux réfugiés en provenance du tiers monde avaient l'autorisation de partir de leur pays et étaient marginaux par rapport aux rivalités de la guerre froide. L'exception principale qui concerne l'accueil généreux des Indochinois en Amérique du Nord et en Europe occidentale confirme cette constatation.

Le défi de l'asile est entièrement différent dans un monde d'après guerre froide qui comprend une mobilité accrue et des flux massifs de réfugiés. Les tentatives de la part des États et les militants des droits de l'homme à explorer de nouveaux systèmes de protection, et particulièrement des mécanismes de partage du

⁴² Robert E. Goodin, *Protecting the Vulnerable*, Chicago, University of Chicago Press, 1985.

⁴³ Matthew J. Gibney, « Liberal Democratic States and Responsibilities to Refugees, » *American Political Science Review*, 1999, vol. 93, n° 1, aux pp. 169-181.

fardeau, reflète la conviction que la pratique puisse être ajustée afin d'atteindre la protection prévue par la Convention de Genève. La réponse flexible à la crise du Kosovo a eu un tel effet. Cette réponse reposait sur une notion pas suffisamment appréciée ces dernières années qui veut qu'un système efficace de protection doive réconcilier les droits des réfugiés avec les intérêts étatiques. L'incorporation de cette supposition dans la planification pour les flux de réfugiés pourrait aider à contrecarrer le refoulement ou les politiques de non entrée.

* * *

Pendant la crise du Kosovo, nombreux militants des droits de l'homme et une bonne partie du personnel du HCR ont soutenu que le gouvernement macédonien devait permettre l'entrée des réfugiés de façon inconditionnelle. Ils insistaient que toute conditionnalité aiderait à compromettre le principe du premier asile et encouragerait les politiques restrictives envers les réfugiés. Le précédent créé par le refus d'asile de la Macédoine paraissait particulièrement inquiétant car il serait difficile de réunir dans l'avenir de telles conditions politiques pour permettre un partage du fardeau⁴⁴. D'autres observateurs et acteurs considéraient que le refus macédonien représentait un fait politique qu'il fallait reconnaître afin d'arriver à une solution flexible pour éviter une catastrophe humanitaire à la frontière. Les transferts et les autres formes de partage du fardeau aideraient à protéger un plus grand nombre de réfugiés et il était d'une moindre importance que l'asile soit associé *de facto* à des conditions.

La première position peut être classifiée maximaliste-juridique. En théorie morale, elle reflète une perspective kantienne de droits et obligations universels. La deuxième position est ancrée dans une tradition utilitaire et pragmatique. Elle a été articulée par les États soucieux de trouver une solution à l'impasse frontalière. Le spectacle de Blace, avec les exemples répétés de « non entrée » en Macédoine, représentait non seulement une menace à la vie des réfugiés. Le flux de réfugiés inquiétait tellement le gouvernement macédonien qu'il a menacé de retirer son appui à la campagne militaire de l'OTAN contre la Yougoslavie. Ceci a alarmé l'OTAN et surtout les États-Unis qui ont alors appuyé des mesures immédiates pour réduire le fardeau sur la Macédoine.

Les approches pragmatique et maximaliste-juridique se sont affrontées pendant que les États et organisations internationales essayaient de résoudre la crise des réfugiés du Kosovo. En tant qu'agence onusienne responsable pour la protection des réfugiés, la position du HCR comprenait une certaine ambivalence et parfois même des contradictions. D'une part, celle-ci reflétait son adhésion à des principes traditionnels de protection; d'autre part, elle reflétait les pressions pour arriver à une solution immédiate. Les tensions diverses dans les réactions internationales à la crise

⁴⁴ Voir, par exemple, Human Rights Watch, *The refugee crisis in Guinea : another Macedonia?*, 3 octobre 2000.

n'ont contribué ni à une protection plus efficace ni au développement d'un système cohérent.

Nous avons essayé d'expliquer la logique d'une troisième approche qui tente en quelque sorte de réconcilier les camps opposés. L'essentiel de l'argumentation propose (a) qu'il y ait des arguments juridiques qui suggèrent que le premier asile ne représente pas une obligation inconditionnelle imposée sur tous les États dans toutes les situations; (b) qu'il y ait des arguments d'ordre moral et politique pour encourager les États à partager les réfugiés envers lesquels ils ont une obligation spéciale; et (c) que la reconnaissance de tels cas exceptionnels contribuerait à renforcer l'efficacité du système international de protection des réfugiés. Un cas exceptionnel où le partage du fardeau peut s'avérer nécessaire se présente quand un État vulnérable est confronté à un flux massif qui risque d'étendre le conflit sur son territoire et de mener à une déstabilisation grave du pays.