

Protéger par l'action

par Jean-Pierre Hocké

Créé en 1951, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) a été conçu, à l'origine, comme une organisation dont la fonction principale était d'assurer la protection des réfugiés. Cette mission correspondait à la tâche que devait affronter le HCR à l'époque, c'est-à-dire résoudre le problème des réfugiés en Europe, séquelle de la Seconde Guerre mondiale.

Or, lors des derniers 35 ans, la communauté internationale — et par conséquent le problème des réfugiés — a subi de profonds changements. Partie intégrante de l'ordre international, organe de l'Assemblée générale des Nations Unies et organisation opérationnelle du système onusien, le HCR a évolué afin de pouvoir en toutes circonstances assumer la mission qui est la sienne dans un monde en constante évolution.

Conceptuellement, le HCR d'aujourd'hui est le même que celui créé en 1951, c'est-à-dire le gestionnaire du principe universel de l'asile tel qu'il a été défini par la communauté internationale. La protection des réfugiés reste donc la pierre angulaire de cet édifice humanitaire et c'est sur elle que repose le mandat que la communauté des nations m'a confié.

Ce qui a évolué lors de ces derniers 35 ans et qui continuera à évoluer dans l'avenir, ce n'est pas le principe mais sa concrétisation.

A partir de la moitié des années 1950, le «Schwerpunkt» du problème des réfugiés s'est déplacé des pays industrialisés vers les pays du tiers monde. La nouvelle forme prise par la problématique de l'équation des réfugiés — ceux-ci désormais se concentrent dans les pays les plus démunis — a créé une situation où la protection en tant que telle ne pouvait plus être assurée et allait même perdre sa substance si elle n'était pas assortie d'une assistance. C'est en fin de compte cette dualité protection/assistance qui allait donner au HCR le moyen de faire face aux nouveaux défis nés avec la décolonisation et qui, aujourd'hui, se

posent sous la forme de quelque 12 millions de réfugiés de par le monde, avec les zones de crise que l'on connaît : Afghanistan, Corne de l'Afrique, Afrique australe, Amérique centrale et Asie du Sud-Est.

*

* *

Si le HCR a pu s'adapter au défi qui lui est posé, c'est qu'il a su, partant d'une réflexion qui veut que le droit sera toujours, par définition, en décalage par rapport à l'action et que la codification n'est finalement qu'une reconnaissance d'un état de fait, intégrer protection et assistance dans ce que j'appellerais l'«opérationnalité».

Etre **opérationnel**, ce n'est pas distribuer des secours, c'est être **présent** au sens le plus large du terme là où les réfugiés sont dans le besoin, en apportant une assistance matérielle qui donne un contenu concret — et non pas théorique — à la protection.

Etre opérationnel, c'est intégrer dans un même processus protection et assistance, c'est **protéger par l'action**.

Dans cette optique, le changement de nom de la Division de la Protection en Division du droit des réfugiés et de la doctrine, et l'attribution aux organes opérationnels du HCR — les Bureaux régionaux — de la responsabilité pour l'application pratique de la protection, est une réaffirmation du principe que ce n'est que par l'intégration des fonctions de protection/assistance, qui deviennent indissociables, que le HCR peut vraiment accomplir son mandat.

Ce mandat est universel. Certes, il existe des Etats qui ont adhéré aux Conventions et d'autres qui n'y ont pas encore adhéré. Mais au-delà des textes, le principe de l'asile est inscrit, si ce n'est dans toutes les constitutions, du moins dans l'ensemble des lois, règles et coutumes qui forment la base de toute société, si simple soit-elle. C'est donc en partant du principe que les droits des réfugiés constituent un des volets de cet ensemble juridique que sont les droits de l'homme et que persécutions et violences créent les mêmes victimes, que le HCR a non seulement le droit mais aussi le devoir d'intervenir là où son mandat humanitaire exige sa présence.

Cette présence, évidemment, ne se détermine pas par rapport à un abstrait mais s'inscrit dans un contexte politique.

*

* *

En effet, le problème des réfugiés — que l'on peut qualifier de désastre créé par l'homme — est une des conséquences de la guerre, des crises politiques ou des situations de violence. Il en découle que toute action humanitaire concrète, et donc opérationnelle, doit s'inspirer de deux préalables: premièrement, connaître à fond toutes les données politiques de l'équation qui ont conduit à la crise et, deuxièmement, s'assurer qu'elle ne devienne pas prisonnière de l'équation politique. Ainsi, les conditions de la réussite de l'action humanitaire exigent qu'elle soit apolitique et ne devienne pas l'objet d'une confrontation. Or, s'il ne peut y avoir de solution humanitaire sans solution politique, il peut, et doit, y avoir action humanitaire en attendant une solution politique. Dans cette perspective, l'action humanitaire, justement parce qu'elle n'est pas politique, peut contribuer à créer les conditions d'une solution politique.

Il en découle que l'apolitisme de l'action humanitaire est à la fois la condition de son succès et le moyen par lequel l'humanitaire peut avoir un impact sur le politique. Celui-ci, par sa nature même, il faut en convenir, est presque par définition en contradiction avec l'impératif humanitaire. Il est rare, en effet, de voir la raison d'Etat tenir compte d'exigences qui ne relèvent pas d'un rapport de force.

*
* *

Dans ce contexte, l'action humanitaire devient par la force des choses un combat permanent. Trop souvent, le HCR est le seul à lever la voix contre des violations flagrantes du droit d'asile. Trop souvent, les autorités concernées refusent de l'entendre. Certes, les mesures unilatérales sont la prérogative des Etats mais, lorsqu'elles s'appliquent en particulier à des réfugiés, elles sont à l'antithèse des idéaux de solidarité internationale qui animèrent les architectes de ce monument aux droits de l'homme qu'est le droit humanitaire.

Confrontée à cette réalité, la tâche du HCR n'est pas seulement de lutter pour imposer le respect par les Etats des droits des réfugiés, mais d'aller au-delà du combat quotidien pour chercher à faire prévaloir une véritable prise de conscience des vraies dimensions de l'enjeu. Je suis en effet intimement convaincu qu'il est de l'intérêt du politique de respecter l'humanitaire. Car, dans la durée, la violation de l'humanitaire finit toujours par se retourner contre les tenants de la raison d'Etat et par desservir ceux qui, par un raisonnement à court terme, ont sacrifié les principes aux impératifs du moment.

C'est confrontées à de telles situations que les missions respectives du HCR et du CICR se rejoignent et se complètent. Réfugiés et prisonniers sont souvent la conséquence d'un même phénomène. Face aux violations des droits de l'homme — sous quelque étiquette qu'elles se produisent — il appartient au front humanitaire, qui comprend non seulement nos deux organisations, mais toutes les agences volontaires, pour ne pas dire tous les hommes et femmes de bonne volonté, de serrer les rangs et d'élever la voix.

Jean-Pierre Hocké

*Haut Commissaire des Nations Unies
pour les réfugiés*

Jean-Pierre Hocké, de nationalité suisse, licencié en sciences économiques et sociales de l'Université de Lausanne, est entré au CICR en 1968. Directeur du Département des Opérations de 1973 à 1985 et membre de la direction du CICR de 1981 à 1985, M. Hocké a été responsable du lancement d'opérations de grande envergure lors de conflits au Moyen-Orient, à Chypre, en Angola, au Viet Nam, au Liban, au Kampuchéa, en Iran-Irak, en Amérique centrale et en Ethiopie. Il a été élu, par l'Assemblée générale des Nations Unies, en décembre 1985, Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés. Lorsqu'il était en fonction au CICR, M. Hocké a publié plusieurs articles dans la *Revue* relatifs aux questions de protection et d'assistance.