

# LA DÉTERMINATION DU STATUT DE RÉFUGIÉ EN BELGIQUE

PAR

**Gilbert JAEGER**

ANCIEN DIRECTEUR DE LA PROTECTION DU  
HAUT COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES  
POUR LES RÉFUGIÉS

## INTRODUCTION

1. Selon l'article 48 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers :

« Peut être reconnu comme réfugié l'étranger qui réunit les conditions requises à cet effet par les conventions internationales liant la Belgique ».

et selon l'article 49 :

« Sont considérés comme réfugiés au sens de la présente loi et admis au séjour ou à l'établissement dans le Royaume :

1<sup>o</sup> l'étranger auquel la qualité de réfugié a été reconnue par le Ministre des Affaires étrangères ou *par l'autorité internationale à laquelle le Ministre a délégué sa compétence* ; (1)

2<sup>o</sup> ... ».

2. La loi du 14 juillet 1987 apportant des modifications, en ce qui concerne notamment les réfugiés, à la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (2) modifie l'article 49 en ajoutant :

« 3<sup>o</sup> l'étranger auquel la qualité de réfugié est reconnue par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides ».

En effet, la loi institue, auprès du Ministre de la Justice, un « Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides » (nouvel art. 57/2) et dispose que :

« Le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides est compétent :

1<sup>o</sup> pour reconnaître ou refuser de reconnaître la qualité de réfugié, au sens des conventions internationales liant la Belgique, à l'étranger visé à l'article 53.

2<sup>o</sup> ... » (nouvel art. 57/6).

(1) Souligné par nous.

(2) M. B. : 18 juillet 1987 et 14 août 1987 (errata).

3. La loi institue une « Commission permanente de recours des réfugiés » (articles 10 et 11) et prévoit que :

« Les décisions du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides ne sont susceptibles de recours qu'auprès de la Commission permanente de recours des réfugiés ». (nouvel art. 57/11).

4. La loi modifie donc de façon importante la détermination du statut de réfugié :

— la compétence de reconnaître la qualité de réfugié n'appartiendra plus à l'autorité internationale, c'est-à-dire au Délégué en Belgique du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (3), mais à une nouvelle autorité belge, le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides ;

— les décisions du Commissaire général sont susceptibles de recours auprès d'une commission *ad hoc* dont les décisions peuvent donner lieu à un recours en annulation devant le Conseil d'Etat (4) ;

— le nouveau système ne relève plus du Ministre des Affaires étrangères, mais du Ministre de la Justice.

5. Cette nouvelle procédure de reconnaissance de la qualité de réfugié est justifiée de la façon suivante dans l'Exposé des motifs du projet de loi :

« La nécessité de fixer une nouvelle procédure de reconnaissance de la qualité de réfugié se fonde quant à elle sur les observations suivantes.

Depuis 1954, en Belgique, une autorité internationale est seule compétente pour décider de la qualité de réfugié des personnes invoquant le bénéfice de la Convention de Genève de 1951. Par arrêté du 22 février 1954, le Ministre des Affaires étrangères a, en effet, délégué cette compétence au représentant en Belgique du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés.

Pendant une trentaine d'années, cette autorité internationale s'est acquittée de cette délicate mission dans des conditions dont les pouvoirs publics belges et les œuvres d'assistance aux réfugiés n'ont eu qu'à se féliciter.

Toutefois, en 1980, à l'occasion de l'examen du projet de loi sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, la Commission de la Justice du Sénat a estimé que la délégation au représentant du Haut Commissaire devait être 'subordonnée aux garanties assurées par le droit belge en matière de droit de défense, de motivation et de recours' (Doc. parl. Sénat, 1980-1981, n° 521/2, p. 19).

En outre, depuis 1984, plusieurs présidents de tribunaux de première instance, statuant en référé, estiment que les décisions par lesquelles le représentant du Haut Commissaire refuse de reconnaître la qualité de réfugié à un étranger, ne sont pas conformes au droit belge dans la mesure où elles ne sont pas motivées conformément à l'article 62 de la loi du 15 décembre 1980.

Informé de ces exigences, le Haut Commissaire des Nations Unies a demandé à être déchargé de la mission qui lui avait été confiée en 1954 et a suggéré que celle-ci soit reprise désormais par l'Etat belge.

Tel est l'objet des dispositions insérées dans la loi du 15 décembre 1980 par les articles 11, 12 et 13 du projet de loi ». (5)

(3) Cf. *infra*, paragr. 5.

(4) Nouvel art. 57/23.

(5) *Documents de la Chambre des Représentants* : 689/1 - 86/87 ; pp. 2-3.

6. La question se pose de savoir si les explications officielles, au demeurant exactes, sont suffisantes et surtout, s'il est utile de connaître les développements qui ont mené à la réforme proposée.

#### LA PÉRIODE ENTRE LES DEUX GUERRES

7. Sous le régime des arrangements des 5 juillet 1922, 31 mai 1924 et 12 mai 1926 relatifs à la délivrance des certificats d'identité aux réfugiés russes et arméniens (6), la reconnaissance de la qualité de réfugié coïncidait avec la délivrance du certificat d'identité. Celui-ci était conçu pour servir de titre de voyage ou pour permettre l'émission d'un tel titre (7).

8. On relèvera que si le certificat d'identité était délivré aux réfugiés russes depuis 1922 et aux réfugiés arméniens depuis 1924, il n'y avait pas de définition du réfugié. La première définition se trouve dans l'Arrangement du 12 mai 1926. Le réfugié russe, par exemple, était :

« Toute personne d'origine russe qui ne jouit pas ou ne jouit plus de la protection du Gouvernement de l'Union des Républiques socialistes soviétiques, et qui n'a pas acquis une autre nationalité » (8).

Une définition semblable était adoptée pour les réfugiés arméniens et ultérieurement pour les réfugiés assyriens, assyro-chaldéens et assimilés; turcs, de la Sarre, provenant d'Allemagne, du territoire des Sudètes et autrichiens. Ces définitions que j'ai appelées « pragmatiques » n'ont incorporé que peu à peu des éléments « idéologiques » (9).

9. Les définitions pragmatiques donnaient à la procédure de détermination de la qualité de réfugié un aspect assez sommaire. Au début, peu d'Etats avaient reconnu formellement l'U.R.S.S. et les consuls de l'Empire russe continuaient de servir les intérêts de leurs compatriotes exilés en établissant le certificat d'identité qui était authentiqué par le service compétent de l'Etat de résidence du réfugié. Assez rapidement, le consulat impérial s'est transformé en Office des réfugiés russes. Un Office ou Comité arménien établissait les certificats à l'intention des réfugiés arméniens (10).

10. Le 30 juin 1928, les Etats signaient à Genève l'Arrangement relatif au statut juridique des réfugiés russes et arméniens (11) et l'Arrangement relatif à l'extension à d'autres catégories de réfugiés de certaines mesures en faveur des réfugiés russes et arméniens (12) mais aussi un Accord relatif au fonction-

(6) Société des Nations : *Recueil des Traités*, vol. XIII, n° 3555 ; vol. LXXXIX, n° 2.004.

(7) *Arrangement du 5 juillet 1922*, 5<sup>e</sup> alinéa, (5).

(8) *Arrangement du 12 mai 1926*, 4<sup>e</sup> alinéa (2).

(9) Gilbert JAEGER : *Statut et protection internationale des réfugiés in* Résumé des cours, Institut international des droits de l'homme, Neuvième session d'enseignement, Strasbourg, juillet 1978 ; paragr. 16-21.

(10) Sir John Hope SIMPSON : *The Refugee Problem*, Oxford University Press, 1939 ; p. 351.

(11) Société des Nations : *Recueil des Traités*, vol. LXXXIX, n° 2.005.

(12) *Ibidem*, n° 2.006.

nement des services du Haut Commissaire de la Société des Nations pour les réfugiés qui, toutefois, n'a été ratifié que par la Belgique et la France. Les délégués du Haut Commissaire étaient habilités à exercer des fonctions consulaires et recevaient d'ailleurs l'exequatur. Ils pouvaient avoir recours, notamment pour certifier l'identité et la qualité des réfugiés, aux personnes et organes qui rendaient ces services à titre officieux, c'est-à-dire valider les documents établis par les offices des réfugiés russes et arméniens.

11. Une recherche détaillée permettrait sans doute de préciser les modalités de reconnaissance de la qualité de réfugié en Belgique en vertu des conventions et instruments ultérieurs : la Convention du 28 octobre 1933 relative au statut international des réfugiés, la Convention concernant le statut des réfugiés provenant d'Allemagne du 10 février 1938, la Résolution adoptée par le Comité intergouvernemental à Evian le 14 juillet 1938, définissant les attributions du Comité intergouvernemental, pour ne citer que les textes principaux.

#### LA PÉRIODE 1945-1951

12. La période qui a suivi immédiatement la fin de la deuxième guerre mondiale a connu un foisonnement, voire un enchevêtrement d'organisations intergouvernementales s'occupant de réfugiés :

— Le Haut Commissariat pour l'ensemble des réfugiés sous la protection de la Société des Nations, créé en 1938, avait survécu au conflit ; il a cessé de fonctionner à la fin de 1946.

— L'institution parallèle créée également en 1938, le Comité Intergouvernemental pour les réfugiés (C.I.G.R.), a fonctionné jusqu'à fin juin 1947 (13).

— La Commission préparatoire de l'Organisation Internationale pour les réfugiés (C.P.O.I.R.) a fonctionné du 1<sup>er</sup> juillet 1947 au 20 août 1948 et l'O.I.R. proprement dite du 20 août 1948 au 28 février 1952.

Pour faire bonne mesure, on fera également état de l'Administration des Nations Unies pour l'œuvre de secours et de relèvement qui a travaillé de la fin de 1943 au 30 juin 1947. L'U.N.R.R.A. n'intéresse toutefois guère le sujet qui nous préoccupe.

13. En Belgique, le délégué commun du Haut Commissariat et du C.I.G.R., comme auparavant de nationalité belge, devint le délégué de l'O.I.R. Il continua de statuer sur l'« éligibilité » des réfugiés en s'appuyant sur les offices des réfugiés russes et arméniens.

« La Constitution de l'OIR énonçait une série de règles pour déterminer l'« éligibilité » d'un réfugié ou d'une personne déplacée, c'est-à-dire pour

(13) Sir Herbert EMERSON, Haut Commissaire depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1939, devint également Directeur du Comité en février 1939. Ceci a facilité la jonction entre la fin des activités du Haut Commissariat et le début de celles du CPOIR.

reconnaître si la personne qui faisait appel à son assistance ou à sa protection relevait ou non de son mandat. On confia le soin de les appliquer à un corps de fonctionnaires spécialisés — les 'officiers d'éligibilité'; un organisme semi-judiciaire — le Conseil de Recours — créait la jurisprudence et statuait en dernier ressort » (14).

Il semble que le Conseil de Recours ait siégé plusieurs fois à Bruxelles.

#### DEPUIS 1951

14. L'Organisation Internationale pour les réfugiés étant appelée à cesser ses activités le 30 juin 1950 (15), l'Assemblée générale des Nations Unies, par sa résolution 319 A (IV) du 3 décembre 1949, décidait la création, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1951, d'un Haut Commissariat pour les réfugiés, renouant ainsi avec la tradition établie par la Société des Nations (16). Par sa résolution 428 (V) du 14 décembre 1950, l'Assemblée générale adoptait le statut du H.C.R. Les deux dispositions suivantes nous intéressent directement ici :

« L'activité du Haut Commissaire ... concerne en principe des groupes et catégories de réfugiés » (paragr. 2).

« Le Haut Commissaire consulte les gouvernements des pays où résident des réfugiés sur la nécessité d'y nommer des représentants. Dans tout pays qui reconnaît cette nécessité, il pourra être nommé un représentant agréé par le gouvernement de ce pays ... » (paragr. 16).

15. En accord avec les gouvernements intéressés, le Haut Commissaire nomme en qualité de délégué en Belgique et au Luxembourg, le haut fonctionnaire qui représentait à l'époque l'O.I.R. à Bruxelles. La continuité de la protection des réfugiés est ainsi parfaitement assurée.

16. Quant à la détermination du statut — ou la reconnaissance de la qualité — de réfugié, on s'est trouvé, entre le 28 février 1952 (date à laquelle l'O.I.R. a cessé d'exister) et le 4 octobre 1953 (date de la publication au *Moniteur* belge de la loi du 26 juin 1953 portant approbation de la Convention de 1951), dans un vide juridique du point de vue des instruments conventionnels. La Convention de 1951 relative au statut des réfugiés ne contient d'ailleurs aucune disposition concernant la procédure de reconnaissance de la qualité de réfugié (17). Selon le témoignage, recueilli récemment, d'un éminent juriste qui participait à la Conférence de plénipotentiaires des Nations Unies sur le statut des réfugiés et des apatrides qui a

(14) Jacques VERNANT : *Les réfugiés dans l'après-guerre*, Editions du Rocher, Monaco, 1953 ; p. 42.

(15) En fait, le 28 février 1952.

(16) Certains Etats (dont les Etats-Unis) préféraient un simple service de protection dépendant du Secrétaire général des Nations Unies. La Belgique et la France étaient, avec d'autres Etats, partisans d'un Haut Commissaire. Cf. Louise W. HOLBORN : *Refugees : A Problem of our Time*, The Scarecrow Press, Inc., Metuchen, N.J., 1975 ; vol. I, p. 66.

(17) Seul l'art. 9 mentionne : « en attendant qu'il soit établi par ledit Etat contractant que cette personne est effectivement un réfugié ... ». Un texte plus récent, la *Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique*, adoptée à Addis-Abeba le 10 septembre 1969, dispose que : « Aux termes de la présente Convention, il appartient à l'Etat contractant d'asile de déterminer le statut de réfugié du postulant » (art. I, 6).

rédigé la Convention en juillet 1951, la Conférence ne s'est guère préoccupée de la procédure de détermination. Il allait de soi qu'il appartiendrait aux Etats contractants de prendre les mesures appropriées en vue de reconnaître la qualité de réfugié aux intéressés.

17. En droit interne, la loi du 28 mars 1952 sur la police des étrangers, publiée pratiquement dès la cessation de l'activité de l'O.I.R. (Moniteur belge des 30-31 mars 1952), disposait que :

« Pour avoir la qualité de réfugié, l'étranger doit être nanti d'une reconnaissance délivrée, après avis de la commission consultative des étrangers, par le ministre de la justice, saisi par voie de requête, ou des documents délivrés par application des conventions internationales auxquelles la Belgique a adhéré » (art. 4.B).

Toutefois, le Gouvernement ne disposait pas de l'appareil administratif nécessaire — quelque modeste qu'il aurait dû être — pour reconnaître la qualité de réfugié aux nouveaux arrivants.

18. Vers la fin de 1951, l'urgente nécessité apparut de combler le vide juridique et administratif entre la cessation des activités de l'O.I.R. et l'entrée en vigueur — à une date encore inconnue — de la loi de ratification de la Convention de 1951. Il fallait également prévoir la procédure d'« éligibilité » en application de la nouvelle loi sur la police des étrangers et ultérieurement, de la Convention de 1951. A Genève, le Haut Commissariat, nouvellement créé, souhaitait confier des fonctions concrètes à son délégué en Belgique.

19. Des pourparlers eurent lieu à Genève, fin 1951 - début 1952, entre de hauts fonctionnaires du Haut Commissariat des Nations Unies et du Ministère belge des Affaires étrangères. Le H.C.R. souhaitait que la fonction de reconnaître la qualité de réfugié fût confiée à son délégué à Bruxelles. Dans les circonstances qu'on vient de décrire, le Gouvernement belge acquiesça sans difficulté (18). Cet arrangement fut consigné dans un échange de lettres entre le Ministère des Affaires étrangères et le Haut Commissariat qui anticipait sur l'arrêté ministériel du 22 février 1954 (19). Il consolidait le système qui existait depuis 1928.

20. Pendant de nombreuses années, le Haut Commissariat, le Gouvernement belge, les œuvres d'assistance aux réfugiés et sans doute les réfugiés

(18) a « Over the years the Belgian authorities have got used to the idea that an international civil servant, appointed with the *agrément* of the Government ..., may exercise the function of certifying — and, implicitly, determining — refugeehood, just as trustworthily as any Government agency ». Cf. Atle GRAHL-MADSEN : *The Status of Refugees in International Law*, A. W. Sijthoff, Leiden, vol. I, 1966 ; p. 343.

b On notera, pour la petite histoire, que les pourparlers eurent lieu notamment à la Brasserie Landolt qu'un réfugié qui devait devenir célèbre avait fréquenté en son temps. Au début des années 50, on pouvait encore voir dans cette brasserie essentiellement estudiantine et universitaire, la table de bois sur laquelle Lénine avait gravé son nom au cours de son exil genevois, au début du siècle.

(19) Cf. *supra*, parag. 5.

eux-mêmes se félicitaient du fait que le Ministre des Affaires étrangères avait délégué la compétence pour déterminer la qualité de réfugié au délégué du Haut Commissaire des Nations Unies, comme le lui permettait la loi du 26 juin 1953. Le fait est rappelé très pertinemment par l'exposé des motifs cité ci-dessus (20). Cependant, des évolutions d'origine très différente allaient mettre en question, sur le plan national et au niveau international, le « système belge » qui, dans le petit monde des spécialistes du droit des réfugiés, faisait figure de loup blanc.

21. Sur le plan national, on notera qu'au début des années 50, quand le système actuel fut mis en place, les milieux politiques n'étaient pas unanimes. Certains souhaitaient une « commission d'éligibilité » sous l'égide du Ministère des Affaires étrangères. Il semble que la Direction générale de la politique, sans doute afin de garder le Gouvernement à l'abri de représentations de l'un ou l'autre Etat étranger dont un ressortissant aurait été déclaré réfugié par un organe gouvernemental belge, ait conseillé au Ministre de ne pas suivre cette suggestion.

22. Bien que la Délégation du H.C.R. pratiquât une politique libérale de reconnaissance de la qualité de réfugié, les demandeurs d'asile — ou « candidats réfugiés » pour garder la terminologie locale — avaient parfois recours à un conseil juridique. Un petit nombre d'avocats, pratiquement tous du barreau de Bruxelles, s'étaient spécialisés dans cette procédure de détermination du statut de réfugié. La procédure étant de nature administrative et non contradictoire, les possibilités d'intervention des avocats étaient limitées, mais le délégué du Haut Commissaire discutait en termes courtois les remarques et objections des juristes du barreau et corrigeait à l'occasion la position qu'il avait prise ou comptait prendre dans le cas en cause.

23. Ces rapports commencèrent à se détériorer au début des années 70 en raison de malentendus, voire de maladresses dans les relations entre fonctionnaires de la Délégation du H.C.R. et avocats et sans doute aussi en raison d'exigences plus strictes à l'égard des candidats réfugiés au fur et à mesure que leur nombre augmentait et que leur origine se diversifiait. De 1979 à 1985, le nombre de demandeurs d'asile augmentait de 2.427 à 5.357 ; le taux de reconnaissance de la qualité de réfugié s'abaissait de 88.6 pour cent à 38.0 pour cent (21).

24. La profession, et notamment de jeunes avocats nouvellement arrivés au barreau, finit par s'irriter du fait que les décisions du délégué du Haut

(20) Cf. *supra*, paragr. 5.

(21) Heinz Oskar VETTER : *Projet de rapport sur le problème du droit d'asile*, Partie B : Exposé des motifs, Parlement Européen, Commission juridique et des droits des citoyens, 26 septembre 1986, document WG(3)/4041F - PE 107.655 ; pp. 8 et 31.

En 1986, le nombre des demandeurs d'asile s'est élevé en Belgique à 7.659 et le taux de reconnaissance à quelque 48 pour cent.

Commissaire n'étant pas des « actes de juridiction », ne donnaient pas accès aux voies de recours usuelles et que de surcroît, ces décisions administratives ne permettaient pas le recours en annulation auprès du Conseil d'Etat, étant donné que « ce fonctionnaire international n'est en aucune manière soumis au pouvoir hiérarchique d'un Ministre Belge et n'est donc pas une autorité administrative au sens de l'article 14 des lois sur le Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973' (Parmi de nombreux arrêts : C.E. 22 janvier 1985, n° 24.969 GOPAL et C.E. 3 juillet 1986, n° 26.839, ADU GYAMFI) » (22), (23). Dès la fin des années 70, la tendance se fit jour de demander un autre système, voire de retirer au représentant du Haut Commissaire la délégation de compétence que le Ministre des Affaires étrangères lui avait donnée en 1954 (en fait, déjà avant, comme nous le relatons dans le présent article).

25. Sur le plan international, les critiques à l'égard de la délégation de compétence se développaient essentiellement au sein du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, à Genève et même à Bruxelles. A Genève, la tendance « internationaliste » de la S.d.N. et de l'O.I.R. était dominante lors de la création du nouveau Haut Commissariat en 1949/1951. Elle avait favorisé non seulement la « solution belge » mais aussi des arrangements analogues dans d'autres pays d'Europe, notamment en France et en Italie, où la tâche de déterminer la qualité de réfugié était confiée essentiellement à l'Etat mais où un rôle important était réservé au délégué du Haut Commissaire (24).

26. Cependant que la situation évoluait à Bruxelles dans le sens décrit et que les tenants de la tendance internationaliste quittaient peu à peu le service actif du H.C.R., les critiques de la procédure belge, souvent des non-juristes, faisaient valoir à Genève que :

(22) K.M./Etat belge, Tribunal de première instance, Liège, 4 décembre 1986 ; R.D.E. n° 42, p. 3.

(23) Alain DUELZ : *La reconnaissance du statut de réfugié et les droits de la défense*, R.D.E. n° 27, pp. 16-19.

DUELZ et le Tribunal de Liège ont des positions divergentes sur le caractère juridictionnel des décisions du délégué du Haut Commissaire.

(24) En France, selon des lois de 1952/1953, la reconnaissance de la qualité de réfugié incombe en première instance à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), organe autonome rattaché au Ministère des relations extérieures. Un recours contre la décision de l'OFPRA peut être formé devant une Commission des recours composée d'un membre du Conseil d'Etat, qui la préside, d'un représentant du Conseil de l'OFPRA et du représentant du HCR en France. Les décisions de la Commission des recours peuvent faire l'objet d'un pourvoi en cassation auprès du Conseil d'Etat statuant au contentieux.

En Italie, des accords entre le Gouvernement et le HCR ont été conclus en 1952. Le statut est déterminé par une Commission paritaire d'éligibilité, composée d'un représentant du Ministère des Affaires étrangères, d'un représentant du Ministère de l'Intérieur et d'un représentant du HCR en Italie. Le représentant du Ministère des Affaires étrangères et celui du HCR exercent alternativement les fonctions de président et ont voix prépondérante en cas de désaccord. Les décisions de la Commission paritaire ne peuvent pas faire l'objet de recours, mais un cas peut être réexaminé sur la base d'éléments nouveaux.



— Dans la mesure où des fonctionnaires du H.C.R. étaient amenés à reconnaître la qualité de réfugié à des ressortissants d'Etats membres des Nations Unies, le H.C.R. ne respectait pas le rôle neutre que les institutions des Nations Unies se doivent d'observer à l'égard des Etats membres.

— Le H.C.R. se substituait à ses propres frais à un Etat industrialisé dans l'accomplissement de devoirs inhérents aux fonctions souveraines des Etats.

— Le rôle administratif et juridique de la délégation du H.C.R. à Bruxelles faisait obstacle à une rationalisation des services (lire : réduction du personnel) et à la création d'une délégation régionale commune aux trois pays du Benelux.

— Le H.C.R. est mal venu de propager, auprès des Etats contractants de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés, la nécessité d'une procédure de détermination du statut de réfugié, mise en œuvre à la diligence des gouvernements intéressés, alors qu'il continue de déterminer lui-même la qualité de réfugié dans un des Etats contractants.

27. L'auteur du présent article, qui a exercé entre 1962 et 1965 les fonctions de délégué du Haut Commissaire en Belgique et qui reste partisan d'un rôle aussi actif que possible du H.C.R. dans la détermination du statut de réfugié, a toujours estimé que ces arguments sont faibles. Il a eu évidemment l'occasion de faire valoir son point de vue à l'époque où il travaillait au H.C.R.

28. En ce qui concerne la neutralité du Haut Commissariat, il est évident que l'institution n'a pas été créée pour s'opposer à l'un quelconque des Etats membres des Nations Unies. Il faut également relever qu'à plusieurs reprises, l'un ou l'autre Etat a pris ombrage du fait que le H.C.R. a considéré des ressortissants dudit Etat comme réfugiés. Ceci a entraîné des tensions persistantes entre certains Etats et le H.C.R. (25). Des frictions se sont produites également en Belgique à propos de cas individuels et des parties plus ou moins subtiles ont été jouées entre le ministère des Affaires étrangères, l'ambassade du pays intéressé — le plus souvent à régime totalitaire — et la délégation du H.C.R.

29. Toutefois, le Haut Commissaire est amené constamment à prendre position sur la qualité de réfugié de telle personne ou de tel groupe de personnes. Dans un certain nombre d'Etats contractants, il participe à la

(25) On sait que pendant de nombreuses années, le Haut Commissaire n'a pas reçu l'appui de l'URSS et de ses alliés qui, à l'Assemblée générale des Nations Unies, votaient contre l'adoption des résolutions relatives au H.C.R. La situation s'est progressivement améliorée grâce, d'une part à une diplomatie intelligente des Hauts Commissaires successifs et d'autre part, au fait que de nombreuses situations de réfugiés surgies dans le tiers monde ne relèvent pas de la tension politique entre l'Est et l'Ouest. Peu à peu, les résolutions ont été « adoptées sans vote ». C'est le cas de pratiquement toutes les résolutions relatives aux réfugiés adoptées par l'Assemblée générale à la quarante et unième session (septembre - décembre 1986).

procédure de détermination de la qualité de réfugié, à tout le moins comme *amicus curiae*, comme au Royaume-Uni. Dans d'autres Etats qui n'ont pas ratifié les instruments internationaux, il lui appartient de décider si telle personne ou tel groupe relève du Statut du H.C.R. Cette décision peut revêtir un caractère formel ou rester implicite, par exemple lorsque le H.C.R. met en œuvre, avec l'accord du gouvernement du pays d'accueil, des projets d'assistance aux réfugiés. Et surtout, le devoir de protection du réfugié transcende toute considération d'opportunité et oblige le Haut Commissaire à se prononcer — à tout le moins implicitement — sur la qualité de réfugié des personnes qui ont besoin de cette protection, quel que soit l'Etat de provenance, de séjour ou d'accueil.

30. L'argument du coût des fonctions exercées par le H.C.R. à Bruxelles a été invoqué au sein du H.C.R. par les fonctionnaires responsables des problèmes budgétaires et également par leurs collègues des organes de contrôle des Nations Unies. Cependant, les frais ont été et sont encore partagés par l'Etat belge qui met à la disposition de la délégation du H.C.R. les locaux nécessaires, intervient dans les frais de personnel, etc. Cet aspect financier n'a guère été jugé déterminant par les hauts fonctionnaires responsables de la politique générale, même s'ils ont utilisé l'argument.

31. L'idée de créer une délégation régionale pour le Benelux est une ancienne hantise du siège du H.C.R. Le promeneur attentif peut apercevoir, les jours fastes, des rives du lac de Genève, les eaux agitées par ce cousin du monstre du Loch Ness. On sortirait du cadre de cet article en développant ce thème, excellent exemple des idées simplistes qui germent dans des milieux internationaux peu sensibles aux nuances des relations entre Etats voisins, surtout entre petits Etats.

32. L'argument de l'anomalie ou du mauvais exemple est sans doute le meilleur. Il n'existait guère à l'époque où la procédure belge a été mise en place. Il a contribué à la décision finale, au fur et à mesure que — surtout depuis 1975 — de nouveaux Etats contractants mettaient en place des procédures de détermination du statut de réfugié.

33. L'attitude négative du H.C.R. envers la procédure belge qu'il avait lui-même suggérée, sinon demandée, a été favorisée par la disparition, progressive et naturelle, de la génération des fondateurs et son remplacement par de nouvelles générations de fonctionnaires pour lesquels les traditions de la S.d.N. ou les mécanismes de l'O.I.R. relèvent d'une préhistoire plus ou moins connue.

34. Dès la fin des années 50, sinon avant, les programmes d'assistance matérielle aux réfugiés, programmes de plus en plus complexes, intéressant des masses de réfugiés sans cesse croissantes dans un nombre de pays en constante augmentation, ont pris le pas — dans les activités, les structures

et les préoccupations de l'institution — sur les aspects juridiques et de protection des fonctions du H.C.R. Plusieurs Hauts Commissaires n'avaient pas de formation juridique proprement dite et n'accordaient pas un intérêt primordial aux techniques juridiques et administratives ; la protection était surtout importante sur les plans humanitaire et politique.

35. Pendant plusieurs années, surtout au début des années 70, le H.C.R. fit des démarches auprès du Ministère des Affaires étrangères pour que le Gouvernement belge se chargeât lui-même de la détermination du statut de réfugié au sens de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 auquel la Belgique avait également adhéré sur ces entrefaites (26). Les hauts fonctionnaires belges adoptèrent une tactique dilatoire.

36. Du point de vue des rapports avec les autres Etats et notamment avec les ambassades accréditées à Bruxelles, la délégation de compétence au représentant du Haut Commissaire des Nations Unies avait démontré à plusieurs reprises son utilité de paravent sinon de bouclier.

37. La loi attribuait la compétence de reconnaître la qualité conventionnelle de réfugié au Ministre des Affaires étrangères mais laissait les autres cas, extra-conventionnels, au Ministre de la Justice (27). Si la détermination du statut conventionnel devait être faite par l'Etat belge, on aurait dû créer normalement un seul (nouveau ?) service administratif. L'Office des étrangers du Ministère de la Justice, qui se prononçait depuis toujours sur la « recevabilité » des demandes, était un candidat évident. Toutefois, ceci aurait pu priver le Ministère des Affaires étrangères du rôle qu'il continuait de jouer en matière de réfugiés, sur le plan international notamment. L'appartenance éventuelle des deux ministres le plus directement intéressés à des partis différents aggraverait les rivalités administratives.

38. De toute façon, on aurait pratiquement dû créer un nouveau service administratif dont le coût aurait dépassé très largement celui du soutien logistique et administratif accordé à la délégation à Bruxelles du H.C.R. Cet aspect financier semble avoir joué, à l'époque, un rôle plus déterminant à Bruxelles qu'à Genève.

39. Des solutions intermédiaires — entre la délégation de compétence et son exercice direct par le Ministère des Affaires étrangères — avaient été envisagées. On avait songé notamment à une commission consultative qui eût donné un avis sur des cas individuels contestés (28). Toutefois, les avocats souhaitaient une véritable commission des recours.

(26) Loi du 27 février 1969.

(27) Art. 3, 2<sup>e</sup>, 3<sup>e</sup> alinéa de la *loi du 28 mars 1952 sur la police des étrangers*, modifiée par la loi du 30 avril 1964. Les cas de reconnaissance de la qualité extra-conventionnelle de réfugié sont restés exceptionnels.

(28) Pendant quelques années, un groupe consultatif, tripartite (Affaires étrangères, Justice, HCR) et officieux, s'est réuni pour discuter les demandes résultant de nouvelles situations de

40. Vers le milieu des années 70, le Haut Commissaire décidait de mettre fin au véritable harcèlement dont le Ministère des Affaires étrangères à Bruxelles et la Délégation permanente de Belgique à Genève avaient été l'objet depuis plusieurs années. Il se rendait compte que l'essai de supprimer une « anomalie » dont l'importance était minime sur le plan international détériorait ses relations avec un pays qui, dès l'époque de la Société des Nations, avait accordé un soutien moral et politique pratiquement inconditionnel à l'œuvre internationale en faveur des réfugiés. Du point de vue financier, la Belgique accordait aux programmes d'assistance matérielle du H.C.R. dans le tiers monde un soutien constant, sans doute inférieur à celui des pays nordiques — en tête de liste, mais très honorable par comparaison avec l'appui financier d'autres pays industrialisés, souvent plus grands que le nôtre.

#### LA LOI DU 15 DÉCEMBRE 1980

41. Si l'apaisement était intervenu sur le plan international, les objections se multipliaient et l'irritation augmentait dans les milieux juridiques belges (29). L'exigence de « garanties assurées par le droit belge en matière de droit de défense, de motivation et de recours » formulée par la Commission de la Justice du Sénat lors de l'examen du projet qui devait devenir la loi du 15 décembre 1980 est un aboutissement des préoccupations des milieux juridiques.

42. Cette exigence relance les négociations sur le plan international. En août 1981, le Haut Commissariat demande formellement, par écrit, que la compétence de reconnaître la qualité conventionnelle de réfugié soit exercée directement par le Gouvernement belge. Une longue période de pourparlers intervient, d'une part entre les deux ministères intéressés et, d'autre part, entre le Gouvernement et le H.C.R. En 1984 ou 1985, il apparut clairement que le Ministère des Affaires étrangères ne souhaitait pas être (rester?) chargé de la responsabilité juridique et administrative de déterminer le statut conventionnel de réfugié qui devrait donc être assumée par le Ministère de la Justice. En fait, on songeait au modèle français : un organisme para-étatique en première instance, une commission des recours à laquelle serait associé le Haut Commissariat, une instance de cassation (30).

43. Il aura fallu que la crise de l'asile, c'est-à-dire l'augmentation assez rapide du nombre des demandeurs d'asile et les réactions adverses qu'elle a provoquées, qui a commencé dans d'autres pays d'Europe vers 1980, s'étende

réfugiés, surtout dans les pays d'Afrique ou d'Asie. Toutefois, il ne s'agissait pas d'une commission officielle des recours.

(29) Cf. DUELZ, *op. cit.*, et les sources citées par lui.

(30) Cf. *supra*, note 24.

à la Belgique (31) pour que le Ministre de la Justice présente au Parlement le projet de loi qui institue le Commissariat général aux réfugiés et apatrides et une Commission permanente de recours des réfugiés.

44. En ce qui concerne le rôle du H.C.R., on notera que le projet initial d'arrêté royal (32) de même que le projet de loi soumis à l'avis du Conseil d'Etat prévoyaient que :

« Le représentant en Belgique du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés ou son délégué peut participer aux débats devant la commission permanente de recours des réfugiés et y faire part de ses observations.

Il peut également participer au délibéré avec voix consultative.

Il peut ... » (art. 23).

Le Conseil d'Etat avait formulé des objections, en arguant que « Selon une règle absolument générale de notre droit, aucune personne qui n'est pas membre de la juridiction ne peut participer à la délibération de celle-ci. Cette ... » (33).

45. Sur l'avis du Conseil d'Etat, le texte soumis à la Chambre des Représentants disposait que :

« Le représentant en Belgique du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés ou son délégué peut être entendu soit à sa demande ou à celle d'une partie, soit d'office par la Commission » (34).

Le Haut Commissariat s'est ému d'une disposition qui risquait de diminuer son rôle au stade du recours. Le résultat des démarches faites par le délégué à Bruxelles auprès du Ministre de la Justice et de la Commission de la Justice de la Chambre (35) se trouve dans le texte du projet transmis au Sénat et finalement approuvé :

« Le représentant en Belgique du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés ou son délégué est également membre de la Commission permanente de recours des réfugiés avec voix consultative » (36).

(31) En Europe (sauf l'Europe orientale), le nombre des demandeurs d'asile est passé assez brusquement de quelque 30.000 en 1977 à environ 160.000 en 1980 (début de la crise) pour retomber à 67.000 en 1983 et dépasser 200.000 en 1986. En Belgique, le nombre est passé de 954 en 1977 à 2.427 en 1979 pour augmenter ensuite progressivement ; on doit situer le début de la crise en 1984/1985. Cf. *supra*, paragr. 23 et note 21.

(32) On sait que M. Gol, Ministre de la Justice, a présenté le projet de la loi du 14 juillet 1987 d'abord — en juillet 1986 — comme projet d'arrêté royal qui aurait été promulgué conformément à la loi du 27 mars 1986 sur les pouvoirs spéciaux. Le Conseil d'Etat ayant estimé que l'objet de l'arrêté « n'est pas limité aux objectifs essentiels pour lesquels le Roi a reçu des pouvoirs spéciaux » et que « pris dans son ensemble, l'arrêté royal en projet n'a pas de base légale », le Ministre de la Justice a transformé le projet d'arrêté en projet de loi.

(33) *Documents de la Chambre des Représentants* : 689/1 - 86/87 ; p. 26.

(34) *Idem*, p. 38, nouvel art. 57/15.

(35) *Idem* : 689/10 - 86/87 ; pp. 11-15.

(36) *Documents du Sénat de Belgique* : 515 (1986-1987) - N° 1 ; nouvel art. 57/12, 6° alinéa.

## LE RÔLE DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

46. Les dispositions de la loi n'étant pas encore entrées en vigueur au moment où l'on rédige le présent texte, on se gardera de conjectures sur le fonctionnement du futur Commissariat général aux réfugiés et apatrides. On notera, cependant, que l'on a critiqué de plusieurs côtés que ce Commissariat général se situe dans l'orbite du Ministère de la Justice (37). Nous ne participons guère à ce procès d'intention.

47. Du point de vue international qui nous est assez familier, on relèvera que le ministre de la justice est, dans plusieurs pays, le ministre de tutelle de la procédure de détermination du statut de réfugié. En 1985, les 43 procédures connues relevaient des ministres suivants : 12 du ministre de l'intérieur, 9 du ministre des affaires étrangères, 6 du ministre de la justice, 4 du ministre de l'immigration, 2 du ministre du travail ou des affaires sociales et 10 d'une commission interministérielle (38).

48. En droit interne belge, le Ministre de la Justice a toujours joué un rôle important dans la procédure de reconnaissance de la qualité de réfugié. Il est traditionnellement chargé d'examiner la recevabilité de la demande. Sous l'ancienne loi, il lui appartenait de statuer sur la qualité extra-conventionnelle de réfugié (39). En vertu de la loi du 15 décembre 1980, il pouvait déclarer un étranger « assimilé au réfugié » (40). On regrettera, au demeurant, que cette possibilité ait été supprimée dans la loi du 14 juillet 1987.

Bruxelles, août 1987

(37) Ces critiques se trouvent dans des notes diffusées au cours des derniers mois par plusieurs associations s'occupant de la défense des droits de l'homme, du droit d'asile, etc.

(38) *Note sur les procédures de détermination du statut de réfugié en vertu des instruments internationaux* (Documents des Nations Unies : A/AC.96/INF.152/Rev.6, 15 juillet 1985).

(39) *Cf. supra*, note 27.

(40) Art. 57.