

LES NATIONS UNIES ET LES RÉFUGIÉS

PAR

Gilbert JAEGER

Ancien directeur de la protection
du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

	<i>Paragraphes</i>
<i>Introduction</i>	1-9

PREMIÈRE PARTIE

A. <i>La Société des Nations et les réfugiés</i>	10-50
La définition du terme « réfugié »	20-27
La détermination de la qualité de réfugié	28-37
Les dispositions relatives à l'asile	38-50
B. <i>La deuxième guerre mondiale et les réfugiés</i>	51-57

DEUXIÈME PARTIE

C. <i>L'Organisation internationale pour les réfugiés (OIR)</i>	58-83
Les définitions des termes « réfugié » et « personne déplacée »	71-77
La détermination de la qualité de réfugié ou de personne déplacée	78-81
Les aspects relatifs à l'asile	82-83
D. <i>Les organisations à mandat régional</i>	84-92
L'Agence des Nations Unies pour le relèvement de la Corée (UNKRA)	84-85
L'Office de secours et de travaux pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA)	86-92
E. <i>Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR)</i>	93-159
Introduction	93-96
Analyse du Statut	97-104
L'organisation du HCR	105
Le Comité exécutif du programme du Haut Commissaire	106-109
La compétence <i>ratione personae</i> — La définition du terme « réfugié »	110-124
L'activité du HCR dans le domaine juridique	125-137

Paragraphes

La détermination de la qualité de réfugié par le HCR	138-154
Les activités relatives à l'asile	155-159

TROISIÈME PARTIE

F. <i>Les instruments juridiques de la période 1951-1988</i>	160-167
G. <i>Les Convention & Protocole relatifs au statut des réfugiés</i>	168-209
Les origines de la Convention	168-172
Structure de la Convention	173
La définition du terme « réfugié »	174-181
Le statut des réfugiés	182-183
Le statut des demandeurs d'asile	184
L'intérêt des Etats	185-186
La coopération des Etats avec les Nations Unies	187-188
Les conventions antérieures	189
La Convention et l'asile	190-198
Le Protocole	199-202
Evaluation globale des Convention & Protocole	203-209
H. <i>La détermination de la qualité de réfugié</i>	210-242
Introduction	210-212
La procédure de détermination	213-217
Réfugiés « sans pays d'asile », déplacements irréguliers, demandes manifestement infondées ou abusives	218-223
Conséquences de la détermination en droit interne	224-229
Conséquences de la détermination en droit international	230-233
L'harmonisation des pratiques de détermination	234-236
La détermination sans procédure formelle	237
La détermination collective	238-239
La détermination dans les Etats non-contractants	240-242

QUATRIÈME PARTIE

I. <i>L'asile territorial</i>	243-275
Introduction	243-244
Textes relatifs à (l'octroi de) l'asile temporaire ou durable	245-251
Textes relatifs aux motifs de persécution	252-253
Textes relatifs aux clauses d'exclusion	254-255
Textes relatifs aux conditions de l'asile	256-258
Textes relatifs au non-refoulement, au refus de livrer ou d'ex- trader	259-265
La Conférence des Nations Unies sur l'asile territorial	266-273
Observations	274-275
J. <i>Les développements de la période 1977-1988</i>	276-303
Introduction	276-277
Les activités du Haut Commissariat	278-287
Les droits de l'homme et les exodes massifs	288-291

Paragraphes

La coopération internationale en vue d'éviter de nouveaux courants de réfugiés	292-297
Le Bureau de la recherche et de la collecte d'informations (ORCI)	298
Prévention et traitement	299-303
CONCLUSIONS	
	304-313
<i>Annexe A</i>	114-118
<i>Bibliographie sommaire</i>	119-120

INTRODUCTION

1. L'analyse, même succincte, de l'œuvre des Nations Unies en matière de réfugiés exige un rappel de l'œuvre de la Société des Nations. Si l'Organisation des Nations Unies (ONU) est incontestablement le successeur de la Société des Nations (SdN), ceci est spécialement vrai en matière de réfugiés, tant du point de vue des institutions que des instruments juridiques.

2. Après la première guerre mondiale, l'organisation internationale s'est intéressée — ou plutôt, a été amenée à s'intéresser — aux réfugiés dans des situations très concrètes, à des groupes de réfugiés. Cette attitude s'est renouvelée après la deuxième guerre mondiale. C'est seulement dans la période 1949/1951 que les Nations Unies ont établi une institution à compétence universelle et conclu des traités à vocation mondiale. Toutefois, l'approche catégorielle reste très présente dans l'œuvre internationale à l'intention des réfugiés. On rappellera, par exemple, qu'à côté du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, il existe, depuis 1949, l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA, auparavant UNRWAPNE).

*

* *

3. Le rôle des Nations Unies, de l'organisation à vocation mondiale, ne doit pas nous faire perdre de vue l'action entreprise par les organisations de caractère régional. Les professeurs Ruşen Ergeç et André Nayer traiteront respectivement, au cours du présent colloque, de l'œuvre considérable du Conseil de l'Europe et de l'action des Communautés européennes qui est appelée à s'accroître.

4. On doit faire mention, de toute évidence, de l'Organisation de l'Unité Africaine et surtout de la Convention de l'OUA régissant les aspects

propres aux problèmes des réfugiés en Afrique, adoptée à Addis-Abeba, le 10 septembre 1969 (1), novatrice sous plusieurs aspects.

5. L'Organisation des Etats Américains (OEA) a complété l'œuvre déjà ancienne mais très importante relative aux droits de l'homme et à l'asile du continent américain (2) par plusieurs traités importants : la Convention sur l'asile territorial, signée à Caracas le 28 mars 1954 (3), la Convention sur l'asile diplomatique, également signée à Caracas le 28 mars 1954 (4), la Convention américaine relative aux droits de l'homme « Pacte de San José de Costa Rica » signée à San José, le 22 novembre 1969 (5) et la Convention interaméricaine sur l'extradition signée à Caracas, le 25 février 1981 (6). Ces divers traités sont conformes à la doctrine de l'Amérique latine en matière de droit d'asile. On relèvera spécialement la prohibition absolue du refoulement dans le Pacte de San José (7).

6. L'OEA est trop hétérogène ou trop dominée par l'antagonisme Nord-Sud pour avoir pu faire œuvre utile, en qualité d'organisation régionale, en matière de réfugiés. Dans ce domaine, l'apport américain est surtout subrégional, limité à l'Amérique latine ou à une partie de celle-ci. On citera la Déclaration de Carthagène sur les réfugiés, adoptée le 22 novembre 1984 par un ensemble groupé autour de l'Amérique Centrale (8).

7. Quant à l'Asie — continent dont l'importance à l'égard du problème des réfugiés est ancienne et remonte bien au-delà des événements de Palestine de 1948 ou de la presqu'île indochinoise de 1975 — elle ne compte pas d'organisation régionale à l'échelle de l'ensemble du continent. L'Organisation de la Conférence islamique ou la Ligue des Etats arabes relèvent à la fois de l'Afrique et de l'Asie, sans recouvrir aucun des deux continents. Leur rôle — essentiellement politique — à l'égard des problèmes de réfu-

(1) Nations Unies, *Recueil des Traités*, n° 14691.

(2) *Traité sur le droit pénal international*, signé à Montevideo le 23 janvier 1889 ; *Convention sur l'asile*, signée à La Havane le 20 février 1928 ; *Convention sur l'asile politique*, signée à Montevideo le 26 décembre 1933 ; *Traité sur le droit pénal international*, signé à Montevideo le 19 mars 1940.

(3) Documents officiels de l'OEA, *Série des Traités 19*, p. 17.

(4) *Idem*, *Série des Traités 18*, p. 19.

(5) *Idem*, *Série des Traités 36*.

(6) *Idem*, *Série des Traités 60*, p. 45.

(7) L'article 22.8 dispose :

« 8. En aucun cas l'étranger ne peut être refoulé ou renvoyé dans un autre pays, que ce soit son pays d'origine ou non, lorsque son droit à la vie ou à la liberté individuelle risque de faire l'objet de violation en raison de sa race, de sa nationalité, de sa religion, de sa condition sociale ou en raison de ses opinions politiques. »

Ce texte — visiblement emprunté à l'art. 33.1 de la *Convention de 1951 relative au statut des réfugiés* — reformule le principe du non-refoulement. (Dans la présente étude, nous nous référons au refoulement dans ce sens du droit international et pas dans le sens que lui donnent le droit administratif belge ou français.)

(8) Coloquio sobre la protección internacional de los refugiados en America Central, Mexico y Panama : Problemas juridicos y humanitarios, *Declaración de Cartagena*, Cartagena, 19-22 de noviembre de 1984, 37 p. (textes en espagnol, français et anglais).

giés mériterait d'être étudié. Un rôle politique a été et est encore joué par l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) qui groupe tous les Etats (sauf la Chine) qui entourent les trois pays que fuient les réfugiés du Sud-Est asiatique.

8. Dans l'ordre juridique, un apport significatif — encore qu'il s'agisse de *soft law* — a été fait par le Comité consultatif juridique afro-asiatique. Ce Comité — avec lequel les Nations Unies entretiennent des rapports de coopération (9) — a adopté en 1966 et 1970 des Principes relatifs au traitement des réfugiés et un Additif (10) dont le caractère normatif ne doit pas être négligé.

*

* * *

9. L'intérêt des Nations Unies (et avant elles, de la SdN) à l'endroit des réfugiés procède de deux préoccupations : le juridique et le social ou — si l'on préfère — l'humanitaire. Les rapports dialectiques entre ces deux sources de l'action des Nations Unies se manifestent dans la plupart des résolutions et autres textes et fournissent l'occasion d'exégèses dont l'utilité paraît parfois contestable mais qui se situent au cœur des sujets du présent colloque : la reconnaissance de la qualité de réfugié et l'octroi de l'asile. Nous nous efforcerons de concentrer l'analyse sur ces deux sujets.

PREMIÈRE PARTIE

A. *La Société des Nations et les réfugiés*

10. La première guerre mondiale (1914-1918), ses prologues (guerres balkaniques, 1912-1913) et ses épilogues (guerres du Caucase, 1918-1921 ; guerre helléno-turque, 1919-1922) furent la cause de profonds bouleversements affectant les Etats qui y prirent part et notamment l'Empire russe. Un grand nombre (les évaluations ont varié de 1 million à 3 millions) de réfugiés ont quitté les territoires russes, puis soviétiques, pour divers pays d'Europe et d'Asie (occidentale, centrale et orientale) entre 1918 et 1922 et même après (11).

(9) La première résolution adoptée par la quarante-troisième session de l'Assemblée générale le 17 octobre 1988 est la résolution 43/1 *Coopération entre l'Organisation des Nations Unies et le Comité consultatif juridique afro-asiatique*.

(10) Office du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés : *Recueil de traités et autres textes de droit international concernant les réfugiés*, Genève, 1988, pp. 235-241.

(11) HOPE SIMPSON, Sir John : *The Refugee Problem, Report of a Survey*, Oxford University Press, 1939, pp. 62-116.

11. Les premiers secours furent distribués aux réfugiés par des organisations privées et notamment par les Sociétés de la Croix-Rouge et le Comité international de la Croix-Rouge (CICR). Les organisations privées furent débordées par l'ampleur du problème et surtout, elles n'étaient pas habilitées à accorder aux réfugiés l'assistance administrative et juridique indispensable. C'est en réponse aux instances du CICR, agissant au nom d'un ensemble d'organisations de secours non gouvernementales (12), que le Conseil de la SdN décida, le 27 juin 1921, de nommer un Haut Commissaire pour les réfugiés russes. Le Dr. Fridtjof Nansen fut nommé à ce poste le 20 août 1921.

12. Dès avant la première guerre mondiale, l'Empire ottoman fut le théâtre d'événements tragiques — qualifiés à l'époque de persécutions et massacres (13) et plus récemment de génocide (14) — dont les victimes les plus fréquemment mentionnées furent les Arméniens, mais parmi lesquelles il faut compter également d'autres groupes ethno-religieux et notamment les Assyriens (nestoriens), les Chaldéens (nestoriens uniates), les Syriens jacobites. On trouve également des victimes chez les Turcs, les Kurdes et d'autres groupes musulmans (15).

13. Quant aux Grecs qui survécurent aux massacres et aux guerres balkaniques et helléno-turque, ils firent l'objet des échanges de populations « facultatifs mutuels » pratiqués dès la fin des guerres balkaniques en vertu du traité de Constantinople des 16-19 septembre 1913, du traité bulgare-turc de 1913, de l'accord gréco-turc de mai 1914, de la convention de Neuilly du 27 novembre 1919 et finalement de l'échange obligatoire de populations en vertu de la convention de Lausanne du 30 janvier 1923 (16). Ces échanges de populations ont concerné également les populations bulgares et turques (et à l'occasion quelques Arabes, Albanais, Russes ou Serbes) et ont porté sur quelque 2 à 2,5 millions de personnes. L'assistance de la SdN a facilité en divers endroits leur réinstallation, mais celle-ci sort du cadre de nos préoccupations juridiques (17).

14. Pour faire face aux besoins de protection et d'assistance des réfugiés de l'Empire ottoman et de la République turque, le mandat du Haut Commissaire de la Société des Nations pour les réfugiés fut étendu aux réfugiés

(12) Société des Nations, *Journal officiel*, 2^e année, n° 2, mars-avril 1921, pp. 227-228.

(13) HOPE SIMPSON, *op. cit.*, pp. 29-46.

(14) Voy. *Sentence du Tribunal* (pp. 325-348) in Tribunal permanent des peuples : *Le crime de silence, Le génocide des Arméniens*, Champs, Flammarion, Paris, 1984. Voy. aussi dans le même ouvrage : RIGAUX, François : *Le génocide des Arméniens devant le Tribunal permanent des peuples*, pp. 367-372.

(15) HOPE SIMPSON, *op. cit.*, *passim*.

(16) *Ibidem*, pp. 14-16.

(17) *Ibidem*, *passim*.

arméniens en 1924 et à « d'autres catégories de réfugiés » (réfugiés assyriens, assyro-chaldéens, syriens, kurdes et turcs) (18) en 1928.

15. Compte tenu de l'arrivée dans divers pays de réfugiés fuyant les persécutions national-socialistes (à partir de 1933), suivis de réfugiés de la Sarre (1935), de réfugiés autrichiens (1938) et de réfugiés du territoire des Sudètes (1938), les institutions créées par la SdN furent les suivantes :

- l'Office international pour les réfugiés (Office Nansen), créé le 30 septembre 1930 et qui fonctionna du 1^{er} avril 1931 au 31 décembre 1938 ;
- le Haut Commissariat pour les réfugiés provenant d'Allemagne, créé le 26 octobre 1933, en dehors du cadre formel de la SdN ;
- le Haut Commissariat de la Société des Nations pour les réfugiés, créé le 30 septembre 1938 pour s'occuper des réfugiés relevant de l'Office Nansen et du Haut Commissariat pour les réfugiés provenant d'Allemagne qui devaient cesser leurs activités le 31 décembre 1938. Le siège du Haut commissariat fut établi à Londres (où la conférence d'Evian avait fixé le siège de la CIR — *cf. infra*, paragr. 17). Une résolution du Conseil de la SdN du 17 janvier 1939 étendit sa compétence aux réfugiés du territoire des Sudètes, tandis que le Protocole additionnel du 14 septembre 1939 faisait rentrer les réfugiés autrichiens dans la définition des « réfugiés provenant d'Allemagne ».

Les institutions de la SdN exerçaient deux fonctions principales : la « protection politique et juridique » des réfugiés et l'assistance humanitaire à leur intention. Toutefois,

- de 1925 jusqu'à 1929, les services techniques du Haut Commissariat furent confiés au Bureau international du Travail ;
- l'Office Nansen n'exerçait pas la protection politique et juridique ; celle-ci fut confiée de 1931 à 1938 au Secrétariat général de la SdN.

16. Dans notre souci de démontrer la continuité de l'organisation internationale, il faut encore relever les organes consultatifs du système de la SdN :

- une Commission consultative intergouvernementale pour les réfugiés fut créée par une résolution de l'Assemblée de la SdN du 25 septembre 1928 ; elle était composée de représentants de 14 Etats membres et de plusieurs experts réfugiés et étudia, de 1929 à 1935, les divers problèmes relatifs aux réfugiés ;
- un Comité consultatif pour les réfugiés provenant d'Allemagne, composé de délégués des associations bénévoles internationales et d'organisations d'aide aux réfugiés, était attaché à titre semi-officiel auprès du Haut Commissariat pour les réfugiés provenant d'Allemagne ;

(18) Cf. *infra*, § 21.

— le Comité consultatif des organisations privées, composé de la même façon, était attaché à titre semi-officiel auprès du Haut Commissariat de la SdN et ensuite, jusqu'à la fin de 1938, auprès de l'Office Nansen (19).

17. On sait que les Etats-Unis d'Amérique n'étaient pas membres de la Société des Nations. Or, ils souhaitaient s'associer à l'effort international à l'intention des réfugiés d'Allemagne et d'Autriche. La conférence d'Evian réunit du 6 au 15 juillet 1938, à l'invitation du président Franklin Roosevelt, 32 Etats membres et non-membres de la SdN et créa, en dehors du cadre de la SdN, le Comité intergouvernemental pour les réfugiés (CIR). Dès février 1939, il y eut une union personnelle entre le Comité et le Haut Commissariat : le Haut Commissaire (sir Herbert Emerson) fut nommé directeur du CIR et dirigea les deux institutions jusqu'à la fin de leurs activités respectives (décembre 1946/juin 1947) (20).

18. S'il est utile de rappeler le système institutionnel mis en place à l'époque de la SdN, il est encore plus important de rappeler les instruments juridiques internationaux qui virent le jour à la même époque :

- Arrangement relatif à la délivrance des certificats d'identité aux réfugiés russes, signé à Genève le 5 juillet 1922 (21) ;
- Arrangement concernant l'institution d'un certificat d'identité pour les réfugiés arméniens, fait à Genève, le 31 mai 1924 (22) ;
- Arrangement relatif à la délivrance des certificats d'identité aux réfugiés russes et arméniens, complétant et amendant les Arrangements antérieurs du 5 juillet 1922 et du 31 mai 1924, signé à Genève le 12 mai 1926 (23) ;
- Arrangement relatif au statut juridique des réfugiés russes et arméniens, signé à Genève le 30 juin 1928 (24) ;
- Arrangement relatif à l'extension à d'autres catégories de réfugiés de certaines mesures prises en faveur des réfugiés russes et arméniens, signé à Genève le 30 juin 1928 (25) ;
- Accord relatif au fonctionnement des services du Haut Commissaire de la Société des Nations pour les réfugiés, conclu à Genève et signé d'une part, le 30 juin 1928, par le plénipotentiaire belge, d'autre part, le 11 mars 1929, par le plénipotentiaire de la République française (26) ;

(19) Nations Unies, Département des questions sociales, *Une étude sur l'apatridie*, New York, 1949 (E/1112 et Add. 1) ; Première partie, Section II, chap. I(1)E.

(20) HOPE SIMPSON, *op. cit.*, pp. 223-226 ; *Une étude sur l'apatridie*, Première partie, Section II, chap. I(1)F ; VERNANT, Jacques : *Les réfugiés dans l'après-guerre*, Editions du Rocher, Monaco, 1953, pp. 33-37.

(21) Société des Nations, *Recueil des Traités*, n° 355, vol. XIII.

(22) BEKAERT (cf. note 36), vol. II, pp. 507-508.

(23) Société des Nations, *Recueil des Traités*, n° 2.004, vol. LXXXIX.

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

(25) Société des Nations, *Recueil des Traités*, n° 2.006, vol. LXXXIX.

(26) *Moniteur belge*, 12 juillet 1929.

- Convention relative au statut international des réfugiés, signée à Genève le 28 octobre 1933 (27) ;
- Arrangement provisoire concernant le statut des réfugiés provenant d'Allemagne, signé à Genève le 4 juillet 1936 (28) ;
- Convention concernant le statut des réfugiés provenant d'Allemagne, signée à Genève le 10 février 1938 (29) ;
- Résolution définissant les attributions du Comité intergouvernemental, adoptée par le Comité intergouvernemental à Evian, le 14 juillet 1938 (30) ;
- Protocoles additionnels à l'Arrangement provisoire et à la Convention concernant le statut des réfugiés provenant d'Allemagne, signés à Genève respectivement le 4 juillet 1936 et le 10 février 1938. Ouverts à la signature à Genève, le 14 septembre 1939 (31).

19. Ces instruments, dont l'énumération peut paraître fastidieuse, ont joué un rôle capital dans le développement du droit international relatif aux réfugiés et leur étude est indispensable pour comprendre la genèse du droit contemporain, par exemple du principal instrument d'après la deuxième guerre mondiale, la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés. Trois aspects de ces instruments juridiques intéressent particulièrement le présent colloque :

- la définition du terme « réfugié » ;
- la détermination de la qualité de réfugié ;
- les dispositions relatives à l'asile.

La définition du terme « réfugié »

20. Les Arrangements de 1922 et 1924 concernent uniquement la délivrance de certificats d'identité (appelés officiellement « certificats Nansen » dès la Convention de 1933) et ne contiennent pas de définition du terme « réfugié ». Les premières définitions conventionnelles se trouvent dans l'Arrangement du 12 mai 1926 :

« 2° En ce qui concerne la définition de la qualité de réfugié, la Conférence adopte les définitions suivantes :

Russe : 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.

Arménien : Toute personne d'origine arménienne auparavant sujette de l'Empire ottoman, qui ne jouit pas ou ne jouit plus de la protection du Gouvernement de la République turque et qui n'a pas acquis une autre nationalité ».

(27) Société des Nations, *Recueil des Traités*, n° 3.663, vol. CLIX.

(28) *Moniteur belge*, 1^{er} janvier 1937.

(29) Société des Nations, *Recueil des Traités*, n° 4.461, vol. CXCI.

(30) Société des Nations, *Journal Officiel*, XIX^e année, n° 8-9 : août-septembre 1938, pp. 676-677 ; C.244 M.143. 1938 XII, annexe.

(31) Société des Nations, *Recueil des Traités*, n° 4.634, vol. CXCVIII.

21. Des formules pratiquement identiques furent adoptées pour définir les réfugiés assyriens, assyro-chaldéens et assimilés dans l'Arrangement relatif à d'autres catégories de réfugiés du 30 juin 1928. Quant aux réfugiés turcs visés par ledit Arrangement, il s'agit des 150 personnes que le Gouvernement ture souhaitait exclure du bénéfice de la Déclaration relative à l'amnistie, signée à Lausanne, le 24 juillet 1923, en même temps que le traité de Lausanne. Cette exception était consignée dans un Protocole joint à la Déclaration (32).

22. Des formules assez analogues furent encore adoptées pour définir les réfugiés de la Sarre :

« Toute personne qui, possédant antérieurement le statut d'habitant de la Sarre, a quitté le Territoire à l'occasion du plébiscite et ne dispose pas d'un passeport national. » (33).

et les réfugiés du territoire des Sudètes :

« Il s'agit de réfugiés qui, ayant possédé la nationalité tchécoslovaque et ne possédant pas une autre nationalité que la nationalité allemande, se sont vus obligés de quitter le territoire ayant autrefois fait partie de l'Etat tchécoslovaque, territoire dénommé le Sudetenland, où ils étaient établis et qui se trouve maintenant incorporé à l'Allemagne. Ils sont composés de personnes qui ne jouissent pas de la protection du gouvernement allemand ou du Gouvernement tchécoslovaque » (34).

23. Ces définitions contiennent essentiellement trois éléments :

- l'origine nationale ou ethnique ;
- l'absence de protection du gouvernement du pays d'origine ;
- le fait de ne pas avoir acquis une autre nationalité.

Un quatrième élément, jusqu'alors implicite, est venu s'ajouter dans la définition des réfugiés de la Sarre et du Sudetenland :

- avoir quitté le territoire d'origine.

24. J'ai qualifié les premières définitions de « pragmatiques » dans la mesure où elles n'analysent pas les raisons pour lesquelles le réfugié a quitté son pays d'origine et ne rattachent pas la qualité de réfugié à de telles raisons ou motivations (35). Cependant, une tendance se fit jour assez rapidement d'adopter une définition « idéologique » du terme « réfugié », selon laquelle le réfugié est censé avoir quitté son pays parce que ses droits fondamentaux — selon notre terminologie actuelle, les droits de l'homme — étaient menacés. Une première démarche idéologique, assez timide, se trouve dans la définition des réfugiés de la Sarre : « à l'occasion du plébis-

(32) Société des Nations, *Recueil des Traités*, n° 913, vol. XXXVI.

(33) Résolution n° 3593 du Conseil de la Société des Nations (*Journal Officiel*, juin 1935, p. 633).

(34) Résolution n° 4119 du Conseil de la Société des Nations (*Journal Officiel*, février 1939, p. 72).

(35) Ces raisons ont été abordées, toutefois, au cours des travaux préparatoires.

cite » et dans celle des réfugiés du territoire des Sudètes : « ... obligés de quitter le territoire ... maintenant incorporé à l'Allemagne ».

25. Cette tendance était appelée à se développer. Si la définition du « réfugié provenant d'Allemagne » reste pragmatique dans l'Arrangement provisoire du 4 juillet 1936, l'article premier de la Convention du 10 février 1938 se lit comme il suit :

« 1. Sont considérés, au sens de la présente Convention, comme réfugiés provenant d'Allemagne :

- a) Les personnes possédant ou ayant possédé la nationalité allemande et ne possédant pas une autre nationalité, et à l'égard desquelles il est établi qu'en droit ou en fait elles ne jouissent pas de la protection du Gouvernement allemand ;
- b) Les apatrides non visés par les conventions ou arrangements antérieurs ayant quitté le territoire allemand où ils s'étaient fixés et à l'égard desquels il est établi qu'en droit ou en fait ils ne jouissent pas de la protection du Gouvernement allemand.

2. Ne sont pas comprises dans cette définition les personnes qui quitteront l'Allemagne pour des raisons de convenance purement personnelle ».

La définition du réfugié autrichien était identique, *mutatis mutandis*, dans le Protocole additionnel du 14 septembre 1939.

26. Dans la définition qu'on vient de citer, les clauses d'inclusion contiennent plusieurs améliorations :

- l'absence de protection « en droit ou en fait » ;
- l'inclusion des apatrides (36).

Toutefois, c'est la clause d'exclusion « pour des raisons de convenance purement personnelle » qui apporte l'élément idéologique.

27. La tendance idéologique devait s'affirmer dès l'été de 1938. La résolution adoptée à Evian le 14 juillet 1938 contient la définition suivante :

« 8. a) De considérer comme rentrant dans les limites de la compétence du Comité intergouvernemental : 1) les personnes qui n'ont pas encore quitté leur pays d'origine (l'Allemagne y compris l'Autriche), mais qui sont contraintes d'émigrer du fait de leurs opinions politiques, de leurs croyances religieuses ou de leur origine raciale, et 2) les personnes telles qu'elles sont définies ci-dessus qui ont déjà quitté leur pays d'origine, mais qui ne sont pas encore établies ailleurs d'une manière permanente ; » (37).

Les éléments essentiels de ce qu'on appellera plus tard la « définition universelle » étaient entrés dans le droit positif.

(36) L'inclusion des apatrides est importante en raison de l'attitude négative qui existait, à l'époque, à leur égard. Cf. ВЕКЛЕРТ, Hermann : *Le statut des étrangers en Belgique*, Larciere, Bruxelles, 1940, Tome I^{er}, vol. I^{er}, § 782.

(37) Cf. *supra*, note 30. Selon l'art. 2 du Statut du CIR :

« La compétence du Comité s'étend à toutes les personnes, où qu'elles se trouvent qui, à la suite des événements d'Europe ont dû quitter le pays de leur résidence parce que leurs vies ou leurs libertés se trouvent menacées en raison de leur race, de leur religion ou de leurs opinions politiques. »

La détermination de la qualité de réfugié

28. Les arrangements de 1922, 1924 et 1926 ne contiennent aucune disposition relative à la détermination de la qualité de réfugié. Ils traitent uniquement de la délivrance, de l'« octroi » (38) de certificats d'identité, de la validité des certificats, de la taxe à percevoir, etc. et présument que l'identité du réfugié doit être établie. Il est évident qu'un certain dispositif avait été mis en place, avec la collaboration d'anciens diplomates de l'Empire russe, d'associations de réfugiés et ultérieurement, de représentants du Bureau international du Travail (BIT) (39).

29. L'Arrangement du 30 juin 1928 contenait neuf recommandations dont il convient de citer la première :

« 1° Il est recommandé que le Haut-Commissaire pour les réfugiés assure, par la nomination de représentants dans le plus grand nombre de pays possible, les services suivants en tant que ces services ne sont pas réservés aux autorités nationales ;

- a) Certifier l'identité et la qualité des réfugiés ;
- b) Certifier leur situation de famille et leur état civil tels qu'ils résultent d'actes passés ou de faits ayant eu lieu dans le pays d'origine du réfugié ;
- c) Attester la régularité, la valeur et la conformité avec les anciennes lois du pays d'origine des actes passés dans ce pays ;
- d) Certifier les signatures des réfugiés, les copies et les traductions des pièces rédigées en leur langue ;
- e) Attester vis-à-vis des autorités du pays l'honorabilité et la bonne conduite du réfugié, ses états de service antérieurs, sa qualification professionnelle, ses titres universitaires ou académiques ;
- f) Recommander le réfugié aux autorités compétentes, en particulier pour les questions de visa, de permis de séjour, d'admission aux écoles, aux bibliothèques, etc.

Les représentants mentionnés ci-dessus seront nommés et exerceront leurs fonctions d'un commun accord avec les Gouvernements intéressés. Dans les pays où existent des organismes remplissant à titre officieux de telles fonctions, le Haut-Commissaire pourra avoir recours à ceux-ci.

Il appartiendra à chaque Gouvernement de décider si un caractère officiel peut être reconnu aux actes ainsi établis. Il est recommandé, en tout cas, que les Gouvernements tiennent compte de ces actes dans la plus grande mesure possible. Il est recommandé que les rétributions qui, réserve faite en faveur des indigents, pourraient être attachées à la délivrance des actes ou à l'accomplissement des formalités, soient modérées.

Il est entendu que l'activité de ces représentants ne comportera aucun caractère politique et ne saurait donner lieu à une ingérence quelconque dans les attributions des autorités du pays de résidence » (40).

(38) Arrangement du 31 mai 1924, 2^e alinéa, 3^e du dispositif.

(39) HOPE SIMPSON, VERNANT, *op. cit.*, *passim*.

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

30. Ledit Arrangement était visiblement d'inspiration franco-belge (sinon belgo-française) et a été suivi immédiatement de l'Accord des 30 juin 1928/11 mars 1929 dont les seules parties contractantes ont été la Belgique et la France. Le principal article de l'Accord se lit comme il suit :

« Article premier. — Les gouvernements qui ratifient le présent accord admettront à l'exercice des attributions suivantes les représentants nommés dans les conditions déterminées ci-après par le Haut-Commissaire de la Société des Nations pour les réfugiés (41) :

- a) Certifier ...
- b) ...
- ...
- f) Recommander ...
- ... bibliothèques, etc. » (42)

Les attributions de a) à f) sont celles prévues par l'Arrangement du 30 juin 1928.

31. En France et en Belgique, la détermination de la qualité de réfugié — et plus généralement la protection — des Russes, Arméniens et autres nationalités visées par les arrangements de la période 1922-1928 était assurée en fait par les offices de réfugiés russes et arméniens ou organismes analogues. Les « offices russes » de Paris, Marseille et Nice étaient dirigés par d'anciens fonctionnaires diplomatiques ou consulaires impériaux. Le délégué de l'Office Nansen — un diplomate français nommé par le Secrétaire général de la SdN et auquel le Gouvernement français avait accordé l'*exequatur* — signait ou authentiquait les documents importants et assumait des fonctions quasi-consulaires. Un système similaire existait pour les réfugiés arméniens (43).

32. Il va sans dire que la détermination de la qualité de réfugié se faisait dans chaque pays selon un mécanisme propre à l'Etat intéressé. De façon générale, on remarque la collaboration étroite entre l'autorité étatique (ministère des affaires étrangères, de l'intérieur ou de la justice) et les « organismes remplissant à titre officieux » les fonctions de l'organisation internationale et, bien entendu, le représentant de cette dernière dans les pays où un tel représentant avait été accrédité (44).

33. Au début des années 30, plusieurs facteurs concourent pour donner un nouvel aspect aux procédures de détermination de la qualité de réfugié. Le réfugié avait besoin d'un statut juridique spécifique et surtout, mieux défini et mieux assuré. Les simples recommandations de l'Arrangement du 30 juin 1928 ne suffisaient pas. C'est ainsi que les Etats conclurent la

(41) En fait, les représentants étaient nommés par le Secrétaire général de la SdN qui exerçait la protection politique et juridique ; cf. *supra*, § 30.

(42) *Moniteur belge*, 12 juillet 1929.

(43) HOPE SIMPSON, *op. cit.*, pp. 299-301 et 351-352.

(44) HOPE SIMPSON, VERNANT, *op. cit.*, *passim*.

Convention du 28 octobre 1933 relative au statut international des réfugiés, sommet de l'œuvre juridique de la Société des Nations dans notre domaine. La Convention fut conclue alors que les pays industrialisés se trouvaient au milieu de la grande crise économique (et sociale) qui avait débuté en 1929 et sans doute pour aider les gouvernements à faire face à une tâche plus complexe qu'auparavant, la Convention favorisa la « création de comités en faveur des réfugiés ».

34. C'est sous ce titre du chapitre X que la Convention contient la disposition suivante :

« Art. 15. — Chaque Partie contractante aura la faculté, soit d'organiser sur son territoire un comité central pour les réfugiés ou plusieurs comités, s'il y a lieu, chargés de coordonner les activités des organes de placement des réfugiés et de secours aux réfugiés, soit d'autoriser la constitution de tels comités.

Ce ou ces comités pourront être chargés des attributions énumérées au premier article de l'Arrangement et de l'Accord du 30 juin 1928, dans les pays où ces actes sont en vigueur, en tant que ces attributions ne seront pas exercées par les représentants du Secrétaire général de la Société des Nations.

...
... » (45)

35. A la même époque commença le grand mouvement des réfugiés du régime national-socialiste. De nouveaux instruments juridiques furent négociés : l'Arrangement provisoire du 4 juillet 1936 et la Convention du 10 février 1938 concernant le statut des réfugiés provenant d'Allemagne ainsi que le Protocole additionnel du 14 septembre 1939 concernant les réfugiés autrichiens. Comme on l'a vu, la définition du terme « réfugié » utilise, dans ces instruments, l'expression « à l'égard desquelles *il est établi* qu'en droit ou en fait ... » (46). Dans le principal ouvrage belge consacré aux étrangers et réfugiés à la fin des années 30, on lit :

« L'Arrangement de 1936 et la Convention exigent que les éléments de droit et de fait soient *établis* ; la qualité de réfugié ne se présume pas, elle doit se démontrer ; l'acte positif de l'autorité allemande doit se prouver.

La Convention devait laisser à chaque pays le soin de déterminer l'*organisation* interne qui sera chargée d'établir la qualité de réfugié, mais la Conférence a émis le vœu suivant : « La Conférence recommande aux pays qui n'ont pas encore pris de mesures à cet effet, d'envisager la création d'une commission consultative statuant sur le cas des réfugiés ou de mettre en pratique un mode approprié de collaboration avec les organisations privées d'aide aux réfugiés. (Acte final de la Conférence)

Par cette déclaration la Conférence a manifesté son désir de voir confier à un organisme consultatif le soin d'établir les *éléments de fait*, susceptibles d'être pris en considération pour établir la perte de protection diplomatique. » (47)

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

(46) Cf. *supra*, § 25. Souligné par nous.

(47) BEKAERT, *op. cit.*, Tome I^{er}, vol. I^{er}, § 883.

36. En Belgique, une Commission des étrangers fonctionnait depuis la fin de 1933. Elle fut réorganisée en février 1936 et de nouveau en août 1939. Dans sa dernière version, la Commission comportait une « section chargée d'examiner la situation des étrangers réfugiés » qui était compétente pour tous les réfugiés sans distinction d'origine (48). En France, la délivrance de documents d'identité aux réfugiés d'Allemagne dépendait d'un comité consultatif auprès du ministère de l'Intérieur, composé de 5 membres français et de 5 membres d'origine allemande (49).

37. On constate donc que, pendant la période de la SdN, des procédures de détermination de la qualité de réfugié avaient été instituées dans un certain nombre de pays industrialisés d'Europe (50). Dans certains pays, la qualité de réfugié était déterminée selon des modalités assez simples qui correspondaient à la relative simplicité de la définition du terme « réfugié » dans les instruments internationaux de l'époque. Dans d'autres pays, la procédure faisait intervenir un appareil administratif assez développé et a engendré une jurisprudence qui mériterait sans doute une étude plus approfondie (51).

Les dispositions relatives à l'asile

38. L'asile est un des sujets de droit international — de droit international privé selon la tradition juridique française, de droit international public selon d'autres traditions — sur lequel on ne cesse de réfléchir, d'écrire et de légiférer. Il va de soi que notre propos se concentre sur l'octroi de l'asile — de l'asile territorial — aux réfugiés et sur ses aspects immédiatement connexes : l'entrée et le séjour sur le territoire de l'Etat sollicité.

39. L'Arrangement de 1922 ne se réfère à l'octroi de l'asile que de façon implicite et en soulignant plutôt son aspect problématique :

« 1° Il » (le certificat d'identité) « ne dérogera pas aux lois et règlements sur la police des étrangers en vigueur dans chaque Etat ;

2° ...

3° L'octroi du certificat n'implique en aucune façon pour le réfugié le droit au retour dans l'Etat où il l'a obtenu, sauf autorisation spéciale de cet Etat ;

4° ...

5° Sur présentation du certificat, le réfugié pourra éventuellement être admis dans l'Etat où il désire se rendre, ... » (52).

(48) Arrêté ministériel déterminant la composition et les attributions de la commission créée par l'arrêté royal du 20 août 1939, 25 août 1939, *Moniteur belge*, 28-29 août 1939.

(49) HOPE SIMPSON, *op. cit.*, p. 301.

(50) HOPE SIMPSON donne un aperçu, pas toujours détaillé, des procédures dans divers pays d'Europe (*op. cit.*, *passim*).

(51) BEKAERT, *ibid.*, § 712.

(52) Cf. *supra*, note 21.

40. L'Arrangement de 1924 est à première vue identique, mais de subtiles nuances en rendent les dispositions plus favorables au réfugié :

« 1° Il » (le certificat) « ne sera contraire à aucune des lois ou règlements régissant, dans un Etat quelconque, le contrôle des étrangers ;

2° ...

3° L'octroi du certificat ne confère nullement à l'intéressé le droit de revenir dans l'Etat où il a obtenu ce certificat sans autorisation spéciale dudit Etat. Les Gouvernements sont toutefois priés d'accorder cette autorisation dans tous les cas où il n'y aurait pas de motif particulier pour la refuser, afin de faciliter, dans toute la mesure possible, les déplacements des réfugiés et de leur permettre d'améliorer leur situation matérielle. Un espace est réservé sur le certificat à la mention de cette autorisation spéciale, lorsqu'elle aura été accordée ;

4° ...

5° Sur présentation du certificat, le réfugié peut être admis dans l'Etat où il désire se rendre : ... » (53)

41. Le ton positif est maintenu, voire amélioré, dans l'Arrangement de 1926, surtout à l'égard du droit de retour :

« 3° La Conférence, en vue de faciliter la liberté de déplacement des réfugiés, approuve le principe de l'apposition sur les certificats d'identité du visa de retour pour les réfugiés quittant le pays, étant cependant entendu que les Gouvernements se réservent la faculté d'apporter à ce principe des exceptions dans des cas spéciaux. » (54)

42. Un pas important est franchi par l'Arrangement relatif au statut juridique des réfugiés russes et arméniens du 30 juin 1928 dont il convient de citer la 7° recommandation :

« 7° Il est recommandé que les expulsions ou les mesures analogues soient évitées ou suspendues à l'égard des réfugiés russes et arméniens lorsque celui qui en est frappé est dans l'impossibilité d'entrer régulièrement dans un pays voisin. Cette recommandation ne vise pas le réfugié qui a pénétré sur un territoire en enfreignant intentionnellement les prescriptions nationales. D'autre part, il est recommandé que dans tous les cas les pièces d'identité ne soient pas retirées. » (55)

43. L'attitude positive des Etats se poursuit lors de la conclusion de la Convention du 28 octobre 1933 relative au statut international des réfugiés. Selon l'article 2 de la Convention :

« Le texte desdits certificats » (Nansen) « comprendra une formule autorisant la sortie et le retour. Les porteurs de certificats Nansen non périmés seront libres de sortir du pays qui leur a délivré ces titres et d'y revenir sans nécessité d'autorisation à la sortie ou du visa des consuls de ce pays pour le retour. » (56)

(53) Cf. *supra*, note 22.

(54) Cf. *supra*, note 23.

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

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

44. Mais surtout, la Convention formule de façon non équivoque le principe du non-refoulement des réfugiés :

« Art. 3. — Chacune des Parties contractantes s'engage à ne pas éloigner de son territoire par application de mesures de police, telles que l'expulsion ou le refoulement, les réfugiés ayant été autorisés à y séjourner régulièrement, à moins que lesdites mesures ne soient dictées par des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public.

Elle s'engage, dans tous les cas, à ne pas refouler les réfugiés sur les frontières de leur pays d'origine.

Elle se réserve le droit d'appliquer telles mesures d'ordre interne qu'elle jugera opportunes aux réfugiés qui, frappés d'expulsion pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public, seront dans l'impossibilité de quitter son territoire parce qu'ils n'auront pas reçu, sur leur requête ou grâce à l'intervention d'institutions s'occupant d'eux, les autorisations et visas nécessaires leur permettant de se rendre dans un autre pays. »(57)

45. La Convention a été ratifiée par (ou a fait l'objet d'un instrument d'adhésion de la part de) huit États. Une des Parties contractantes (l'Italie) a formulé des réserves au sujet de l'art. 3 et une autre (le Royaume-Uni) n'a pas accepté le 2^e paragraphe. Quoi qu'il en soit, le principe fondamental du droit d'asile des réfugiés était entré dans le droit conventionnel.

46. L'Arrangement provisoire du 4 juillet 1936 concernant le statut des réfugiés provenant d'Allemagne devait confirmer certains principes acquis antérieurement, tel le droit de retour (art. 3.2^o). D'autre part, dans son très important art. 4, l'Arrangement provisoire :

- introduit la notion de l'asile temporaire préalable à l'émigration ;
- affaiblit la règle de non-expulsion établie par la Convention de 1933 ;
- abandonne le principe du non-refoulement affirmé par ladite Convention.

Cet article doit être cité *in extenso* :

« Art. 4. — 1^o Dans tous les cas où le réfugié doit quitter le territoire d'un des pays contractants, un délai utile lui sera accordé pour prendre les arrangements nécessaires.

2^o Sans préjudice des mesures d'ordre interne, les réfugiés ayant été autorisés à séjourner dans un pays ne pourront être, de la part des autorités de ce pays, l'objet de mesures d'expulsion et de refoulement qui ne seraient pas dictées par des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public.

3^o Même dans le cas susindiqué, les gouvernements s'engagent à ne refouler les réfugiés sur le Reich qu'après avertissement et s'ils ont refusé de prendre les dispositions nécessaires pour se rendre dans un autre pays ou de profiter des arrangements pris pour eux à cet effet.

Les certificats d'identité pourront alors être annulés ou retirés. » (58)

(57) *Idem.*

(58) *Cf. supra*, note 28.

47. La Convention du 10 février 1938 confirmait les dispositions relatives au droit de retour (art. 4.1° *a*) et *b*) de la Convention). Dans son art. 5, elle confirme également, avec certaines nuances de rédaction, les dispositions de l'art. 4 de l'Arrangement provisoire. En matière de non-refoulement, l'Arrangement provisoire du 4 juillet 1936 et la Convention du 10 février 1938 marquent donc un net recul par rapport à la Convention de 1933. La lecture de l'art. 4 de l'Arrangement provisoire ou de l'art. 5 de la Convention du 10 février 1938 est particulièrement cruelle après la découverte des crimes de l'Holocauste et devrait servir de leçon à tous les rédacteurs de lois ou de traités.

48. La Convention du 10 février 1938 apportait une autre amélioration du point de vue de l'asile (la première étant la notion de l'asile temporaire préalable à l'émigration), dans la mesure où son art. 2 accorde au réfugié « le droit, sur le territoire auquel la présente convention s'applique, de circuler, de séjourner, ou éventuellement de résider, conformément à la législation et à la réglementation interne de ce territoire ».

49. Rétrospectivement (et en dépit des dispositions déplorables relatives au refoulement vers le territoire national-socialiste qu'on vient de critiquer), l'œuvre juridique de la Société des Nations relative à l'asile doit être jugée de façon positive. Des principes importants (la possibilité de l'asile d'attente ou temporaire, le droit de séjour et de résidence, le droit de retour, le non-refoulement du réfugié vers le territoire d'origine) ont été dégagés et affirmés.

50. Cette œuvre est d'autant plus remarquable qu'elle s'accomplit à une époque où les gouvernements doivent affronter de très graves problèmes économiques, sociaux et politiques. On citera à titre d'exemple les considérants suivants de la résolution adoptée le 14 juillet 1938, à Evian, par le Comité intergouvernemental pour les réfugiés :

« 2. Conscient du fait que l'émigration involontaire d'un nombre considérable de personnes de confessions, de conditions, de professions et de métiers différents, hors du pays ou des pays où elles étaient établies, trouble l'économie générale, ces personnes étant contraintes de chercher un refuge temporaire ou permanent dans d'autres pays à une époque où sévit le chômage ; que, en conséquence, les pays d'asile et d'établissement ont à faire face à des problèmes qui ne sont pas seulement de nature économique et sociale, mais aussi d'ordre public, et que les dispositions bienveillantes des administrations, aussi bien que les capacités d'absorption des pays d'accueil, sont sérieusement mises à l'épreuve ;

3. Conscient également, du fait que l'émigration involontaire de grandes masses de population a pris de telles proportions qu'elle rend plus aigus les problèmes de race et de religion, qu'elle accroît le malaise international et qu'elle

risque d'entraver sérieusement les progrès de l'apaisement dans les relations internationales ; » (59)

B. La deuxième guerre mondiale et les réfugiés (60)

51. Après le déclenchement de la deuxième guerre mondiale, au début de septembre 1939, la Société des Nations ne fut plus en mesure d'exercer son rôle politique. Elle continua d'exister du point de vue juridique et administratif jusqu'au 31 décembre 1946. Quant au Haut Commissariat de la Société des Nations pour les réfugiés, établi à Londres (61), il « put jouer avec succès son rôle de protecteur » et se rendre utile jusqu'au 31 décembre 1946 quand il cessa d'exister en même temps que l'organisation principale (62).

52. Un rôle très actif fut joué par le Comité intergouvernemental pour les réfugiés (CIR) dont le Haut Commissaire avait été nommé directeur. Le mandat du CIR fut considérablement élargi mais en fait le CIR n'étendit son activité — au-delà des réfugiés d'Allemagne et d'Autriche — qu'aux Républicains espagnols et à certaines catégories d'apatrides. En juillet 1946, le CIR inclut dans son programme les « personnes déplacées » (63) qui refusaient de rentrer dans leur pays d'origine et dans l'interrègne séparant la fin des activités du Haut Commissariat de la SdN (31 décembre 1946) du début de celles de la CPOIR (64) (14 juillet 1947), c'est également le CIR qui assumait la protection des « réfugiés Nansen » jusqu'au moment (le 30 juin 1947) où il mit fin à ses propres activités (65).

53. Sur le plan juridique — et avec l'assistance des représentants qu'il nomma dans divers pays — le CIR accomplit une œuvre essentiellement pratique, en assumant la protection des réfugiés et en facilitant leur admission par divers États. Il convoqua également une conférence internationale à Londres, qui adopta l'Accord concernant la délivrance d'un titre de voyage à des réfugiés relevant de la compétence du Comité intergouvernemental pour les réfugiés, signé à Londres, le 15 octobre 1946 (66).

(59) Cf. *supra*, note 30. De surcroît, la doctrine était hostile au droit d'asile : « The expression 'right of asylum' is frequently used in connexion with the refugee. No such right exists in law. It is a contradiction in terms. Asylum is a privilege conferred by the State. It is not a condition inherent in the individual. The expression is a convenient method to describe the practice in certain countries of refusing the extradition of a refugee for an offence purely political in its nature. Used in a sentimental sense it is merely an impressive description of the moral wrong of excluding a helpless person. » (HOPE SIMPSON, *op. cit.*, pp. 230-231).

(60) Cette section B considère les développements jusqu'au début des activités de la Commission préparatoire de l'OIR (CPOIR) en juillet 1947.

(61) Cf. *supra*, § 15.

(62) VERNANT, *op. cit.*, p. 33.

(63) Cf. *infra*, § 56.

(64) Cf. *infra*, §§ 64 et 66.

(65) VERNANT, *op. cit.*, pp. 33-37.

(66) Nations Unies, *Recueil des Traités*, n° 150, 1947, pp. 47-105.

54. Les instruments juridiques de la période de la SdN avaient créé le certificat Nansen qui a permis aux réfugiés de voyager et de se réinstaller, bien entendu dans la mesure où ils obtenaient les visas nécessaires. Toutefois, le certificat Nansen n'était accessible ni aux réfugiés d'Allemagne ou d'Autriche (qui pouvaient obtenir d'abord le certificat de l'Arrangement provisoire, puis en application de la Convention du 10 février 1938, un « titre de voyage » spécifique), ni à de nouvelles catégories de réfugiés (67). Le « titre de voyage de Londres » créé par l'Accord du 15 octobre 1946 répondait donc à une nécessité urgente. Il n'affectait en rien le statut juridique du détenteur et ne lui assurait aucune protection. Délivré par 21 Etats et reconnu par 12 autres (au 1^{er} janvier 1952), ce document fut éminemment utile en facilitant les très nombreux déplacements de l'après-guerre jusqu'au moment où l'utilisation se généralisa du titre de voyage qui devait être créé par la Convention du 28 juillet 1951 (68).

55. L'organisation la plus connue — dans le domaine des réfugiés — de la période de la deuxième guerre mondiale est l'Administration des Nations Unies pour l'œuvre de secours et de relèvement (UNRRA), créée par 44 Etats (les « nations unies » de la deuxième guerre mondiale) le 9 novembre 1943 comme institution spécialisée des Nations Unies avant la lettre (69). Une fonction principale de l'UNRRA était « de contribuer aux frais d'entretien ainsi qu'à l'établissement d'un fichier des personnes qui, pour avoir été déplacées de leurs foyers du fait de la guerre, se trouvent dans une des régions contrôlées par une des Nations Unies, et d'assurer leur rapatriement ou leur retour, avec l'assentiment des gouvernements intéressés, des autorités militaires ou autres organismes » (70). De la fin de la guerre à la fin des activités de l'UNRRA (le 30 juin 1947), celle-ci rapatria — avec le concours logistique des armées alliées — quelque 7 millions de personnes déplacées (71).

56. L'UNRRA n'exerçait pas de fonctions juridiques proprement dites ni des fonctions de protection, sauf la protection indirecte que constituent l'aide matérielle et les activités connexes. Toutefois, elle se heurta assez vite

(67) VERNANT, *op. cit.*, pp. 36-37. D'autres titres de voyage ont été délivrés à des réfugiés qui ne pouvaient pas prétendre au certificat Nansen ou à d'autres documents prévus par les traités. La France délivrait, avant la deuxième guerre mondiale, aux réfugiés géorgiens, le « titre d'identité et de voyage » institué par la Troisième Conférence générale sur les communications et le transit, réunie à Genève en 1927 (HOPE SIMPSON, *op. cit.*, p. 301).

(68) Cf. *infra*, § 183.

(69) L'intention de créer l'ONU remonte à la Déclaration des Nations Unies, signée à Washington, le 1^{er} janvier 1942, par les représentants de vingt-six nations (DUROSELLE, J.-B., *Histoire diplomatique de 1919 à nos jours*, Dalloz, Paris, 1978, 7^e éd., p. 367).

(70) Cf. VERNANT, *op. cit.*, p. 38.

(71) HOLBORN, Louise W., *Refugees : A Problem of our Time*, The Scarecrow Press, Inc., Metuchen, N.J., 1975 ; Vol. I, pp. 23-26. VERNANT, *op. cit.*, pp. 38-40.

Le rapatriement n'était pas toujours « librement consenti » et de nombreuses « bavures » doivent être regrettées (cf. *inter alios* RISTELHUEBER, René : *Au secours des réfugiés*, Librairie Plon, Paris, 1951, pp. 209-210).

à un problème qui était perçu à l'époque davantage sous son aspect politique que juridique : celui des personnes déplacées qui ne souhaitaient pas rentrer dans leur pays ou territoire d'origine, les « irrapatriables ». Leur nombre était évalué au printemps de 1946 à quelque 850.000 (dont plus de 380.000 Polonais). Le problème des irrapatriables fut, après la fin de la deuxième guerre mondiale, une des premières divergences entre l'Est et l'Ouest. Cependant, l'UNRRA fut autorisée à assister les irrapatriables et d'autres groupes jusqu'à la fin de ses activités (72).

57. On a estimé qu'il y avait encore, à cette époque, quelque 2 millions de personnes déplacées et réfugiés qui relevaient de l'assistance et de la protection de la communauté internationale :

<i>Catégorie</i>	<i>Nombre</i>
Personnes déplacées irrapatriables	850.000
Réfugiés sous le mandat du Haut Commissaire de la SdN (Arméniens, Assyriens, Russes, Sarrois, etc.)	256.000
Réfugiés sous le mandat du CIR (réfugiés d'Allemagne, d'Autriche, des Sudètes, Républicains espagnols)	320.000
Divers groupes assistés par les gouvernements alliés en Afrique, en Europe et au Proche-Orient	250.000
Nouveaux réfugiés en Europe	?
<i>Estimation globale :</i>	2.000.000

Cet inventaire, basé sur les données recueillies par Holborne et Vernant (73), ne tient pas nécessairement compte de divers groupes de personnes déplacées et de réfugiés dans diverses régions du monde et notamment en Asie orientale.

DEUXIÈME PARTIE

C. *L'Organisation internationale pour les réfugiés (OIR)*

58. Dès avant la signature de la Charte (le 26 juin 1945, à San Francisco), la création d'une organisation des Nations Unies pour les réfugiés avait été évoquée par la Commission préparatoire. Une des raisons de ces

(72) HOLBORN, *op. cit.*, *ibidem* ; VERNANT, *op. cit.*, *ibidem*.

(73) HOLBORN, *op. cit.*, *ibidem* ; VERNANT, *op. cit.*, *ibidem*.

préoccupations était la fin assez proche des activités des organisations qui étaient chargées, à l'époque, d'assister et de protéger les réfugiés et les personnes déplacées : le Haut Commissariat de la SdN, le CIR et l'UNRRA. Le point 17 de l'ordre du jour de la première session de l'Assemblée générale des Nations Unies concernait les questions urgentes, y compris le problème des réfugiés. « Pendant les deux parties de la première session de l'Assemblée générale, plus d'heures furent consacrées au problème des réfugiés qu'à aucune autre question, hormis la sécurité internationale » (74).

59. Les discussions et délibérations qui devaient aboutir à instituer l'Organisation internationale pour les réfugiés (OIR) se déroulèrent à la Troisième Commission de l'Assemblée générale, au Conseil économique et social (ECOSOC) et au sein du Comité spécial pour les réfugiés et les personnes déplacées, créé par l'ECOSOC à la demande de l'Assemblée, les décisions finales étant prises évidemment par l'Assemblée générale en séance plénière.

60. Deux débats antagoniques caractérisent ces discussions. Le premier opposait l'Est et l'Ouest sur la solution du problème des réfugiés. Selon les Etats d'Europe orientale, la solution était le rapatriement vers le pays d'origine, de préférence au moyen d'arrangements bilatéraux entre l'Etat de résidence et l'Etat d'origine. Les Etats occidentaux soutenaient le libre choix des intéressés et opposaient le rapatriement librement consenti au rapatriement forcé. La résolution A/45 du 12 février 1946 affirma à la fois l'utilité et la priorité du rapatriement et le principe du rapatriement sans contrainte.

61. Le second débat divisait les puissances occidentales sur le statut de la nouvelle institution. Les Etats européens (dont la Belgique) et d'autres souhaitaient une organisation dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies *stricto sensu*, soit un organe subsidiaire de l'Assemblée générale (art. 22 de la Charte), soit une commission du Conseil économique et social (art. 68). C'est finalement la thèse de l'institution spécialisée (art. 57 et 63), soutenue par un autre groupe d'Etats membres conduit par les Etats-Unis, qui l'emporta.

62. Instituée par la résolution 62(I) du 15 décembre 1946, l'Organisation internationale pour les réfugiés (OIR) était une institution spécialisée non permanente des Nations Unies (dont les rapports avec l'ONU sont réglés conformément aux articles 57 et 63 de la Charte), dont le mandat s'étend aux « réfugiés et personnes déplacées, conformément aux principes, définitions et conditions » contenues dans l'Annexe I à la « Constitution » de l'OIR.

(74) HOLBORN, *op. cit.*, p. 27 (notre traduction).

63. Les « fonctions et pouvoirs » de l'OIR étaient définis à l'art. 2 de la Constitution :

ARTICLE 2

FONCTIONS ET POUVOIRS

1. L'Organisation doit, conformément aux buts et principes énoncés dans la Charte des Nations Unies, se charger du rapatriement, de l'identification, de l'inscription et du classement des personnes relevant de sa compétence, conformément aux dispositions de l'Annexe I ; des soins et de l'assistance à leur fournir, de la protection juridique et politique à laquelle elles ont droit ; de leur transport ainsi que de leur réinstallation et de leur rétablissement dans les pays qui peuvent et qui désirent les accueillir. Ces fonctions seront exercées en vue :

a) D'encourager et de seconder par tous les moyens possibles le prompt retour, dans le pays dont elles ont la nationalité ou dans lequel elles avaient autrefois leur résidence habituelle, des personnes qui relèvent de l'Organisation, en tenant compte des principes établis par la résolution sur les réfugiés et les personnes déplacées, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 12 février (Annexe III), ainsi que des principes énoncés dans le Préambule, et d'aider à ces fins par tous les moyens, notamment en leur fournissant une aide matérielle, des vivres suffisants pour une période de trois mois à dater du moment où elles quittent leur résidence actuelle, à condition qu'elles retournent dans un pays souffrant encore des effets de l'occupation ennemie pendant la guerre, et que ces vivres soient distribués sous les auspices de l'Organisation, et en leur procurant également les vêtements et les moyens de transport nécessaires ;

b) En ce qui concerne les personnes dont le rapatriement n'a pas lieu en vertu du paragraphe a) du présent article, de faciliter :

- i) Leur rétablissement dans les pays de résidence provisoire ;
- ii) L'émigration, la réinstallation et le rétablissement de personnes seules ou de familles dans d'autres pays ; et
- iii) Dans la mesure où cela sera nécessaire et possible, selon les ressources disponibles et sous réserve des dispositions financières pertinentes, l'étude, l'établissement ou l'exécution de projets de rétablissement en groupe ou en grand.

c) Dans le cas des Républicains espagnols, de les aider à s'établir temporairement jusqu'au moment où un régime démocratique sera établi en Espagne.

64. L'OIR comportait trois organes principaux : le Conseil général, le Comité exécutif et le Secrétariat. Elle était administrée par un directeur général désigné par le Conseil général sur proposition du Comité exécutif. Les gouvernements qui avaient signé la Constitution conclurent, également le 15 décembre 1946, un Accord relatif aux dispositions provisoires devant être prises à l'égard des réfugiés et personnes déplacées qui instituait une Commission préparatoire de l'Organisation internationale pour les réfugiés (CPOIR) composée d'un représentant de chaque gouvernement, du direc-

teur du CIR, du directeur général de l'UNRRA et du directeur du BIT (75).

65. Contrairement aux espoirs de ses fondateurs, seuls 18 Etats (17 Etats membres des Nations Unies et la Suisse) sont devenus membres de l'OIR : Australie, Belgique, Canada, Chine, Danemark, Etats-Unis, France, Guatemala, Islande, Italie, Luxembourg, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, République Dominicaine, Royaume-Uni, Suisse et Venezuela. L'ONU comptait à l'époque 54 Etats membres dont 30 signèrent la constitution de l'OIR. Ce nombre réduit d'Etats membres fut une des faiblesses structurales de l'OIR, notamment du point de vue financier.

66. Les activités de l'Organisation ont été exercées par la CPOIR du 14 juillet 1947 au 20 août 1948. La date de cessation des activités de l'OIR, fixée initialement au 30 juin 1950, a été différée à plusieurs reprises et a été fixée finalement au 28 février 1952. Les diverses sources permettent de chiffrer comme il suit (en nombres arrondis) le résultat des activités de la CPOIR et de l'OIR :

<i>Catégorie</i>	<i>Nombre</i>
Rapatriés	73.000
Réinstallés	1.049.000
À réinstaller	60.000
En voie d'intégration ?	190.000
Noyau résiduel	150.000
Morts, disparus	97.000
<i>Personnes recensées :</i>	1.619.000

67. Le nombre total de réfugiés et personnes déplacées recensés par l'OIR comprend le « legs » de l'UNRRA, les nouveaux réfugiés de la période 1947-1950 (76) et une partie seulement des réfugiés protégés par le Haut Commissaire de la SdN ou le CIR dont beaucoup ne sollicitaient pas les services de l'OIR. Le nombre de 1,6 M. est d'ailleurs inférieur au nombre de 2 M. du paragr. 57 de notre texte.

(75) Résolution 62 (I) *Réfugiés et personnes déplacées et annexes.*

(76) Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés est entré en fonction le 1^{er} janvier 1951.

68. Le faible nombre de rapatriés s'explique par le fait que la quasi-totalité des personnes souhaitant rentrer chez elles avaient été rapatriées par l'UNRRA. L'activité qui a caractérisé l'OIR a été la réinstallation aux Etats-Unis (339.000 personnes), en Australie (182.000), en Europe occidentale (158.300 dont 22.500 en Belgique), en Israël (132.000), au Canada (123.000), en Amérique Latine (100.000) et ailleurs.

69. Les réfugiés en voie d'intégration comprennent surtout ceux qui se trouvaient déjà en Europe occidentale au moment où la CPOIR commençait ses activités. Quant au « noyau résiduel » (traduction de « hard core »), il s'agissait de « cas difficiles » à réinstaller en raison de leur âge ou de leur santé déficiente, pouvant requérir des soins dans un hôpital ou autre institution. Les familles comptant un « cas difficile » en faisaient partie (77).

70. Comme on l'a fait pour les institutions de l'époque de la SdN, il convient d'analyser la définition du terme « réfugié », la détermination de la qualité de réfugié et les aspects relatifs à l'asile.

Les définitions des termes « réfugié » et « personne déplacée »

71. L'Annexe I à la Constitution de l'OIR comprend des « principes généraux », des définitions des termes « réfugié » et « personne déplacée », des clauses d'inclusion supplémentaires (première partie, section C), des clauses de cessation (idem, section D) et des clauses d'exclusion (deuxième partie). L'ampleur de ce document nous a incité à le joindre à notre analyse (Annexe A). Ces définitions de l'OIR revêtent une assez grande importance d'un point de vue historique et doctrinal. Toutefois, leur examen détaillé dépasserait le cadre de notre propos et nous nous limiterons à quelques remarques générales.

72. Pour garder notre terminologie, les définitions de l'OIR sont « idéologiques » à l'extrême, sans doute pas dans le meilleur sens du terme. Selon un auteur dont la sympathie, voire l'admiration à l'égard de l'OIR ne sauraient être mises en doute :

« Il faut reconnaître ... que, telle qu'elle résulte de la Constitution, la définition du réfugié n'a aucun caractère abstrait ni une valeur d'ordre général. Essentiellement casuelle, elle se ressent de l'état d'esprit issu de la guerre. Il ne saurait en être autrement. Au terme d'un conflit aussi long que sanglant au cours duquel des idéologies adverses se sont affrontées, c'est le vainqueur qui fait le droit ... En l'espèce, le vainqueur a décidé que ses adversaires étaient des coupables et que seules devaient être secourues les victimes de la guerre ayant prouvé leur hostilité aux régimes défaits et leur fidélité à l'idéal dont les Nations Unies ont assuré le triomphe. » (78)

(77) HOLBORN, *op. cit.*, pp. 41-42 ; RISTELHUEBER, *op. cit.*, pp. 260-267 ; VERNANT, *op. cit.*, p. 43.

(78) RISTELHUEBER, *op. cit.*, pp. 146-147.

73. La définition du terme « réfugié » (première partie, section A) appelle les observations suivantes :

- Dans l'alinéa 1, la définition procède par catégories ou groupes, suivant en cela la méthode des instruments de la SdN.
- La définition de l'alinéa 1.c) se réfère visiblement aux réfugiés d'Allemagne et d'Autriche qui relevaient de la compétence du CIR (79).
- Dans l'alinéa 2, on trouve un essai de définition universelle qui sera mené à chef dans la Convention de 1951 (80).
- Dans l'alinéa 3, on considère comme « réfugié » des personnes qui, dans les conditions décrites, se trouvent encore ou se retrouvent dans le pays de leur résidence habituelle ou antérieure. On est tenté de qualifier cette définition d'« opérationnelle », dans la mesure où elle est conçue pour permettre de réinstaller le réfugié dans un nouveau pays (81).
- Ce qualificatif d'opérationnel peut aussi être donné à l'alinéa 4. relatif aux « enfants non accompagnés ».

74. La définition du terme « personne déplacée » (première partie, section B) s'applique essentiellement aux déportés. La dernière partie de la définition insiste sur le caractère librement consenti d'un rapatriement éventuel et reflète la controverse entre l'Est et l'Ouest sur ce sujet (82). Si l'on excepte les documents de l'UNRRA où la notion de personne déplacée était surtout opérationnelle, les définitions du terme « personne déplacée » sont rares dans les textes internationaux (83).

75. Les clauses d'inclusion supplémentaires (première partie, section C) annoncent des clauses semblables qu'on trouvera dans la définition de la Convention de 1951. Nous visons spécialement :

- l'alinéa 1.a)i) — qu'il convient de rapprocher de l'article premier, section A (2) de la Convention de 1951 ;
- l'alinéa 1.a)iii) — qu'il faut rapprocher de l'article premier, section C (5) 2° al. et (6) 2° al. de la Convention de 1951 ;
- l'alinéa 2. — à rapprocher de l'article premier, section C (5) de la Convention de 1951.

76. Les clauses de cessation (première partie, section D) :

- sont à rapprocher des clauses similaires qu'on trouvera dans la Convention de 1951 :
 - le littera a) doit être rapproché de l'article premier, section C (3) de la Convention ;
 - le littera b) idem de C (4) de la Convention ;

(79) Cf. *supra*, § 52.

(80) Cf. *infra*, §§ 174-181.

(81) Cf. *supra*, § 27.

(82) Cf. *supra*, § 56.

(83) Cf. *infra*, §§ 113-116.

— ou bien ont un caractère essentiellement pratique (litterae c), d) et e)) et soulignent l'objet fondamentalement opérationnel de l'OIR.

77. Les clauses d'exclusion (deuxième partie) ressortissent également à plusieurs catégories :

- à « l'état d'esprit issu de la guerre » (alinéas 1., 2., 4., 6.a) et 6.b)) ;
- à des considérations pratiques (alinéas 5. et 6.c)) ;
- à des considérations relevant du droit d'asile (alinéa 3., à rapprocher de la clause d'exclusion de l'article premier, section F.b) de la Convention de 1951).

La détermination de la qualité de réfugié ou de personne déplacée

78. Les principes généraux qui précèdent les définitions analysées dans les paragraphes précédents (et qui en font partie intégrante) s'achèvent par la disposition suivante :

« 2. Afin d'assurer l'application impartiale et équitable des principes ci-dessus, ainsi que des définitions ci-après, il conviendra d'instituer un organisme spécial de nature semi-judiciaire, qui recevra une constitution, une procédure et un mandat appropriés. » (84)

79. L'OIR institua un vaste système d'« éligibilité » (85). Celui-ci était composé des « officiers d'éligibilité » auprès de chaque bureau important et notamment auprès des délégations de l'OIR dans les diverses capitales où elles étaient accréditées. Leur tâche n'était pas seulement de déterminer, sur la base de questionnaires et interrogatoires, si le réfugié ou la personne déplacée relevait du mandat de l'OIR :

« Leur rôle consiste à apprécier si l'intéressé est ou non « éligible », terme à première vue étrange, mais qui a fini par s'imposer tant il précise en un seul mot la qualité d'un candidat qui, répondant aux conditions exigées, doit être admis à bénéficier des services de l'Organisation ».

.....

« Au cas où la demande est jugée recevable, le fonctionnaire de l'O.I.R. chargé de ce soin aura également à déterminer le degré d'assistance dont le nouvel éligible devra bénéficier, étant entendu que tous ont droit à la protection juridique : assistance pleine et entière, assistance en vue du rapatriement ou de l'émigration seulement, ou simple protection juridique. » (86)

(84) Annexe A.

(85) Le terme « éligibilité » est la traduction (de qualité douteuse) faite à l'époque du vocable anglo-américain « eligibility ». A l'époque de l'OIR, il a évincé le terme « détermination » (de la qualité de réfugié) (BEKAERT, *op. cit.*, pp. 302 ss.). En raison de son sens obscur (en français comme en anglais), on est revenu vers la fin des années 60 / le début des années 70 à la terminologie ancienne et plus claire de « détermination (ou reconnaissance) de la qualité (ou du statut) de réfugié ». Nous constatons, toutefois, un regrettable retour du terme « éligibilité » dans certains textes.

(86) RISTELHUEBER, *op. cit.*, pp. 144-146.

80. Le système d'« éligibilité » de l'OIR comportait également un Conseil de recours :

« ... pour donner tous les apaisements désirables, la Constitution de l'O.I.R. a prévu le fonctionnement à son Quartier général à Genève, d'un Conseil de recours auprès duquel il est toujours loisible de faire appel. Les personnes qui estiment leurs droits méconnus ont ainsi toute faculté de demander la révision de leur cas à un organisme supérieur à caractère semi-judiciaire composé de personnalités spécialement compétentes. Un nouvel examen, souvent complété par des interrogatoires au cours de voyages dans les zones d'opérations, permet aux membres de ce Conseil d'arrêter une décision qui, sauf cas exceptionnels, devient définitive. Grâce à l'institution de cette ultime instance, un maximum de garanties se trouve assuré du fait de l'indépendance complète de ce Conseil à l'égard de l'administration ».

.....

« Bien que les décisions du Conseil de recours tendent vers ce but, il n'existe pas ce qu'on pourrait appeler une jurisprudence de l'éligibilité. La matière est si complexe et confuse qu'il a été impossible, en dehors des directives indiquées par la Constitution, de fixer des règles générales. Chaque cas exige une interprétation individuelle tant il représente une synthèse d'éléments divers et changeants suivant le pays auquel appartient le requérant et le moment où il a accompli le geste qui a fait de lui un réfugié. La détermination de principes rigides ne peut s'appliquer à un objet aussi fluide et mouvant. Il n'a pas fallu moins d'un volume de 160 pages pour essayer de préciser par de nombreux exemples la manière d'interpréter les règles de la Constitution, et encore ne sont-ce que des indications. » (87)

81. Le « volume de 160 pages » était le Manuel d'éligibilité de l'OIR, vade-mecum indispensable de tous ceux qui se préoccupaient d'appliquer le mandat de l'OIR et surtout, des fonctionnaires du système d'éligibilité. Ce manuel, inspiré par le système judiciaire anglo-saxon, était essentiellement une collection de « case law », de jurisprudence. Dans l'« esprit issu de la guerre », les cas étaient exposés et analysés sans circonlocutions plus ou moins diplomatiques (88).

Les aspects relatifs à l'asile

82. Aucune disposition de la Constitution ou de ses annexes ne se réfère à l'octroi de l'asile au sens que l'on donne normalement à cette expression. L'octroi du premier asile aux nouveaux réfugiés relève, dans les principales régions où l'OIR exerce ses activités, soit des autorités militaires d'occupation — surtout en Allemagne et en Autriche — soit du gouvernement de l'Etat sollicité. La présence de l'OIR et de son assistance matérielle, dans les camps de réfugiés ou hors des camps, a certainement facilité les décisions positives des autorités civiles ou militaires en matière d'asile.

(87) RISTELHUEBER, *op. cit.*, pp. 144-146.

(88) *Cf. infra*, § 134.

83. La tâche principale de l'OIR était soit le rapatriement, soit la réinstallation et le rétablissement dans de nouveaux Etats ou territoires. Elle a amené l'OIR à jouer un rôle prépondérant en matière d'asile durable. L'OIR a réinstallé plus d'un million de réfugiés qui avaient reçu jusqu'alors, dans divers pays d'Europe ou ailleurs, un asile assez précaire. La réinstallation a exigé des efforts considérables de l'OIR, allant dans certains cas jusqu'au placement individuel. Cependant, la tâche de l'OIR a été rendue possible par les besoins de main-d'œuvre et de cadres dans la période de reconstruction après la fin de la deuxième guerre mondiale.

D. *Les organisations à mandat régional*

L'Agence des Nations Unies pour le relèvement de la Corée (UNKRA)

84. A l'autre bout du continent eurasiatique, un des pays les plus secoués par les déplacements de populations depuis le début du 20^e siècle est incontestablement la Corée. Dès avant l'occupation japonaise (1910-1945), des réfugiés et des quasi-réfugiés quittent la Corée pour la Chine et les territoires asiatiques de la Russie, plus tard de l'Union soviétique. Les conflits entre la Chine, le Japon et la Russie / URSS ont déplacé des millions de Coréens à l'intérieur et à l'extérieur de la Corée. L'afflux vers la République de Corée (Corée du Sud) pendant le conflit coréen (1950-1953) — une des phases du conflit Est-Ouest — fut une des raisons qui ont amené les Nations Unies à créer en 1950 l'Agence des Nations Unies pour le relèvement de la Corée, plus connue sous son sigle anglais UNKRA (89).

85. L'UNKRA a joué un rôle essentiellement dans l'ordre matériel, notamment à l'intention des réfugiés nationaux coréens. Aussi son activité, au demeurant très importante, n'offre-t-elle guère d'intérêt du point de vue des sujets du présent colloque.

L'Office de secours et de travaux pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA)

86. Dès le début des événements de Palestine de 1948 qui aboutirent à la création de l'Etat d'Israël, les Nations Unies ont pris une série de mesures : la désignation d'un médiateur (90), la création de la Commission de conciliation pour la Palestine (UNCCP) (91) et la création de l'Aide des Nations Unies aux réfugiés de Palestine (United Nations Relief for Palestine Refugees — UNRPR) (92). Cette dernière devait cesser ses activités le 31 mars 1950.

(89) Résolution 410 (V) A approuvée par l'Assemblée générale le 1^{er} décembre 1950.

(90) Résolution 186 (S-2) approuvée par l'Assemblée générale le 14 mai 1948.

(91) Résolution 194 (III) approuvée par l'Assemblée générale le 11 décembre 1948.

(92) Résolution 212 (III) approuvée par l'Assemblée générale le 19 novembre 1948.

87. En effet, sur la recommandation de la Mission économique d'étude pour le Moyen-Orient créée en août 1949 par la UNCCP et du Secrétaire général, l'Assemblée générale a créé, par sa résolution 302 (IV) du 8 décembre 1949, l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, connue sous son sigle anglais UNRWA (au début UNRWAPNE !). L'UNRWA devait poursuivre les activités de la UNRPR. Plus spécialement, l'Office aurait pour fonctions :

a) D'exécuter, en collaboration avec les pouvoirs publics locaux, le programme de secours direct et les programmes de travaux recommandés par la Mission économique d'étude ;

b) De se concerter avec les gouvernements intéressés du Proche-Orient au sujet des mesures préparatoires qu'ils devront prendre avant que ne prenne fin l'aide internationale pour le secours et les programmes de travaux ; » (93).

88. L'Assemblée générale n'a confié à l'UNRWA aucune fonction de protection au sens de protection juridique. L'Office a introduit au fil des années un système assez complexe d'instructions relatives à l'« éligibilité » des réfugiés de Palestine à l'assistance accordée par l'UNRWA. Toutefois, ces critères d'éligibilité ne se rattachent guère au droit usuel des réfugiés (« refugee law ») ou au droit d'asile et n'intéressent guère le présent colloque (94).

89. L'interférence entre les activités de l'UNRWA et les objets du présent colloque se trouvent dans la clause d'exclusion 7.c) du Statut du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés :

« 7. Il est entendu que le mandat du Haut Commissaire ... ne s'exerce pas :

a) ...

b) ...

c) Sur les personnes qui continuent de bénéficier de la protection ou de l'assistance d'autres organismes ou institutions des Nations Unies ;

d) ... » (95)

90. En vertu de cette clause, le Haut Commissariat n'a pas offert sa protection ou son assistance matérielle aux réfugiés de Palestine aidés par l'UNRWA dans les territoires où cet Office exerce ses activités : la bande de Gaza, la Jordanie, le Liban et la Syrie, y compris les territoires occupés par Israël et notamment la Rive occidentale.

(93) Résolution 302 (IV), § 7.

(94) (a) On trouvera une analyse intéressante des « Moyens dont la communauté internationale dispose pour contribuer à assurer la protection de la population civile » et plus spécialement du rôle du CICR et de l'UNRWA en matière de protection dans le *Rapport du Secrétaire général au Conseil de Sécurité présenté en application de la résolution 605 (1987) (S/19443)* du 21 janvier 1988, pp. 10-14.

(94) (b) A chacune de ses sessions, l'Assemblée générale adopte des résolutions relatives aux réfugiés de Palestine et à l'UNRWA qui comportent, depuis plusieurs années, une section « protection des réfugiés de Palestine » (cf. résolution 43/57 I du 6 décembre 1988).

(95) Résolution 428 (V), Annexe.

91. Les réfugiés de Palestine qui se trouvent dans d'autres pays ou territoires peuvent recourir à la protection et/ou à l'assistance du Haut Commissariat si eux-mêmes ou les autorités concernées le demandent et bien entendu, à condition qu'ils relèvent du mandat du Haut Commissaire. Théoriquement, il en est de même des réfugiés de Palestine qui, tout en habitant les territoires où l'UNRWA exerce ses activités, ne sont pas ou plus assistés par ledit Office. En fait, le Haut Commissariat n'accorde ni protection ni assistance aux Palestiniens dans la zone d'activité de l'UNRWA.

92. On sait que l'article premier de la Convention de 1951 contient une clause d'exclusion parallèle à celle du Statut du Haut Commissariat :

« D. Cette Convention ne sera pas applicable aux personnes qui bénéficient actuellement d'une protection ou d'une assistance de la part d'un organisme ou d'une institution des Nations Unies autre que le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés.

Lorsque cette protection ou cette assistance aura cessé pour une raison quelconque, sans que le sort de ces personnes ait été définitivement réglé, conformément aux résolutions y relatives adoptées par l'Assemblée générale des Nations Unies, ces personnes bénéficieront de plein droit du régime de cette Convention. »

Toutefois, aucun des Etats intéressés (Jordanie, Liban, Syrie) n'est partie contractante de la Convention de 1951 et, dans les circonstances présentes, cette clause d'exclusion n'intéresse pas les réfugiés de Palestine (96).

E. Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR)

Introduction

93. L'OIR avait été conçue comme une institution spécialisée non permanente. Dès 1948, les Etats se rendirent compte que dans le temps qui lui serait imparti, l'OIR ne parviendrait pas à régler de façon définitive le problème des réfugiés (97), alors que les dépenses de l'OIR dépassaient très largement les coûts escomptés (98). Sans compter les nouveaux réfugiés qui

(96) Le deuxième alinéa de la clause d'exclusion D est assez mal rédigé et est parfois interprété dans le sens que les réfugiés de Palestine qui ne sont plus aidés par l'UNRWA, bénéficient automatiquement de la protection de la Convention. Or, de toute évidence, il faut que dans chaque cas, l'intéressé satisfasse aux clauses d'inclusion de l'article premier, section A, de la Convention. Sinon, on pourrait aboutir à des situations absurdes où, par exemple, un Palestinien ayant acquis une nouvelle nationalité relèverait de la Convention.

(97) Résolution 248 (IX) adoptée par le Conseil économique et social les 6 et 8 août 1949. Dans la partie A de cette résolution, on envisageait une des deux solutions suivantes :

« a) Création d'un haut commissariat sous le contrôle des Nations Unies ;

» b) Création d'un service dans le cadre du Secrétariat des Nations Unies ; ».

(98) Les dépenses totales de l'OIR se sont élevées, pour la période 1947-1952, à 428,5 millions de dollars, chiffre considérable à l'époque (HOLBORN, *op. cit.*, p. 47).

franchissaient les frontières, surtout celles de l'Europe orientale vers l'Europe occidentale, il resterait un « noyau résiduel » et d'autres groupes que l'OIR ne parviendrait ni à reclasser ni à réinstaller. Une nouvelle institution s'occupant de réfugiés et qui serait surtout chargée de la protection des réfugiés était nécessaire.

94. Pendant la période 1948-1950, les délibérations occupèrent les mêmes organes qui avaient institué l'OIR : le Conseil économique et social, un Comité spécial nommé par l'ECOSOC, la Troisième Commission (des questions humanitaires et sociales) de l'Assemblée générale et les séances plénières de celle-ci (99). Plus encore que les délibérations ayant abouti à la création de l'OIR, les discussions de la période 1948-1950 se déroulèrent dans une atmosphère de « guerre froide » entre l'Est et l'Ouest, tandis que dans une Assemblée qui ne comptait encore que 54 Etats membres, on percevait à peine les réactions des Etats faisant partie des régions qui seraient appelées le Tiers-Monde.

95. Les discussions et divergences entre Etats — parfois entre Etats du même groupe géopolitique, surtout entre l'Europe occidentale et les Etats-Unis — portèrent sur plusieurs aspects de la future institution :

- ses rapports avec le Secrétaire général,
- la méthode de désignation du Haut Commissaire,
- la durée de la nouvelle institution,
- la mesure dans laquelle l'institution devrait déployer d'autres activités que la protection internationale,
- les groupes de réfugiés qui relèveraient de sa compétence (100).

96. Dès le 3 décembre 1949, l'Assemblée générale approuvait la résolution 319 (IV) par laquelle elle décidait « la création, à partir du 1^{er} janvier 1951, ... d'un Haut Commissariat pour les réfugiés ... ». Toutefois, l'Annexe à ladite résolution ne contenait qu'une esquisse de statut qui devait être modifiée par les délibérations ultérieures. Celles-ci aboutirent, le 14 décembre 1950, à la résolution 428 (V) par laquelle l'Assemblée générale adoptait le Statut du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (101) et invitait les gouvernements à coopérer avec le Haut Commissaire, notamment

« En admettant sur leur territoire des réfugiés, sans exclure ceux qui appartiennent aux catégories les plus déshéritées ; » (102)

(99) Résolutions du Conseil économique et social : 248 (IX) des 6 et 8 août 1949 ; 319 (XI) des 11 et 16 août 1950.

Résolutions de l'Assemblée générale : 319 (IV) A du 3 décembre 1949 ; 428 (V), 429 (V) et 430 (V) du 14 décembre 1950.

(100) HOLBORN, *op. cit.*, pp. 57-86.

(101) Annexe à la résolution.

(102) Le Statut ne traite pas de l'octroi de l'asile ; cf. *infra*, §§ 155-159.

Analyse du Statut

97. Le rôle général du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) est défini au paragraphe 1^{er} du Statut selon lequel « Le Haut Commissaire ... assume les fonctions de protection internationale ... et de recherche des solutions permanentes aux problèmes des réfugiés ... »

98. Le HCR accorde depuis toujours une grande importance au paragraphe 2 :

« L'activité du Haut Commissaire ne comporte aucun caractère politique ; elle est humanitaire et sociale et concerne en principe des groupes et catégories de réfugiés ».

99. Les paragraphes 3 et 4 subordonnent les activités du HCR au Conseil économique et social et à l'Assemblée générale, selon des modalités précisées aux paragr. 9, 10 et 11, et autorisent l'ECOSOC à créer un comité consultatif pour les réfugiés.

100. Le paragr. 5 fixe la durée initiale du HCR à 3 ans. « L'Assemblée générale examinera ... si le Haut Commissariat doit être reconduit au-delà du 31 décembre 1953 ». Par sa résolution 727 (VIII) du 23 octobre 1953, l'Assemblée prorogeait le HCR pour 5 ans et depuis, le Haut Commissariat est prorogé chaque fois pour 5 ans ; la dernière résolution porte le n° 42/108 et date du 7 décembre 1987.

101. Le chapitre II du Statut définit, entre autres, la compétence du Haut Commissaire *ratione personae* que nous analyserons séparément, définit les tâches de protection et les rapports du HCR avec l'ECOSOC et l'Assemblée générale.

102. Le chapitre III traite de l'organisation et du financement du HCR. Selon le paragr. 13, « Le Haut Commissaire est élu par l'Assemblée générale sur proposition du Secrétaire général ». Ce lien direct entre le Haut Commissaire et l'Assemblée générale doit souligner sa position autonome en sa qualité d'agent non politique de la communauté internationale. Le premier Haut Commissaire a effectivement été élu parmi deux candidats. Les inconvénients politiques de cette élection (103) ont incité le Secrétaire général — dès l'élection du deuxième Haut Commissaire — à procéder à des consultations avant de présenter aux suffrages de l'Assemblée un seul candidat. Si donc l'aspect formel de l'élection a été gardé, il s'agit en fait de l'approba-

(103) La première élection avait opposé le Dr. G.J. van Heuven Goedhart, résistant, journaliste, ancien ministre de la Justice des Pays-Bas, qui a été élu, à un candidat des Etats-Unis. Ces derniers voulaient avoir la haute main sur le nouveau Haut Commissariat. « The United States must run this show. » (Dean Acheson, ancien Secrétaire d'Etat, cité par HOLBORN, p. 59). Les premières années d'activité du HCR ont été inutilement obérées par la tension avec Washington. Voir aussi HOLBORN, pp. 103 ss.

tion, par l'Assemblée générale, d'un choix qui repose sur un consensus des Puissances et des groupes. Celles-ci et ceux-ci jouent un rôle déterminant.

103. « Les dépenses du Haut Commissariat sont imputées sur le budget de l'Organisation des Nations Unies » (paragr. 20). Ceci concerne en fait les dépenses de base (administration générale, protection internationale). Les frais relatifs aux programmes d'assistance (que les événements ont portés depuis quelque temps à un niveau de 400 à 500 millions de dollars des EU par an) sont financés par des contributions bénévoles des États et, dans une moindre mesure, d'organisations non gouvernementales (104).

104. Du point de vue de la structure générale des Nations Unies, le HCR est un organe subsidiaire de l'Assemblée générale (art. 22 de la Charte). Toutefois, il a été conçu et il fonctionne comme une entité autonome dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies.

L'organisation du HCR

105. Conformément au paragr. 19 du Statut, le siège du HCR se trouve à Genève. Dès le début de ses activités, le Haut Commissaire a fait usage de la disposition du Statut (paragr. 16) qui lui permet de nommer des représentants avec l'agrément du gouvernement intéressé. Le réseau extérieur s'est développé de façon considérable au fil des années ; en décembre 1988, ce réseau comptait 10 délégations régionales, couvrant plusieurs pays ; 66 délégations, bureaux de liaison, chargés de mission ou correspondants ; 48 sous-délégations ou bureaux de terrain. La taille des délégations varie de une ou deux personnes à plusieurs centaines. Le HCR est donc devenu un mécanisme passablement universel qui est en mesure de traiter, sans délai excessif, les problèmes de réfugiés dans les diverses parties du monde.

Le Comité exécutif du programme du Haut Commissaire

106. Par sa résolution 393 B (XIII) du 10 septembre 1951, le Conseil économique et social créa un Comité consultatif du Haut Commissaire des

(104) Les activités d'assistance matérielle du HCR ne font pas l'objet de la présente étude. On fera deux observations sur les dépenses faites à l'intention des réfugiés :

- Les 400 ou 500 millions de dollars mobilisés par le H.C.R. représentent une fraction (10 p.c. ?) des dépenses (secours d'urgence, intégration, réinstallation, rapatriement) faites chaque année par les États et autres pouvoirs publics, d'autres organisations intergouvernementales (notamment le Programme alimentaire mondial — PAM) et les organisations non gouvernementales à l'intention des demandeurs d'asile et des réfugiés.
- Ces dépenses ne sont pas faites à fonds perdus. L'intégration, la réinstallation économiques, sociales et culturelles des réfugiés représentent, dans des conditions favorables, un apport parfois décisif au développement des pays d'accueil. Les exemples des Huguenots accueillis dans divers pays d'Europe aux 17^e et 18^e siècles, du *Wirtschaftswunder* des années 50 en République fédérale d'Allemagne, dû en grande partie à l'accueil des 14 à 15 millions de réfugiés allemands, sont bien connus.

Nations Unies pour les réfugiés, composé de 15 Etats, afin « de conseiller le Haut Commissaire, sur sa demande, dans l'exercice de ses fonctions ». Ce Comité consultatif devint le Comité exécutif du Fonds des Nations Unies pour les réfugiés lorsque, avec l'accord de l'Assemblée générale, le HCR s'engagea dans un programme d'assistance matérielle de quelque ampleur (105). Ce comité garda les fonctions consultatives originelles, mais reçut essentiellement pour tâche de donner des directives et d'exercer une surveillance générale à l'égard du programme de solutions permanentes et d'aide d'urgence financé par le Fonds (programme FNUR, mieux connu sous le sigle anglais UNREF).

107. Le FNUR devant faire place à d'autres formules de programmes, le Comité exécutif du FNUR a été remplacé en 1958 par l'actuel Comité exécutif du programme du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (106). Le Comité consultatif créé en 1951 comptait 15 Etats membres ; le Comité exécutif était composé en 1958 de 24 membres ; il en compte 43 depuis 1988 (107). Cette augmentation reflète à la fois l'augmentation du nombre d'Etats membres des Nations Unies et l'augmentation du nombre des situations de réfugiés dans les divers continents.

108. Contrairement à d'autres organes semblables du système des Nations Unies, le Comité exécutif s'est élargi graduellement par la cooptation de membres supplémentaires, formellement élus par le Conseil économique et social. L'attribution de sièges au Comité exécutif ne se fait donc pas par roulement.

109. Le Comité exécutif se réunit en session ordinaire une fois par an, en octobre, à Genève. Cependant, afin d'assurer un meilleur contact avec les Etats membres, le Haut Commissaire les invite une ou deux fois l'an à des réunions d'information ou « mini-sessions ». Les méthodes de travail du Comité ont été adaptées au volume et à la complexité de ses tâches ; on a institué un Sous-Comité plénier sur la protection internationale, sur lequel nous reviendrons, et un Sous-Comité chargé des questions administratives et financières, également plénier, qui préparent les conclusions ou décisions du Comité exécutif dans les domaines respectifs.

(105) Résolution 832 (IX) adoptée le 21 octobre 1954 par l'Assemblée générale et résolution 565 (XIX) du 31 mars 1955 du Conseil économique et social.

(106) Résolution de l'Assemblée générale : 1166 (XII) du 26 novembre 1957. Résolutions du Conseil économique et social : 672 (XXV) du 30 avril 1958 et 682 (XXVI) du 21 juillet 1958.

(107) Depuis le début, le Comité consultatif, puis exécutif comprend deux Etats non membres des Nations Unies : la Cité du Vatican et la Suisse. Depuis le 16 avril 1982, « la Namibie, représentée par le Conseil des Nations Unies pour la Namibie » a également « le statut de membre à part entière du Comité ». (Décision 1982/110 du Conseil économique et social, donnant suite à la résolution 36/121 D du 10 décembre 1981 de l'Assemblée générale.)

La compétence « ratione personae » — La définition du terme « réfugié »

110. En précisant les « attributions du Haut Commissaire » ou si l'on préfère, sa compétence *ratione personae*, les paragraphes 6 et 7 du Statut introduisent une définition du terme « réfugié » qui gouverne les activités du HCR et détermine ses rapports avec les États ainsi qu'avec les réfugiés eux-mêmes.

111. A un certain stade des travaux préparatoires de l'Organisation, il avait été prévu que « Le mandat du Haut Commissaire pour les réfugiés s'exerce sur les personnes définies à l'article premier de la Convention de protection des réfugiés approuvée par l'Assemblée générale, ainsi que sur d'autres personnes que l'Assemblée générale pourra désigner de temps à autre ». Le projet de Statut du HCR dans lequel cette phrase figure, était recommandé à l'examen de l'Assemblée générale par le Conseil économique et social, en même temps qu'un projet de l'article premier de la future convention (108). Les cheminements différents des deux projets ont produit des résultats parallèles mais pas identiques (109).

112. Les deux définitions (celle du Statut et celle de la Convention de 1951) sont des versions de la « définition universelle » du terme « réfugié ». On examinera plus loin la définition de la Convention (110) et l'on se bornera ici à relever les principales différences :

- La définition du Statut ne contient aucune limitation géographique ni — par l'insertion du paragr. 6.B — aucune limitation *ratione temporis*. La définition du Statut était universelle dès l'adoption du texte, celle de la Convention l'est devenue à partir de 1967 par l'adhésion des États au Protocole.
- Dans la principale clause d'inclusion, le Statut ne fait pas mention de l'« appartenance à un certain groupe social » comme motif pouvant justifier la crainte de persécution (111).
- Les clauses de cessation 6.A.e) et f) du Statut ont, elles aussi, été revues lors de la rédaction de la Convention. Dans celle-ci, les clauses de cessation de l'art. premier, section C (5) et (6) sont — à notre avis — plus complètes.

(108) Résolution 319 (XI) des 11 et 16 août 1950.

(109) HOLBORN, *op. cit.*, pp. 93-98 et 160-162.

(110) Cf. *infra*, §§ 174-181. (Nous n'avons pas annexé les définitions du Statut ou de la Convention.)

(111) Le motif de l'« appartenance à un certain groupe social » a été inséré dans la définition de la Convention sur proposition de la Suède. La proposition a été formulée sans trop d'explications et la Conférence de juillet 1951 l'a acceptée pratiquement sans discussion. (TAKKENBERG, Alex et TAHBAZ, Christopher C. : *The Collected Travaux Préparatoires of the 1951 Geneva Convention relating to the Status of Refugees*, Dutch Refugee Council under the auspices of the European Legal Network on Asylum, Amsterdam, 1988 [édition provisoire], Vol. III, pp. 12-13).

— Des différences de texte notables — qui mériteraient un examen détaillé — marquent les clauses d'exclusion (paragr. 7 du Statut ; art. premier, sections D., E. et F. de la Convention).

113. En dépit des différences de texte, il est généralement admis que les définitions du terme « réfugié » du Statut du HCR et des Convention & Protocole sont équivalentes. Il est sans doute plus important de savoir si la compétence *ratione personae* du HCR est restée celle de la période 1950/1951 ou si elle s'est modifiée depuis. Or effectivement, plusieurs causes ont entraîné des modifications, des extensions du mandat du Haut Commissaire (112) :

- Le nombre de situations de réfugiés (*lato sensu*) a augmenté au-delà des prévisions les plus pessimistes. Certaines années, 4 ou 5 situations nouvelles sont apparues dans la même région ou dans diverses régions du monde. Plusieurs de ces situations intéressaient des centaines de milliers, voire des millions de réfugiés (113).
- L'assistance et la protection de ces réfugiés s'imposaient à une communauté internationale dont les conceptions en matière économique, sociale et politique évoluaient rapidement à mesure même que cette communauté se donnait de nouvelles structures. Ces exigences d'assistance et de protection répondaient bien plus à un sentiment politique — voire humanitaire — qu'à des analyses juridiques.
- Alors que des modifications formelles de la définition du terme « réfugié » se heurtaient à des obstacles politiques au niveau universel, elles apparaissaient dans le droit international régional, notamment en Afrique (114).

114. Dès 1957, l'Assemblée générale a autorisé le Haut Commissaire « à user de ses bons offices » à l'intention de réfugiés dont le statut international n'était pas certain. A deux reprises, ces bons offices concernaient des réfugiés « qui ne sont pas du ressort des Nations Unies » (115). L'utilisation de cette notion des « bons offices » a été analysée ailleurs (116). Peu à peu,

(112) HARTLING, Poul : « Concept and definition of 'refugee' — legal and humanitarian aspects in *Nordisk Tidsskrift for International Ret*, Vol. 48, Fasc. 3-4, 1979, pp. 123-138.

JAEGER, Gilbert : *Statut et protection internationale des réfugiés* in Résumé des cours, Institut international des droits de l'homme, Neuvième session d'enseignement, Strasbourg, juillet 1978, §§ 145-148.

(113) HOLBORN, *op. cit.*, Vol. I & II, fait une analyse des situations de réfugiés au cours de la période 1951-1972. Voir aussi in *Documents officiels de l'Assemblée générale* le Rapport du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés présenté à chaque session.

(114) Cf. *infra*, § 115. Il s'agit de l'art. I.2. de la Convention de l'OUA (cf. note 1). Voir aussi *Documents officiels de l'Assemblée générale* : Rapport du Groupe d'experts gouvernementaux sur la coopération internationale en vue d'éviter de nouveaux courants de réfugiés (A/41/324), Annexe II.

(115) Résolutions de l'Assemblée générale : 1167 (XII) du 26 novembre 1957, 1388 (XIV) du 20 novembre 1959, 1499 (XV) du 5 décembre 1960.

(116) SCHNYDER, Félix : « Les aspects juridiques actuels du problème des réfugiés » in *Recueil des Cours*, Académie de droit international, La Haye, 1965, vol. I. Voir pp. 424-443.

et sous l'empire des événements, l'Assemblée générale a pris l'habitude de se référer aux « réfugiés et personnes déplacées dont s'occupe le Haut Commissaire », expression désormais courante dans les résolutions qu'elle adopte (117).

115. Les « personnes déplacées » ne sont pas celles dont s'occupaient, pendant et après la deuxième guerre mondiale, l'UNRRA ou l'OIR. Il s'agit plutôt des réfugiés visés par la deuxième partie de la définition du terme « réfugié » de la Convention de l'OUA :

« Le terme « réfugié » s'applique également à toute personne qui, du fait d'une agression, d'une occupation extérieure, d'une domination étrangère ou d'événements troublant gravement l'ordre public dans une partie ou dans la totalité de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité, est obligée de quitter sa résidence habituelle pour chercher refuge dans un autre endroit à l'extérieur de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité ». (114)

116. Une question beaucoup moins clairement résolue est l'extension de la compétence du HCR aux personnes déplacées à l'intérieur des frontières de l'Etat dont elles ont la nationalité ou du pays de leur résidence habituelle. Il est acquis, toutefois, que dans plusieurs situations, le HCR a assisté des « personnes déplacées internes », parfois avec l'accord de l'Assemblée générale (118).

117. Un aspect qui intéresse à la fois le mandat *ratione personae* et la compétence *ratione materiae* du HCR se rapporte aux réfugiés rapatriés. Au début des activités du HCR, la thèse très stricte — sinon excessive — s'était imposée selon laquelle la responsabilité du Haut Commissaire à l'égard du réfugié (ou de l'ancien réfugié) s'arrêtait au moment même où l'intéressé franchissait la frontière de son pays d'origine. Cette position a fait place, peu à peu, à celle d'une espèce de droit de suite moral à l'égard du rapatrié et surtout, à celle d'une véritable responsabilité en ce qui concerne la réhabilitation économique et sociale des rapatriés, particulièrement s'il s'agit d'un mouvement organisé intéressant des milliers de personnes.

118. Un chemin considérable a été parcouru depuis la résolution 1672 (XVI) du 18 décembre 1961 « Réfugiés d'Algérie au Maroc et en Tunisie » par laquelle l'Assemblée générale, pour la première fois, priait le Haut Commissaire :

« D'utiliser les moyens dont il dispose pour aider à assurer le retour ordonné de ces réfugiés dans leurs foyers et d'envisager la possibilité, si besoin est, de

(117) Voir à titre d'exemple la résolution 43/117 adoptée par l'Assemblée générale le 8 décembre 1988.

(118) Résolutions de l'Assemblée générale : 2958 (XXVII) du 12 décembre 1972, 37/175 du 17 décembre 1982, 38/91 du 16 décembre 1983, 39/105 du 14 décembre 1984, 40/133 du 13 décembre 1985.

faciliter leur réinstallation dans leur pays dès que les circonstances le permettront ; »

et la résolution 43/144 du 8 décembre 1988 « Assistance aux réfugiés et aux rapatriés en Ethiopie », par laquelle l'Assemblée générale :

« Prie le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés de poursuivre les efforts qu'il déploie en vue de mobiliser l'assistance humanitaire pour les activités de secours, de relèvement et de réinstallation en faveur des rapatriés volontaires et des nombreux réfugiés en Ethiopie ; » (119).

119. Il est certain que l'extension du mandat du Haut Commissaire concernait au début la faculté — ou le devoir — du HCR de mobiliser des secours, de l'aide matérielle à l'intention des nouvelles catégories. La protection internationale était réservée aux réfugiés *stricto sensu*.

120. Sur ce point également une évolution s'est produite. Au sein de l'Assemblée générale, les Etats membres gardent une certaine prudence, mais on peut citer des résolutions où la tâche de protection du Haut Commissaire n'est pas séparée ou séparable de l'assistance matérielle, quel que soit le statut juridique des bénéficiaires de celle-ci (120). Des résolutions récentes soulignent le besoin de protection des demandeurs d'asile (ou « personnes en quête d'asile ») dont la qualité de réfugié n'a pas encore été formellement établie (121).

121. Le texte suivant, adopté par le Comité exécutif, explicite le devoir de protection du Haut Commissaire à l'égard des rapatriés :

« Il y a lieu de reconnaître que le Haut Commissaire a le droit légitime de se soucier des conséquences du retour, en particulier dans les cas où ce retour fait suite à une déclaration d'amnistie ou à toute autre forme de garantie de sécurité. Il faut considérer que le Haut Commissaire est en droit de faire valoir cette préoccupation légitime à l'égard de l'issue de tout retour qu'il a facilité. Dans le cadre d'étroites consultations avec l'Etat concerné, il devrait avoir un accès libre et direct aux rapatriés afin qu'il soit en mesure de veiller au respect des déclarations d'amnistie, des garanties ou des assurances sur lesquelles les réfugiés se sont fondés pour retourner chez eux. Ceci doit être considéré comme faisant partie de son mandat ; » (122)

122. Pratiquement chaque année, l'Assemblée générale adopte non seulement une résolution relative à l'ensemble des activités du HCR, mais également une ou plusieurs résolutions relatives à des groupes spécifiques (123).

(119) § 3 du dispositif. D'autres résolutions récentes de l'Assemblée générale s'expriment dans le même sens.

(120) HARLING, *op. cit.*, pp. 135-136.

(121) Résolutions 42/109 et 43/117 adoptées par l'Assemblée générale respectivement le 7 décembre 1987 et le 8 décembre 1988.

(122) Conclusion n° 40 (XXXVI) adoptée par le Comité exécutif à sa 36^e session (1985) (littéra 1). (Les conclusions du Comité exécutif se trouvent dans le rapport du Comité sur chaque session publié dans les *Documents officiels de l'Assemblée générale*. Le Haut Commissariat les diffuse dans un recueil séparé, publié à Genève.)

(123) Ces résolutions sont précédées parfois, mais pas toujours, par une résolution du Conseil économique et social.

À la quarante-troisième session (septembre-décembre 1988), par exemple, l'Assemblée a adopté des résolutions relatives aux réfugiés (personnes déplacées, rapatriés) en Afrique australe, en Afrique centrale, en Amérique centrale, à Djibouti, en Ethiopie, indochinois, au Malawi, en Somalie, au Soudan et au Tchad (124).

123. La question se pose de savoir si ces résolutions que j'appelle « géographiques » modifient la compétence *ratione personae* du Haut Commissaire. Depuis que l'Assemblée a étendu la compétence du Haut Commissaire aux personnes déplacées, il s'agit rarement d'une extension nouvelle de cette compétence. Ces résolutions sont plutôt conçues pour attirer l'attention de la communauté internationale sur des groupes dont la détresse est grande et les besoins urgents. La motivation politique n'est au demeurant pas exclue (125).

124. Bien qu'il s'agisse surtout d'une nouvelle attribution *ratione materiae*, il faut signaler que l'Assemblée générale, par sa résolution 3274 (XXIX) du 10 décembre 1974, a prié le Haut Commissaire « de se charger provisoirement des fonctions prévues dans la Convention sur la réduction des cas d'apatridie, conformément à son article 11 ... ». La Convention du 30 août 1961 sur la réduction des cas d'apatridie prévoit effectivement « la création, dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies ... d'un organisme auquel les personnes se croyant en droit de bénéficier de la présente Convention pourront recourir pour examiner leur demande et pour obtenir son assistance dans l'introduction de la demande auprès de l'autorité compétente » (126). Jusqu'à présent, ces attributions supplémentaires n'ont guère apporté un surcroît d'activité au HCR. Ce mandat particulier a été confirmé par la résolution 31/36 du 30 novembre 1976.

L'activité du HCR dans le domaine juridique

125. Dans de nombreux pays, surtout dans les pays en voie de développement qui abritent environ 13 à 14 millions de réfugiés sur un total mondial de 15 à 16 millions (127), le HCR est surtout connu par ses actions de secours et de recherche de solutions durables : rapatriement librement consenti, intégration dans le système économique et social du pays d'asile, réinstallation (aux fins d'intégration) dans un pays de deuxième ou troi-

(124) Il s'agit des résolutions 43/118, 43/116, 43/149, 43/142, 43/144, 43/119, 43/148, 43/147, 43/141 et 43/143, toutes adoptées le 8 décembre 1988.

(125) JAEGER, *op. cit.*, §§ 147-148.

(126) Nations Unies : Document A/CONF.9/15, 1961.

(127) Il s'agit de réfugiés *stricto sensu* dont la qualité a été reconnue de façon individuelle ou collective. Il faut y ajouter les demandeurs d'asile (0.5 M à 1 M) et les personnes déplacées (plusieurs millions, surtout si l'on compte les personnes déplacées à l'intérieur des Etats).

sième asile (128). La très grande partie des 400 à 500 millions de dollars des E.U. dépensés bon an mal an par le HCR est utilisée à ces fins.

126. Toutefois, l'analyse des programmes de secours et de recherche de solutions durables dépasserait le cadre du présent colloque. Nous aimerions ici décrire succinctement l'activité du HCR en matière de protection et surtout l'activité dans le domaine juridique.

127. La protection internationale est basée sur des instruments juridiques mais est une fonction complexe, administrative, diplomatique et qui comprend, si elle est conçue dans toute son ampleur, des activités de recherche et de diffusion. Au quotidien, la protection du HCR s'exerce en symbiose permanente avec la fonction d'assistance matérielle. Nous reviendrons sur certains aspects de la protection quotidienne ou « directe » en traitant de la détermination de la qualité de réfugié et de l'asile (129).

128. Dans le domaine juridique, le Haut Commissariat contribue de plusieurs façons au développement du droit international :

- Le HCR encourage les Etats à ratifier les instruments internationaux déjà conclus ou en vigueur, ou à y adhérer (130).
- Le HCR collabore avec les Etats dans l'application des instruments internationaux et contribue ainsi à créer une pratique des Etats favorable aux réfugiés.
- Le HCR participe à la rédaction de nouveaux traités et en prend parfois l'initiative.
- Le HCR entreprend des recherches doctrinales et contribue de plusieurs façons au développement de sources auxiliaires du droit international (*soft law*).

129. Quant aux nouveaux traités, on peut citer à titre d'exemple le rôle du HCR dans la rédaction de la Convention du 28 juillet 1951 et surtout du Protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés. Le HCR et le Secrétariat des Nations Unies ont également imaginé la méthode originale, sinon unique, qui a permis au Protocole de devenir un instrument juridique international : le texte du Protocole a été rédigé au Colloque de Bellagio de 1965 et présenté au Conseil économique et social et à l'Assemblée générale comme additif au rapport annuel du Haut Commissaire. Le Protocole, dont l'ECOSOC a « pris acte avec approbation » et dont l'Assemblée a simplement « pris acte », a été signé par le Président de l'Assemblée

(128) L'expression « solutions permanentes » dans le premier paragraphe du Statut, qui traduisait bien le souci illusoire des Etats de résoudre les problèmes des réfugiés de façon définitive, a paru rapidement excessive et a été supplantée dans l'usage par « solutions durables ».

(129) Cf. *infra*, §§ 138-150 et 158-159.

(130) A chacune de leurs sessions, le Comité exécutif et l'Assemblée générale font un appel dans ce sens.

générale et par le Secrétaire général et ouvert ainsi à l'adhésion des États (131).

130. Le HCR a participé dans une mesure plus ou moins grande, mais le plus souvent dans une mesure importante, à la préparation et à la rédaction de nombreux accords, conventions et traités conclus depuis 1951 dans le cadre tant des Nations Unies que d'organisations régionales comme le Conseil de l'Europe ou l'Organisation de l'Unité Africaine, lorsqu'il s'agissait d'instruments relatifs aux réfugiés ou à l'asile. Le HCR a également participé à l'élaboration d'instruments qui, de façon générale, ne concernaient ni les réfugiés ni l'asile mais qui contenaient l'une ou l'autre disposition y relative.

131. Ainsi qu'on l'a dit plus haut, le Haut Commissariat contribue encore à la formation de la doctrine et d'autres sources du droit international (*soft law*). Comme le font la plupart des organisations internationales, le HCR participe à la formation des résolutions qui le concernent au Conseil économique et social et à l'Assemblée générale des Nations Unies. Il en est de même dans d'autres assemblées, celles d'organisations politiques régionales par exemple, si le HCR y est représenté, même en qualité d'observateur. Cette participation prend plusieurs formes qui vont de la simple consultation du HCR par les auteurs de la résolution jusqu'à la co-rédaction, voire l'initiative première.

132. Il nous faut revenir ici sur les travaux du Sous-Comité plénier sur la protection internationale du Comité exécutif. Depuis 1977, ce Sous-Comité examine et discute des problèmes de doctrine ou de pratique choisis chaque année au cours de consultations entre les services juridiques du HCR et le président du Comité exécutif. En vue de cet examen, les services juridiques du HCR préparent une étude assez approfondie de chaque problème. A la fin de chaque examen, le Sous-Comité formule des conclusions dont il recommande l'adoption par le Comité exécutif en séance plénière (132).

(131) Résolution 1186 (XLI) adoptée le 18 novembre 1966 par le Conseil économique et social ; résolution 2198 (XXI) adoptée par l'Assemblée générale le 16 décembre 1966. Voir WEIS, Dr. P. : « The 1967 Protocol relating to the Status of Refugees and some Questions of the Law of Treaties », in *The British Yearbook of International Law*, 1967, pp. 39-70.

(132) (a) Le Comité exécutif est investi de pouvoirs exécutifs relatifs aux programmes d'assistance matérielle du HCR. Dans les autres domaines, c'est-à-dire surtout à l'égard de la protection, il a gardé les fonctions consultatives du Comité consultatif établi le 10 septembre 1951 par la résolution 393 (XIII) B du Conseil économique et social. Voir les résolutions 1166 (XII) du 28 novembre 1957 de l'Assemblée générale et 672 (XXV) du 30 avril 1958 du Conseil économique et social. C'est pourquoi, si le Comité est habilité à prendre des décisions, par ex. en matière financière, il formule des « conclusions » en matière de protection.

(132) (b) Division de la protection internationale du HCR : *Documents de travail présentés par le Haut Commissaire au sous-comité plénier sur la protection internationale 1977-1980* (HCR/PRO/3), Genève, juin 1981.

(132) (c) cf. note 122.

133. Les « notes » préparées par les services juridiques du HCR ont elles-mêmes une valeur doctrinale évidente. Quant aux conclusions :

« Etant donné que les Conclusions du Comité exécutif sont préparées par le Sous-Comité plénier sur la protection internationale composé de juristes, diplomates et administrateurs qui connaissent les problèmes relatifs aux réfugiés et étant donné qu'il s'agit du seul comité des Nations Unies spécialisé dans le droit des réfugiés, on peut attribuer à ces conclusions la valeur d'une *opinio juris*. » (133)

134. Dans le domaine propre au présent colloque, la reconnaissance de la qualité de réfugié, le HCR a fait un apport important en préparant et publiant, en 1978/1979, le *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés* (134). Dans l'esprit des membres du Comité exécutif qui ont demandé au HCR de publier un guide, il s'agissait probablement d'un recueil de cas, à l'instar du Manuel d'éligibilité de l'OIR. A la fin des années 70, un ouvrage du même genre se serait heurté non seulement à des difficultés matérielles à cause du volume et de la dispersion des jurisprudences nationales, mais aussi à des difficultés politiques : choix des cas, réaction des régimes s'estimant directement ou indirectement visés, etc. La seule manière de faire droit à la requête du Comité exécutif consistait à préparer un commentaire doctrinal de la définition du terme « réfugié » des Convention & Protocole, fondé sur la connaissance des textes et sur l'expérience de la pratique des Etats.

135. L'œuvre juridique du HCR touche également au droit interne des Etats. Pas seulement à cause des répercussions évidentes du droit international sur le droit interne. En raison de l'apparition de situations de réfugiés dans des pays sans expérience préalable, un grand nombre d'Etats ont dû légiférer *ab initio*, avant ou après leur adhésion aux Convention & Protocole. Les nouvelles lois répondent parfois à des incitations du Comité exécutif ou de l'Assemblée générale, par exemple lorsqu'elles instituent une procédure de détermination de la qualité de réfugié. Depuis une dizaine d'années, la crise de l'asile (135) a amené des Etats dont les lois étaient anciennes, voire assez récentes !, à modifier leur dispositif juridique, au demeurant dans un sens défavorable aux réfugiés et au principe de l'asile.

(133) Cf. « Position in international law of Conclusions on the protection of refugees adopted by the Executive Committee of the United Nations High Commissioner's Programme and of Resolutions relating to protection of refugees adopted by the United Nations General Assembly (Consolidation of Customary Refugee Law) », § 5 (notre traduction) in *International Institute of Humanitarian Law : 13th Round Table on current problems of international humanitarian law, Refugee Day* (6 September 1988), San Remo, 6-10 September 1988, Annex II.

(134) Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés : *Guide des ...* (HCR/IP/4/FRE), Genève, septembre 1979.

(135) Cf. *infra*, §§ 278-287.

136. Dans la plupart des cas — mais pas toujours — les gouvernements consultent le délégué du Haut Commissaire accrédité dans le pays respectif. Le représentant du HCR s'efforcera non seulement de donner les conseils techniques requis mais aussi d'orienter les textes vers des formules conformes à — ou compatibles avec — la doctrine.

137. Quant à l'application des lois relatives aux réfugiés et à l'asile, on verra dans les paragraphes suivants que le HCR est souvent associé à la procédure de détermination de la qualité de réfugié. Les délégués du Haut Commissaire sont ainsi en mesure de contribuer à la formation de la jurisprudence dans le pays intéressé.

La détermination de la qualité de réfugié par le HCR

138. Lorsque le HCR collabore avec les autorités nationales pour déterminer la qualité de réfugié, il s'agit normalement de la qualité de réfugié au sens des Convention & Protocole. Nous traiterons de cette coopération plus loin (136). Cependant, le Haut Commissaire est amené, dans diverses circonstances, à déterminer la qualité de réfugié au sens du Statut du HCR, indépendamment de toute référence aux Convention & Protocole. On notera en passant que les Convention & Protocole ont été conclus et sont entrés en vigueur plusieurs années après le 1^{er} janvier 1951, date à laquelle le Statut du HCR a été mis en vigueur (137).

139. Aux termes du Statut, le Haut Commissaire détermine si une personne relève de son « mandat » ou de sa « compétence ». C'est pour conforter la cohérence de notre analyse que nous utilisons l'expression générale « déterminer la qualité de réfugié » ou « reconnaître la qualité de réfugié ». Cette reconnaissance se présente sous plusieurs aspects :

- la compétence du Haut Commissaire avant la reconnaissance formelle ou tacite ;
- reconnaissance collective ou individuelle ;
- reconnaissance tacite, implicite, ou reconnaissance formelle.

140. Pour les besoins de notre analyse, nous envisagerons deux situations types :

- La situation où le réfugié arrive ou se trouve de façon individuelle (ou par petits groupes) dans un pays qui est un Etat Contractant des Convention & Protocole et qui a légiféré en matière de réfugiés, notamment en instituant une procédure de détermination de la qualité de réfugié au sens des Convention & Protocole (situation A).
- La situation où les réfugiés arrivent en grand nombre (des dizaines, des centaines de milliers) dans un pays en voie de développement où le pro-

(136) Cf. *infra*, section H, §§ 210-242.

(137) La Convention de l'OUA n'est entrée en vigueur qu'en 1974.

blème le plus immédiat est celui de l'aide d'urgence, suivi par la nécessité de trouver d'abord une solution d'attente et ensuite une solution durable (situation B).

Il va sans dire que dans la réalité, l'un et l'autre schéma comportent de nombreuses variantes et qu'il y a donc un grand nombre de situations intermédiaires.

141. On sait que la reconnaissance de la qualité de réfugié est un acte déclaratoire et pas constitutif de la qualité de réfugié. Toute personne qui se réclame de la qualité de réfugié, tout demandeur d'asile (138) peut être un réfugié. Elle peut aussi ne pas l'être. De toute évidence, le besoin de protection et d'assistance — et le devoir de l'autorité nationale ou internationale de protéger et d'assister — existe dès le moment où l'intéressé se réclame de la qualité de réfugié. Le cas échéant, la protection et l'assistance cesseront si et quand il est établi que l'intéressé n'est pas réfugié.

142. Aussi bien, dans les situations du type A, la compétence (provisoire) du Haut Commissaire de s'occuper des demandeurs d'asile n'est pas contestée. Dans les situations de type B, le HCR répond très souvent à une sollicitation du gouvernement intéressé. La compétence du Haut Commissaire est donc présumée dès le début. Mais qu'il y ait ou non invitation du gouvernement, le HCR doit de toute évidence faire une évaluation globale et rapide avant d'entamer des activités de quelque envergure. Très souvent, les situations du type B concernent à la fois des réfugiés *stricto sensu* et des personnes déplacées au sens où l'entendent les résolutions de l'Assemblée générale relatives à la compétence du HCR. Ceci facilite les conclusions positives de l'évaluation globale. La compétence initiale du HCR, préalable à l'examen approfondi de la situation, ne sera donc pas souvent mise en doute, ni par l'institution elle-même ni par les Etats.

143. Selon le Statut du HCR « L'activité du Haut Commissaire ... concerne en principe des groupes et catégories de réfugiés » (paragr. 2). Cette disposition est largement appliquée dans les situations du type B.

(138) (a) Le terme *demandeur d'asile* est assez récent. Autant que nous puissions le tracer, il est la traduction de l'anglais *asylum seeker* qui est à son tour traduit de l'allemand *Asylbewerber*. Le terme trouve donc son origine dans une pensée juridique où le concept d'asile prime le concept de réfugié.

(138) (b) Le terme est contesté par certains juristes, notamment pour des raisons d'ambiguïté, mais son utilisation facilite l'analyse des situations et des questions relatives aux réfugiés et à l'asile. Dans une autre étude, nous en avons donné la définition suivante : « Du point de vue du droit des réfugiés, le demandeur d'asile est une personne qui sollicite l'asile parce qu'il estime être un réfugié au sens défini par les instruments juridiques relatifs aux réfugiés. » (JAEGER, Gilbert : *Etude des déplacements irréguliers des demandeurs d'asile et des réfugiés* préparée pour le Groupe de travail sur les déplacements irréguliers des demandeurs d'asile et des réfugiés (WG/M/3), Genève, juillet 1985, § 9).

(138) (c) *Demandeur d'asile* correspond assez bien au terme *candidat réfugié* employé en Belgique. Toutefois, ce terme, de bonne facture, n'est pas utilisé à l'étranger.

144. Dans les situations du type A, on rencontre naturellement des « groupes et catégories de réfugiés » mais comme on l'a dit, les réfugiés y arrivent isolément ou par petits groupes. En fait, la conception du Statut, qui suppose au demeurant un système gouvernemental et éventuellement non gouvernemental d'aide et de protection fonctionnant sans trop de difficultés, n'a pas résisté à la pression des faits. Le HCR prenait sans aucune solution de continuité le relais de l'OIR qui exerçait directement une fonction d'assistance et de protection et ceci a fait beaucoup pour orienter les premiers pas du HCR, dans les situations du type A, vers la protection (et même l'assistance) individuelle et donc aussi vers la reconnaissance individuelle de la qualité de réfugié.

145. Il convient d'examiner les circonstances dans lesquelles la qualité de réfugié au sens du Statut est reconnue soit de façon tacite, implicite, soit de façon formelle. Dans les situations du type A, la reconnaissance de la qualité de réfugié incombe à l'Etat, en sa qualité de partie contractante des Convention & Protocole. Qu'il participe ou non à la procédure de détermination mise en place par l'Etat, le HCR accepte normalement les décisions positives prises par les autorités compétentes et considère que les réfugiés reconnus relèvent aussi de son mandat (139).

146. Dans plusieurs cas, le HCR peut être amené à examiner la qualité de réfugié au sens de son Statut :

- a) Lorsque l'Etat n'est pas en mesure d'examiner la demande de reconnaissance de la qualité de réfugié au sens des Convention & Protocole pour des raisons formelles, par ex. parce qu'il a maintenu la limitation géographique (140) ou de convenance politique.
- b) Lorsque cette qualité doit être établie (par ex., pour permettre une réinstallation) avant que la procédure de l'Etat ne soit terminée. On tiendra compte du fait que dans certains pays les retards de la procédure, les possibilités de recours peuvent porter les délais d'attente à plusieurs années.
- c) A titre exceptionnel, lorsque le résultat définitif de la procédure de l'Etat est négatif mais que le HCR estime qu'à son avis l'intéressé relève de son mandat et que sa protection exige une décision formelle du HCR.

Le cas le plus fréquent est celui décrit sous a). Dans ce cas — mais également dans les cas b) et c) — le délégué local du Haut Commissaire délivre

(139) Une situation particulière existait en Belgique où, jusqu'au 1^{er} février 1988, le ministre des Affaires étrangères avait délégué sa compétence de reconnaître la qualité de réfugié au délégué en Belgique du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (JAEGER, Gilbert : « La détermination du statut de réfugié en Belgique », in *R.B.D.I.*, 1987/1, pp. 72-85).

(140) Au 1^{er} janvier 1988, sept Etats contractants maintenaient la limitation géographique : Brésil, Italie, Madagascar, Malte, Monaco, Paraguay, Turquie. (Deux de ces Etats — Madagascar et Monaco — n'avaient pas adhéré au Protocole.)

souvent à l'intéressé un certificat de réfugié ou une attestation certifiant que le réfugié relève du mandat du HCR.

147. Dans les situations du type B, la détermination est normalement de caractère collectif. Le groupe étant identifié, surtout par son origine géographique, ethnique, son affiliation religieuse, l'appartenance au groupe fonde la présomption de la qualité de réfugié. C'est la reconnaissance implicite. Toutefois, une détermination individuelle devient nécessaire si le cas exige une mesure de caractère individuel, telle que la délivrance d'un certificat de réfugié ou d'un titre de voyage.

148. Dans ces situations, il faut distinguer les Etats contractants des Convention & Protocole d'avec les Etats qui n'ont accepté aucune obligation conventionnelle. Dans les Etats contractants, la qualité de réfugié sera déterminée par l'autorité étatique compétente, soit de façon systématique, soit dans les seuls cas où c'est indispensable (141). Dans les Etats non contractants, il appartiendra au HCR d'intervenir comme il a été décrit.

149. La reconnaissance initiale, par le HCR, de sa propre compétence à l'égard d'un groupe de réfugiés est suivie d'une reconnaissance plus formelle qui peut prendre plusieurs aspects :

- des accords de coopération — par ex., en vue d'assister les réfugiés (et personnes déplacées) — entre l'Etat d'asile (ou d'asile provisoire) et le HCR ;
- l'inclusion de l'assistance destinée au groupe dans le programme que le Haut Commissaire soumet à l'approbation de son Comité exécutif ;
- une résolution « géographique » de l'Assemblée générale consacrée spécifiquement au groupe en cause (142).

Ces divers aspects ne s'excluent pas ; dans la plupart des cas, ils coïncident.

150. La détermination individuelle dont il est question aux alinéas 146 et 148 ci-dessus ne comporte aucune procédure particulière. Elle est pratiquée par un des fonctionnaires du HCR, de préférence un fonctionnaire chargé de la protection, qui interroge le réfugié, examine ses documents éventuels, etc. La décision est prise par le délégué du HCR ou par le fonctionnaire délégué. Dans des cas exceptionnels (doute, conséquences politiques éventuelles, etc.), le délégué local demande l'avis du siège du HCR, à Genève.

*

* *

(141) En juillet 1987, 49 Etats contractants (sur un total — à l'époque — de 103) avaient institué une procédure formelle de détermination de la qualité de réfugié (document A/AC.96/INF.152/Rev.7 du 24 juillet 1987).

(142) Cf. *supra*, §§ 122-123.

151. Dans les alinéas précédents (138-150), nous avons examiné la détermination de la qualité de réfugié par le HCR telle que cette activité s'est développée depuis près de quarante ans et telle qu'elle se présente aujourd'hui. On ne négligera pas pour autant le deuxième alinéa du paragraphe premier du Statut du HCR :

« Dans l'exercice de ses fonctions, et en particulier en cas de difficulté, notamment s'il s'agit de contestations relatives au statut international de ces personnes, le Haut Commissaire prend l'avis du Comité consultatif pour les réfugiés, si celui-ci est créé ».

Tout en réservant le résultat de recherches plus approfondies, il semble que le Haut Commissaire, au début de ses activités, ait eu recours à l'avis du Comité consultatif — ou des comités exécutifs qui y ont succédé — dans deux questions importantes.

152. La première question concernait les réfugiés d'origine ethnique allemande (*Volksdeutsche*) qui étaient venus d'Europe centrale et orientale en Autriche. Il s'agissait moins de confirmer que ces réfugiés relevaient du mandat (ce qui n'était pas le cas des *Volksdeutsche* accueillis en République fédérale d'Allemagne) que de décider s'ils pouvaient continuer de bénéficier du programme FNUR — conçu aussi à leur intention — après avoir opté pour la nationalité autrichienne. Sur la base des avis du Comité exécutif du FNUR, les réfugiés *Volksdeutsche* en Autriche, même naturalisés, ont pu bénéficier du programme FNUR en respectant certaines dates limites (143).

153. L'autre problème soumis à l'avis du Comité consultatif / exécutif était celui du statut des réfugiés chinois à Hong-Kong. Le problème de ces réfugiés a été évoqué dès 1951/1952 au Comité consultatif, au Comité économique et social et à l'Assemblée générale. Après une enquête approfondie, juridique, économique et sociale, menée sur place — à laquelle l'auteur du présent texte a eu le privilège de participer — le chef de la mission du HCR n'a pas pu conclure de façon ferme à la compétence du Haut Commissaire en raison du problème des deux Chine (144). Un compromis a finalement été trouvé à l'Assemblée générale qui, dans sa résolution 1167 (XII) du 26 novembre 1957 :

« Autorise le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés à user de ses bons offices pour favoriser des arrangements concernant les contributions ».

Cette autorisation de l'Assemblée générale a été confirmée par sa résolution 1784 (XVII) du 7 décembre 1962 (145).

154. Par la suite, le Haut Commissaire a évité de consulter formellement le Comité exécutif sur des problèmes de compétence et a eu recours aux

(143) HOLBORN, *op. cit.*, pp. 255-256.

(144) HAMBRO, Dr. Edvard, *The Problem of Chinese Refugees in Hong Kong*, Sijthoff, Leyden, 1955, pp. 29-40.

(145) HOLBORN, *op. cit.*, pp. 686-697.

résolutions « géographiques » de l'Assemblée générale pour dissiper des doutes éventuels. Ceci ne signifie point que la qualité de réfugiés de tel ou tel groupe ne fasse pas l'objet de contestations au sein du Comité exécutif, voire du Conseil économique et social ou de l'Assemblée générale. De façon générale, c'est le représentant de l'Etat d'origine des réfugiés qui, sous les prétextes usuels (mouvement subversif, activités illégales, personnes induites en erreur, etc.), nie la qualité de réfugié des intéressés. De véritables dialogues — voire des altercations verbales — s'engagent parfois entre le représentant de l'Etat d'origine et celui de l'Etat d'accueil. L'assemblée, y compris le Haut Commissaire, assiste à ces joutes d'un air narquois, navré ou amusé, selon les circonstances.

Les activités relatives à l'asile

155. Les solutions « permanentes » que le Haut Commissaire est appelé à faciliter selon le paragraphe premier du Statut, consistent notamment dans « l'assimilation » des réfugiés dans de nouvelles communautés nationales. Dès le début des activités du HCR, ce terme d'assimilation est interprété dans le sens de :

- i) l'intégration économique et sociale (et ultérieurement juridique) dans le pays de premier accueil, ou de
- ii) la réinstallation dans un pays d'asile durable aux fins de l'intégration économique et sociale (et ultérieurement juridique).

156. En détaillant la fonction de protection, le paragr. 8 d) du Statut dispose que le Haut Commissaire encouragera « l'admission des réfugiés sur le territoire des Etats ».

157. Le Statut présume donc l'octroi de l'asile durable, si possible avec l'encouragement du HCR, soit dans le pays de premier accueil, soit dans le pays de la réinstallation. Les résolutions ultérieures de l'Assemblée générale, tout en devenant graduellement plus explicites en matière d'asile, n'invitent pas formellement les gouvernements à accorder l'asile dont l'octroi relève du droit souverain de chaque Etat. Il en va autrement des conclusions du Comité exécutif sur la protection internationale qui, ainsi qu'on le verra dans la quatrième partie de la présente étude, sont un véritable outil aux mains du HCR dans ses efforts d'obtenir des Etats l'octroi de l'asile à titre temporaire ou à titre durable (146).

158. Si la détermination de la qualité de réfugié par un Etat contractant entraîne souvent l'octroi de l'asile en vertu d'une disposition de droit interne, tel n'est pas l'effet — en principe — de la détermination de cette qualité par le HCR au sens de son Statut. Cette dernière détermination n'a

(146) Cf. *infra*, §§ 250-251, 258, 265.

ni un caractère ni un effet territorial. Cependant, dans la pratique, le HCR obtiendra plus facilement l'octroi de l'asile durable ou temporaire si l'intéressé, à défaut d'être reconnu comme réfugié par l'Etat sollicité, relève formellement de la compétence du HCR.

159. Si l'on veut isoler l'action du HCR — à des fins d'analyse — de celle des autres organes des Nations Unies, on peut résumer comme il suit les activités du HCR relatives à l'asile :

- Dans sa tâche quotidienne de protection, le HCR s'efforce d'obtenir des Etats l'octroi de l'asile à titre durable et sinon, à titre temporaire, aux réfugiés isolés aussi bien qu'aux groupes de réfugiés.
- Le HCR s'efforce de prévenir la violation, par les Etats, du principe de l'asile et spécialement la violation de la règle du non-refoulement.
- En collaborant avec les Etats à la détermination de la qualité de réfugié au regard des Convention & Protocole, le HCR facilite l'octroi de l'asile par lesdits Etats (147).
- Dans une moindre mesure, le HCR facilite cet octroi en déterminant la qualité de réfugié au sens de son Statut.
- L'œuvre juridique du HCR se rapporte en bonne partie à la définition de l'asile, à l'octroi de l'asile et au contenu de l'asile (148).
- L'aide d'urgence à court et à moyen terme que le HCR mobilise et organise à l'intention des réfugiés présume à tout le moins un asile temporaire et des conditions de vie compatibles avec cet asile temporaire (149).
- Deux des solutions durables que le HCR aide à mettre en œuvre à l'intention des réfugiés — l'intégration et la réinstallation — présument l'octroi de l'asile durable et consistent à donner un contenu concret à cet asile durable.

TROISIÈME PARTIE

F. *Les instruments juridiques de la période 1951-1988*

160. Depuis l'entrée en fonction du HCR, un certain nombre d'instruments juridiques relatifs aux réfugiés ont été conclus sous les auspices des Nations Unies :

- Convention relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951 (150).

(147) Cf. *infra*, §§ 213-215, 232-233, 236, 240-242.

(148) Cf. *infra*, §§ 126-137.

(149) Conclusion n° 22 (XXXII), partie II, section B, *Traitement des personnes en quête d'asile qui ont été admises temporairement dans un pays en attendant que des dispositions soient prises en vue d'une solution durable* (32^e session du Comité exécutif, octobre 1985).

(150) Nations Unies, *Recueil des Traités*, n° 2545, vol. 189.

- Protocole relatif au statut des réfugiés, signé à New York le 31 janvier 1967 (151).
- Arrangement relatif aux marins réfugiés, signé à La Haye le 23 novembre 1957 (152).
- Protocole à l'Arrangement relatif aux marins réfugiés, signé à La Haye le 12 juin 1973 (153).

161. Une série d'autres instruments ont été conclus dont certaines dispositions intéressent le droit d'asile, les demandeurs d'asile ou les réfugiés. Il s'agit surtout d'instruments relatifs aux droits de l'homme ou au droit pénal international :

- *Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*, approuvée et soumise à la signature et à la ratification ou à l'adhésion par l'Assemblée générale dans sa résolution 260 A (III) du 9 décembre 1948 (154).
- *Convention sur les droits politiques de la femme*, ouverte à la signature et à la ratification par l'Assemblée générale dans sa résolution 640 (VII) du 20 décembre 1952 (155).
- *Convention relative au statut des apatrides*, adoptée et ouverte à la signature à New York, le 28 septembre 1954 (156).
- *Convention sur le recouvrement des aliments à l'étranger*, adoptée et ouverte à la signature à New York, le 20 juin 1956 (157).
- *Convention sur la réduction des cas d'apatridie*, adoptée et ouverte à la signature à New York le 30 août 1961 (158).
- *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, adoptée et ouverte à la signature et à la ratification par l'Assemblée générale dans sa résolution 2106 A (XX) du 21 décembre 1965 (159).
- *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, adopté et ouvert à la signature et à la ratification ou à l'adhésion par l'Assemblée générale dans sa résolution 2200 A (XXI) du 16 décembre 1966 (160).

(151) *Ibidem*, n° 8791, vol. 606.

(152) *Ibidem*, n° 7384, vol. 506.

(153) *Ibidem*, n° 13928, vol. 965.

(154) *Ibidem*, n° 1021, vol. 78. (Nous avons ajouté cet instrument, antérieure à la période sous revue, par souci de cohérence.)

(155) *Ibidem*, n° 2613, vol. 193.

(156) *Ibidem*, n° 5158, vol. 360.

(157) *Ibidem*, n° 3850, vol. 268.

(158) Nations Unies : Document A/CONF.9/15, 1961, n° d'enregistrement 14458.

(159) Nations Unies, *Recueil des Traités*, n° 9464, vol. 660.

(160) Résolution 2200 A (XXI), Annexe.

- *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, adopté et ouvert à la signature et à la ratification ou à l'adhésion par l'Assemblée générale dans sa résolution 2200 A (XXI) du 16 décembre 1966 (160bis).
- *Convention sur l'imprescriptibilité des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité*, adoptée et ouverte à la signature, à la ratification et à l'adhésion par l'Assemblée générale dans sa résolution 2391 (XXIII) du 26 novembre 1968 (161).
- *Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale y compris les agents diplomatiques*, adoptée à New York le 14 décembre 1973 (162).
- *Convention internationale contre la prise d'otages*, adoptée et ouverte à la signature et à la ratification ou à l'adhésion par l'Assemblée générale dans sa résolution 34/146 du 17 décembre 1979 (163).
- *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, adoptée et ouverte à la signature, à la ratification et à l'adhésion par l'Assemblée générale dans sa résolution 34/180 du 18 décembre 1979 (164).
- *Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*, adoptée et ouverte à la signature, à la ratification et à l'adhésion par l'Assemblée générale dans sa résolution 39/46 du 10 décembre 1984 (164bis).

162. Il faut ajouter à ces relevés quelques déclarations (solennelles) de l'Assemblée générale :

- *Déclaration universelle des droits de l'homme*, proclamée le 10 décembre 1948 (165).
- *Déclaration des droits de l'enfant*, proclamée le 20 novembre 1959 (165bis).
- *Déclaration sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes*, proclamée solennellement le 7 novembre 1967 (165ter).
- *Déclaration sur l'asile territorial*, adoptée le 14 décembre 1967 (166).
- *Principes de la coopération internationale en ce qui concerne le dépistage, l'arrestation, l'extradition et le châtement des individus coupables de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité*, proclamés le 3 décembre 1973 (166bis).

(160bis) *Ibidem*.

(161) Nations Unies, *Recueil des Traités*, n° 10823, vol. 754.

(162) Résolution 3166 (XXVIII), Annexe.

(163) Résolution 34/146, Annexe.

(164) Résolution 34/180, Annexe.

(164bis) Résolution 39/46, Annexe.

(165) Résolution 217 A (III), Annexe. Voir note 154.

(165bis) Résolution 1386 (XIV), Annexe.

(165ter) Résolution 2263 (XXII).

(166) Résolution 2312 (XXII).

(166bis) Résolution 3074 (XXVIII).

- *Déclaration sur la protection de toutes les personnes contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*, adoptée le 9 décembre 1975 (166ter).
- *Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction*, proclamée le 25 novembre 1981 (167).
- *Déclaration sur les droits de l'homme des personnes qui ne possèdent pas la nationalité du pays dans lequel elles vivent*, adoptée le 13 décembre 1985 (167bis).

Il s'agit bien entendu d'instruments non conventionnels qui relèvent à première vue du *soft law*. Toutefois, un nombre croissant d'auteurs inclinent à classer la Déclaration universelle dans la catégorie du *jus cogens*, des « normes impératives du droit international général » (168). On notera qu'un ministre français de l'Intérieur s'est référé à la Déclaration sur l'asile territorial pour justifier des instructions aux préfets (169).

163. Dans le domaine du *soft law*, on songe évidemment aux résolutions du Conseil économique et social et de l'Assemblée générale. Nous avons eu l'occasion de faire mention de plusieurs résolutions et d'en citer des passages. Il ne saurait être question de dresser ici la liste de ces résolutions et encore moins de les commenter. Les résolutions qui intéressent particulièrement le présent colloque sont celles qui modifient la compétence du Haut Commissaire *ratione personae* ; nous en avons traité globalement (170).

164. Il reste que certaines résolutions ont une portée doctrinale plus marquée que d'autres. C'est le cas de la résolution 33/165 « Statut des personnes qui refusent de servir dans des forces militaires ou policières utilisées pour faire appliquer l'*apartheid* » du 20 décembre 1978. Cette résolution admet des raisons politiques (le refus de l'*apartheid*) comme fondement de l'objection de conscience (171).

165. Dans le même domaine du *soft law* et de l'*opinio juris*, il convient de faire une place particulière aux conclusions du Comité exécutif. On fera

(166ter) Résolution 3452 (XXX), Annexe.

(167) Résolution 36/55.

(167bis) Résolution 40/144, Annexe.

(168) Convention de Vienne sur le droit des traités, art. 53.

(169) Instruction générale du ministre de l'Intérieur du 31 octobre 1973, chap. IV, § 199. Voir aussi European Consultation on Refugees and Exiles : *Asylum in Europe* (Amsterdam), 1983 ; section France, § 56, p. 130.

(170) Cf. *supra*, §§ 122-123.

(171) L'Assemblée générale « demande aux Etats membres d'accorder l'asile ou le droit de transit vers un autre Etat, dans l'esprit de la Déclaration sur l'asile territorial, aux personnes contraintes de quitter leur pays d'origine, parce qu'elles refusent, par objection de conscience, de contribuer à l'application de l'*apartheid* en servant dans des forces militaires ou policières ; » et « demande instamment aux Etats membres d'envisager favorablement l'octroi à ces personnes de tous les droits et avantages qui sont accordés aux réfugiés en vertu des instruments juridiques existants ; ».

référence, plus loin dans cette étude, aux conclusions relatives à la définition et à la détermination de la qualité de réfugié ainsi qu'à celles qui se rapportent aux divers aspects de l'asile.

166. Ce bref inventaire concerne uniquement les instruments juridiques adoptés dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies. La liste serait allongée si l'on voulait inclure d'autres instruments juridiques adoptés par le système des Nations Unies. En effet, plusieurs instruments de droit maritime conclus à l'intervention de l'Organisation maritime internationale (OMI) intéressent les réfugiés, surtout depuis qu'a surgi le problème des réfugiés de la mer en Asie du Sud-Est. Les conventions relatives à la navigation aérienne dont s'occupe l'Organisation internationale de l'aviation civile (OIA) et notamment les dispositions qui concernent la responsabilité des transporteurs à l'égard des titres de voyage des passagers, intéressent l'octroi de l'asile. Il en est de même des conventions qui punissent la saisie d'aéronefs. Les diverses conventions de l'Organisation internationale du Travail (OIT) relatives au travail salarié, à la sécurité sociale, etc. contiennent des dispositions importantes pour le statut juridique des réfugiés (172). Enfin, les instruments adoptés dans le cadre de l'UNESCO intéressent, par exemple, l'équivalence des diplômes (173).

167. L'abondance des instruments juridiques qui concernent directement ou indirectement les réfugiés ou l'asile ne nous permet pas de les commenter. Nous nous contenterons d'analyser le principal instrument, les Convention & Protocole relatifs au statut des réfugiés.

G. *Les Convention & Protocole relatifs au statut des réfugiés*

Les origines de la Convention

168. Les origines de la Convention relative au statut des réfugiés remontent à la période 1947-1950, une des grandes périodes de mise en place du système institutionnel et juridique des Nations Unies. Faisant suite à une résolution de la Commission des droits de l'homme (174), le Conseil économique et social, dans sa résolution 116 (VI) D des 1^{er} et 2 mars 1948, invite le Secrétaire général à étudier la situation des apatrides « et à présenter des recommandations au Conseil sur l'avantage qu'il y aurait à conclure

(172) Par exemple, la Convention n° 118 concernant l'égalité de traitement des nationaux et des non-nationaux en matière de sécurité sociale adoptée le 28 juin 1962 par la Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail.

(173) A titre d'exemple, la Convention sur la reconnaissance des études, des diplômes et des grades de l'enseignement supérieur dans les États arabes et les États européens riverains de la Méditerranée, adoptée à Nice, le 17 décembre 1976, par la Conférence internationale d'États réunie par l'UNESCO.

(174) *Procès-verbaux officiels du Conseil économique et social*, troisième année, sixième session, Supplément n° 1, pp. 13 et 14.

une nouvelle convention à ce sujet ». La Commission des droits de l'homme et l'ECOSOC sont ainsi à l'origine d'*Une étude sur l'apatridie*, phase conceptuelle d'une importance capitale pour l'œuvre des Nations Unies en matière de réfugiés (175).

169. A l'époque, les seules conventions relatives au statut des réfugiés étaient les Conventions du 28 octobre 1933 et du 10 février 1938, cette dernière complétée par le Protocole additionnel du 14 septembre 1939. Comme on l'a vu, ces instruments concernaient des groupes particuliers de réfugiés et ne s'appliquaient donc pas aux nouveaux réfugiés qui avaient fui leur pays en raison d'événements de la période 1938/1939-1947/1948. L'étude sur l'apatridie, après avoir examiné diverses solutions possibles, s'est prononcée pour une nouvelle convention de caractère universel, une *lex generalis*. (176). L'étude montre très clairement la filiation des conventions de 1933, 1938 et 1951 et souligne la continuité juridique et institutionnelle — à travers la deuxième guerre mondiale — de l'œuvre de la communauté internationale à l'intention des réfugiés.

170. Par sa résolution 248 (IX) B du 8 août 1949, le Conseil économique et social nomme un Comité spécial pour les réfugiés et les apatrides composé de représentants de 13 gouvernements afin d'élaborer « une convention révisée et globale relative au statut international des réfugiés et apatrides ». La résolution 319 (XI) B du 16 août 1950 demande au Comité spécial de réviser son texte et soumet à l'Assemblée générale un projet de préambule et de définition du terme « réfugié » (177). Cette définition se réfère aux « événements survenus en Europe avant le 1^{er} janvier 1951 ».

171. Le même jour où elle approuve le Statut du Haut Commissariat, le 14 décembre 1950, l'Assemblée générale approuve aussi la résolution 429 (V) « Projet de convention relative au statut des réfugiés » par laquelle elle

« Décide de convoquer à Genève une conférence de plénipotentiaires pour achever de rédiger et pour signer la Convention relative au statut des réfugiés et aussi le Protocole relatif au statut des apatrides. » (178)

L'Assemblée recommande à la Conférence de tenir compte, notamment, du projet de définition joint à la résolution. Ce projet est assez proche du texte qui sera adopté en juillet 1951 mais ne fait pas mention de l'Europe et ne contient pas l'option de limitation géographique.

172. La Conférence de plénipotentiaires s'est réunie à Genève du 2 au 25 juillet 1951 et a donné sa forme finale au texte qu'on a qualifié à l'épo-

(175) Cf. *supra*, note 19.

(176) *Une étude sur l'apatridie*, section III, chap. 1^{er} (2) B.

(177) L'annexe à la partie A de la résolution 319 (XI) est le projet de Statut du HCR ; l'annexe à la partie B est le projet de Convention relative au statut des réfugiés.

(178) Paragraphe 1^{er} du dispositif. La Conférence de plénipotentiaires de juillet 1951 devait décider de renvoyer le projet de Protocole relatif au statut des apatrides « pour plus ample étude aux organes appropriés des Nations Unies. » (Acte final, III).

que de *Magna Carta* des réfugiés (179). On notera que, si l'on compte les 2 observateurs, les plénipotentiaires représentaient 17 Etats d'Europe, 6 des Amériques, 4 d'Asie, 1 d'Afrique et 1 d'Océanie. La décolonisation n'avait pas encore commencé (180).

Structure de la Convention

173. Selon une analyse assez grossière, la Convention :

- définit le terme « réfugié » ;
- définit le statut juridique du réfugié ;
- tient compte de l'intérêt des Etats contractants ;
- prévoit une coopération entre les Etats et le HCR ;
- règle les rapports entre la Convention et les traités antérieurs ;
- contient les clauses finales usuelles.

La définition du terme « réfugié »

174. Une littérature très abondante a été consacrée à la définition de l'article premier de la Convention (181). Dans les alinéas qui suivent, on se limitera à quelques remarques qui nous paraissent importantes et qui n'ont pas encore été faites dans le présent texte.

175. Comme pratiquement tous les 106 Etats contractants ont adhéré au Protocole, la limitation dans le temps (« par suite d'événements survenus avant le 1^{er} janvier 1951 ») est devenue une curiosité historique. Quant à la limitation géographique (« en Europe »), elle garde son caractère gênant mais elle est maintenue par 7 Etats seulement (182).

176. Les motifs pouvant expliquer la crainte de persécution sont limités : race, religion, nationalité, appartenance à un certain groupe social, opinions politiques. Ils se rattachent à la doctrine des droits de l'homme mais toute violation des droits de l'homme n'est pas nécessairement admise, par la Convention, comme motif de la crainte de persécution. En particulier, la définition ne concerne pas les « réfugiés de la faim » ou les « réfugiés de la pauvreté » (183).

177. Dans son application, la définition de la Convention est l'objet de tendances opposées. Depuis la crise de l'asile, les législateurs, les juges et les administrateurs des Etats contractants interprètent les Conven-

(179) READ, James M., *Magna Carta for Refugees*, United Nations, New York, 1951.

(180) Sur la Conférence et en général sur la Convention : HOLBORN, *op. cit.*, pp. 158-173 et *passim* ; GRAHL-MADSEN, Atle, *The Status of Refugees in International Law*, Vol. I, Sijthoff, Leyden, 1966, *passim* ; ROBINSON, Nehemiah, *Convention relating to the Status of Refugees*, Institute of Jewish Affairs, New York, 1953 ; TAKKENBERG et TAHBAZ, *op. cit.*

(181) Cf. *supra*, notes 134 et 180.

(182) Cf. *supra*, note 140.

(183) Expressions assez fréquentes dans les colloques et séminaires sur le sujet.

tion & Protocole et notamment la définition de façon restrictive. D'autre part, les pressions politiques ou sociales contraignent à interpréter la définition de façon nettement plus extensive que ne l'avaient voulu les plénipotentiaires de 1951.

178. C'est ainsi que le Comité exécutif, dans le dernier paragraphe de la conclusion n° 39 (XXXVI) qu'il a formulée en octobre 1985 au sujet des femmes réfugiées :

« k) Reconnaît que les Etats, dans l'exercice de leur souveraineté, sont libres d'adopter l'interprétation selon laquelle les femmes en quête d'asile soumises à des traitements cruels ou inhumains pour avoir transgressé les coutumes de la communauté où elles vivent peuvent être considérées comme appartenant à un « certain groupe social », aux termes de l'article premier, A.2) de la Convention des Nations Unies de 1951 relative au statut des réfugiés ».

Un autre exemple de la tendance à l'extension se trouve dans la résolution 33/165 de l'Assemblée générale dont on a déjà fait état (184).

179. Dès juillet 1951, les représentants des Etats se rendent compte que la définition de l'article premier est limitée. Aussi lit-on dans l'Acte final de la Conférence la recommandation IV.E suivante :

« La Conférence,

Exprime l'espoir que la Convention relative au statut des réfugiés aura valeur d'exemple, en plus de sa portée contractuelle, et qu'elle incitera tous les Etats à accorder dans toute la mesure du possible aux personnes se trouvant sur leur territoire en tant que réfugiés et qui ne seraient pas couvertes par les dispositions de la Convention, le traitement prévu par cette Convention ».

180. Il a été fait usage à plusieurs reprises de la recommandation E, notamment quand la qualité de réfugié ne pouvait pas être reconnue pour des raisons formelles. En Belgique, par exemple, pendant la période 1962-1968, avant l'entrée en vigueur du Protocole du 31 janvier 1967 (185), la qualité de réfugié était reconnue à des Africains qui étaient devenus réfugiés en raison d'événements survenus *après* le 1^{er} janvier 1951. Le titre de voyage de la Convention que ces réfugiés obtenaient sur demande était pourvu d'un cachet « Recommandation E ».

181. Le caractère restrictif de la définition ne fait donc pas obstacle à une politique libérale, si l'Etat concerné la souhaite.

Le statut des réfugiés

182. L'objet principal de la Convention est de définir le statut juridique des réfugiés autorisés à résider sur le territoire des Etats contractants. Comme dans la Convention de 1933, ce statut est défini par rapport à celui des étrangers en général ou des nationaux. Les formules varient depuis « le

(184) Cf. *supra*, § 164.

(185) Loi du 27 février 1969.

régime qu'il (l'État) accorde aux étrangers en général » (art. 7.1, art. 26) jusqu'au « même traitement que celui accordé aux ressortissants ou aux nationaux » (articles 14, 16, 17.2, 17.3, 20, 22.1, 23, 24 et 29.1). On notera qu'en ce qui concerne « la liberté de pratiquer leur religion » et « la liberté d'instruction religieuse de leurs enfants », l'art. 4 prévoit que « les États contractants accorderont aux réfugiés un traitement au moins aussi favorable que celui accordé aux nationaux ».

183. En résumé, la Convention de 1951 :

- Accorde aux réfugiés des droits civils, économiques, sociaux et culturels.
- Règle le régime de leur statut personnel (art. 12).
- Ecarte les difficultés d'ordre administratif et juridique auxquelles le réfugié serait exposé en sa qualité d'étranger non protégé (non protégé s'il ne pouvait pas bénéficier des dispositions de la Convention ou de dispositions équivalentes de droit interne) — il s'agit des art. 7, 8 et 16.2.
- Réglemente l'aide administrative, la délivrance de pièces d'identité et de titres de voyage.
- Accorde une protection contre l'expulsion et le refoulement.
- Prévoit que les États contractants « faciliteront ... l'assimilation et la naturalisation des réfugiés » (art. 34).

Le statut des demandeurs d'asile

184. Ces dispositions concernent surtout — et souvent *expressis verbis* — le statut des réfugiés qui résident régulièrement sur le territoire des États contractants et donc des réfugiés reconnus comme tels — *de jure* ou *de facto* — par lesdits États. Il faut également prêter attention au statut des personnes qui n'ont pas encore été reconnues comme réfugiés, les demandeurs d'asile. Certains articles de la Convention (les art. 2, 3, 4, 7.1, 8, 9, 11, 16.1, 31 et 33) ne formulent pas de condition de résidence et la logique interne du texte, les travaux de doctrine et la pratique des États indiquent que ces articles s'appliquent aussi aux demandeurs d'asile. Nous reviendrons spécialement sur les articles 31 et 33.

L'intérêt des États

185. La Convention contient plusieurs dispositions conçues par les plénipotentiaires pour protéger les intérêts immédiats des États : l'art. premier, section F., les art. 2, 9, 33.2. On peut ranger dans la même catégorie la limitation *ratione temporis* (pratiquement caduque) et l'option de limitation géographique maintenue par 7 États.

186. Bien entendu, les clauses finales (art. 38 à 46 de la Convention, IV à XI du Protocole) font droit aux mêmes préoccupations. On notera que

les Etats ne peuvent pas faire de réserves aux articles essentiels de protection.

La coopération des Etats avec les Nations Unies

187. L'art. 35 illustre clairement la double approche — institutionnelle et juridique — des Nations Unies à l'endroit des problèmes de réfugiés. On soulignera que le texte attribue au Haut Commissaire une « tâche de surveillance de l'application des dispositions de cette Convention ».

188. L'art. 36 et diverses clauses finales se rapportent aux attributions du Secrétaire général des Nations Unies. Contrairement à celles du Haut Commissaire, ces attributions concernent la procédure usuelle en matière de traités.

Les conventions antérieures

189. La qualité de réfugié dérivant de conventions antérieures de même que les documents de voyage ne sont pas mis en cause. Sinon, les conventions antérieures sont remplacées, entre les Parties à la Convention, par cette dernière.

La Convention et l'asile

190. « La Convention de 1951 n'est pas une convention sur l'asile ». Comme beaucoup d'affirmations péremptoires, celle-ci (que l'auteur de la présente étude reconnaît humblement avoir faite à l'occasion) est vraie mais excessive et finalement, assez fausse. Elle est vraie dans la mesure où la Convention n'oblige pas l'Etat contractant d'octroyer l'asile durable au réfugié.

191. De ce point de vue de l'octroi de l'asile durable, il faut relever :

a) La recommandation D de l'Acte final de la Conférence de plénipotentiaires :

« La Conférence,

Considérant que nombre de personnes quittent encore leur pays d'origine pour des raisons de persécution et qu'elles ont droit à une protection spéciale à cause de leur condition particulière,

Recommande aux Gouvernements de continuer à recevoir les réfugiés sur leur territoire et d'agir de concert dans un véritable esprit de solidarité internationale, afin que les réfugiés puissent trouver asile et possibilité de rétablissement ».

b) L'appel fait aux Etats dans le Préambule de la Convention :

« Considérant qu'il peut résulter de l'octroi du droit d'asile des charges exceptionnellement lourdes pour certains pays et que la solution satisfaisante des problèmes dont l'Organisation des Nations Unies a reconnu la portée et le caractère

internationaux, ne saurait, dans cette hypothèse, être obtenue sans une solidarité internationale, ».

c) La norme de conduite prévue à l'intention des marins réfugiés par l'art. 11 :

« Dans le cas de réfugiés employés comme membres de l'équipage à bord d'un navire battant pavillon d'un Etat contractant, cet Etat examinera avec bienveillance la possibilité d'autoriser lesdits réfugiés à s'établir sur son territoire et de leur délivrer des titres de voyage ou de les admettre à titre temporaire sur son territoire, afin, notamment, de faciliter leur établissement dans un autre pays ».

192. Selon un des commentateurs les plus connus de la Convention, cette norme « vaut obligation de prendre en considération de telles demandes (d'asile) et de ne pas les refuser sans de bonnes raisons, encore que la disposition soit de nature discrétionnaire et pas impérative » (186).

193. L'art. 11 se réfère à l'autorisation d'établissement — c'est-à-dire à l'asile durable — mais aussi à l'admission à titre temporaire, c'est-à-dire à l'asile temporaire (187). De ce point de vue, il faut citer l'art. 31 de la Convention :

Réfugiés en situation irrégulière dans le pays d'accueil

« 1. Les Etats contractants n'appliqueront pas de sanctions pénales, du fait de leur entrée ou de leur séjour irréguliers, aux réfugiés qui, arrivant directement du territoire où leur vie ou leur liberté était menacée au sens prévu par l'article premier, entrent ou se trouvent sur leur territoire sans autorisation, sous la réserve qu'ils se présentent sans délai aux autorités et leur exposent des raisons reconnues valables de leur entrée ou présence irrégulières.

2. Les Etats contractants n'appliqueront aux déplacements de ces réfugiés d'autres restrictions que celles qui sont nécessaires ; ces restrictions seront appliquées seulement en attendant que le statut des réfugiés dans le pays d'accueil ait été régularisé ou qu'ils aient réussi à se faire admettre dans un autre pays. En vue de cette dernière admission les Etats contractants accorderont à ces réfugiés un délai raisonnable ainsi que toutes facilités nécessaires ».

On notera que de nombreux articles concernent les réfugiés qui ont leur « résidence habituelle », « résident régulièrement » ou « se trouvent régulièrement » sur le territoire de l'Etat contractant. Seul l'art. 31 concerne le réfugié dont l'entrée, la présence ou le séjour est « irrégulier ».

194. Il n'y a pas de doute — à notre sens — que par l'art. 31 l'Etat contractant accepte d'accorder au réfugié l'asile temporaire, pourvu qu'il satisfasse aux conditions prévues par ledit article (188). La pratique des Etats n'est pour autant nullement uniforme. Si dans de nombreux pays,

(186) ROBINSON, *op. cit.*, p. 98 (notre traduction).

(187) Le concept d'*asile temporaire* est contesté par certains juristes qui estiment que les deux termes s'excluent mutuellement. A notre sens, il est attesté par la pratique des Etats et par de nombreux textes, dont les conclusions du Comité exécutif. Voir la conclusion n° 19 (XXXI) *Asile temporaire* adoptée par le Comité à sa 31^e session (octobre 1980).

(188) *Cf. infra*, §§ 218-222.

l'art. 31 est assez bien respecté, trop d'Etats contreviennent à ses dispositions, soit par une interprétation trop stricte soit par des pratiques de détention inacceptables (189).

195. La disposition la plus citée quand on discute des rapports entre la Convention et le droit d'asile est incontestablement l'art. 33 :

Défense d'expulsion et de refolement

« 1. Aucun des Etats 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.

2. Le bénéfice de la présente disposition ne pourra toutefois être invoqué par un réfugié qu'il y aura des raisons sérieuses de considérer comme un danger pour la sécurité du pays où il se trouve ou qui, ayant été l'objet d'une condamnation définitive pour un crime ou délit particulièrement grave, constitue une menace pour la communauté dudit pays ».

Il est utile de souligner que cette approche en quelque sorte négative de l'asile, la défense ou le refus d'expulser, est effectivement considérée par la doctrine comme un des aspects du droit d'asile.

196. Pendant longtemps, la question s'est posée de savoir si la défense de refolement (au sens international du terme) comprenait également le refus d'entrée à la frontière. Compte tenu d'instruments juridiques plus récents, de la pratique d'un grand nombre d'Etats contractants et des commentaires doctrinaux récents, il est entendu aujourd'hui que l'art. 33.1 défend le refolement (au sens international) sous tous ses aspects (190). Sauf si l'Etat sollicité a la possibilité juridique et physique de ne pas admettre le réfugié (en fait, le demandeur d'asile (191)) sans violer le principe de non-refolement (par exemple en l'expulsant vers un territoire où ni sa vie ni sa liberté ne seraient menacées en raison de ...), l'application de l'art. 33.1 aura pour résultat d'accorder à l'intéressé un asile au moins provisoire ou temporaire.

197. On soutient que le principe de non-refolement participe du *jus cogens* (192). Les textes (pas seulement celui de l'art. 33) et l'évolution de

(189) Cf. la conclusion n° 44 (XXXVII), *Détention des réfugiés et des personnes en quête d'asile* adoptée par le Comité exécutif à sa 37^e session, en octobre 1986.

(190) L'article II.3. de la Convention de l'OUA dispose que :

« Nul ne peut être soumis par un Etat membre à des mesures telles que le refus d'admission à la frontière ... »

et dans sa conclusion n° 6 (XXVIII) *Non-refolement*, le Comité exécutif

« A réaffirmé l'importance fondamentale de l'observation du principe du non-refolement — tant à la frontière qu'à partir du territoire d'un Etat — dans le cas de personnes qui risquent d'être en butte à des persécutions si elles sont renvoyées dans leur pays d'origine, qu'elles aient ou non été officiellement reconnues comme réfugiés. »

(nous mettons en italiques).

(191) Voir le passage en italiques dans la note 190 qui précède.

(192) Cf. *supra*, note 168.

la doctrine nous portent à partager cette position. Il n'en est pas nécessairement de même de la pratique des Etats. Trop de « bavures » peuvent être relevées, non seulement chez des Etats non contractants mais également chez des Etats contractants et traditionnellement respectueux des Convention & Protocole (193).

198. Pour achever ces considérations sur la Convention et l'asile, on pourrait proposer que si la Convention présume mais ne règle pas l'octroi de l'asile durable, elle est néanmoins une Convention sur l'asile dans ce sens qu'à l'instar des conventions de 1933 et 1938, elle définit le contenu juridique de l'asile. En effet, si l'on considère que le réfugié « résidant régulièrement » sur le territoire de l'Etat contractant est (aussi) un asilé, on mesure toute l'importance de la Convention non pas au regard du droit d'asile au sens restreint d'octroi de l'asile, mais au regard du droit relatif à l'asile dans sa globalité.

Le Protocole

199. A la fin des années 50 et au début des années 60, la date limite du 1^{er} janvier 1951 ainsi que la possibilité offerte aux Etats contractants de la Convention d'opter pour la limitation géographique à l'Europe, devenaient de plus en plus gênantes. C'est l'époque où les problèmes de réfugiés apparaissaient et se multipliaient rapidement dans d'autres continents et spécialement en Afrique. Ces réfugiés relevaient (à condition de satisfaire aux critères généraux de la définition) de la compétence du Haut Commissaire en vertu du paragr. 6.B du Statut mais les Etats contractants de la Convention n'avaient aucune obligation à leur égard.

200. Répondant aux préoccupations d'Etats membres du Comité exécutif, le HCR organisa le Colloque de Bellagio et le texte du Protocole, révisé et amendé, fut ouvert à l'adhésion des Etats par l'Assemblée générale, comme on l'a relaté (194).

201. Le Protocole relatif au statut des réfugiés :

- dispose que les Etats parties au Protocole appliqueront tous les articles de la Convention qui constituent le statut juridique des réfugiés (art. 2 à 34) ;
- supprime, dans la définition du terme « réfugié », la date limite du 1^{er} janvier 1951 ;

(193) *Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-troisième session, Supplément n° 12 (A/43/12)* : Rapport du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, § 25. Des remarques semblables se trouvent dans les rapports précédents.

(194) *Cf. supra*, note 131.

- ne contient pas de limitation géographique mais permet aux Etats qui ont opté pour cette limitation en adhérant à la Convention, de la maintenir (195) ;
- est ouvert à l'adhésion des Etats, qu'ils soient ou ne soient pas parties à la Convention (art. V).

202. L'article V a facilité l'adhésion au Protocole (et donc à toutes les dispositions essentielles de la Convention) des Etats-Unis d'Amérique et de 3 autres Etats. Les 99 autres Etats parties au Protocole y ont adhéré alors qu'ils étaient déjà parties contractantes de la Convention ou bien ont adhéré simultanément à la Convention et au Protocole.

Evaluation globale des Convention & Protocole

203. Les Convention & Protocole sont incontestablement l'instrument juridique le plus important en matière de réfugiés. En ce qui concerne leur texte, la principale critique qu'on perçoit concerne sans doute le caractère limitatif de la définition du terme « réfugié ». La double définition de la Convention de l'OEA ainsi que celle qui est utilisée depuis un certain nombre d'années par l'Assemblée générale pour définir la compétence du HCR (réfugiés et personnes déplacées) sont nettement plus souples et « couvrent » mieux la nature d'un certain nombre de situations de réfugiés dans les divers continents. Toutefois, grâce à la recommandation E de l'Acte final, la Convention offre la souplesse nécessaire aux Etats qui souhaitent l'utiliser (196).

204. Il faut signaler une évolution extérieure aux Convention & Protocole mais qui concerne directement le statut des réfugiés. En 1951, on a voulu assurer aux réfugiés un traitement un peu plus favorable que celui accordé aux étrangers en général. Or, au cours des dernières quarante années, le statut juridique des étrangers en général s'est amélioré de façon notable grâce à de nouvelles conventions internationales relatives aux droits de l'homme, aux immigrés, etc. (197) et à leur répercussion sur le droit interne. De la sorte, la différence de statut entre résidents étrangers et nationaux s'est nettement amenuisée ; on sait que dans quelques pays du Nord-Ouest de l'Europe, les résidents étrangers ont même acquis le droit de vote, en tout cas aux élections municipales.

205. Les réfugiés ont bénéficié également de ces améliorations de statut, mais la distance entre leur statut et celui des autres résidents étrangers a elle aussi diminué. Par contre, dans la mesure où les groupements d'Etats

(195) Cf. *supra*, note 140.

(196) MELANDER, Göran, *The Two Refugee Definitions*, Report n° 4, Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law, Lund, 1987, est une des critiques récentes des limites de la définition de la Convention.

(197) Cf. *supra*, §§ 161-166.

constitués pendant la période sous revue — nous songeons spécialement aux Communautés européennes — accordent aux ressortissants des Etats membres un statut privilégié — surtout en matière économique, sociale et culturelle — la différence de statut entre réfugiés et résidents étrangers privilégiés a augmenté.

206. Ces considérations valent aussi, *mutatis mutandis*, pour le statut des personnes dont la qualité de réfugié n'a pas encore été formellement reconnue, des demandeurs d'asile. Le développement du droit international et du droit interne a amélioré le statut juridique des demandeurs d'asile chaque fois où les nouvelles dispositions favorables s'appliquent aux étrangers qui se trouvent physiquement sur le territoire des Etats, sans formuler des conditions de résidence.

207. Au demeurant, la principale faiblesse des Convention & Protocole est également extérieure à leur texte et certainement à leur esprit. Elle concerne leur application ou si l'on veut, leur efficacité. Dans de nombreux Etats contractants, les Convention & Protocole ne sont appliqués que de façon assez partielle, soit parce que le nombre de réfugiés y est négligeable et que l'Etat a adhéré aux instruments plus par solidarité internationale que par nécessité, soit par manque général d'efficacité des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. Le régime juridique des traités joue évidemment son rôle. De nombreux Etats où les traités internationaux ne priment pas le droit interne n'ont pas complété ce dernier par des dispositions légales qui faciliteraient l'application des Convention & Protocole. Il va sans dire que ces considérations valent pour de nombreux autres traités.

208. Plus préoccupante est sans doute la détérioration de l'application des Convention & Protocole dans les pays où leur mise en œuvre était assez satisfaisante. Cette détérioration concerne moins les réfugiés résidents que les demandeurs d'asile et se rapporte surtout aux articles premier (interprétation restrictive de la définition), 31 et 33 qui sont le fondement de la protection. C'est la manifestation sur le plan juridique de la crise de l'asile.

209. Il n'y a guère, l'adhésion aux Convention & Protocole était peu satisfaisante du point de vue géographique, un grand nombre d'Etats, petits et grands, n'étant pas parties contractantes. Depuis plusieurs années, avec l'adhésion de la Chine (1982) et très récemment (le 14 mars 1989) celle de la Hongrie, la diffusion des Convention & Protocole s'est beaucoup améliorée. Le nombre d'Etats contractants est aujourd'hui de 106, plusieurs Etats relevant d'ensembles géopolitiques (pays arabes) ou idéologiques (pays socialistes) longtemps hostiles aux Convention & Protocole sont devenus parties contractantes, et parmi les tout grands Etats, seuls 2 (l'Inde et l'URSS) restent à l'écart.

H. La détermination de la qualité de réfugié

Introduction

210. C'est délibérément que nous traitons dans une section séparée la détermination de la qualité de réfugié au regard des Convention & Protocole, un des sujets de la présente journée d'études.

211. « La détermination du statut de réfugié est essentiellement une exigence technique de l'application des instruments juridiques relatifs aux réfugiés ». (198). Toutefois, plusieurs instruments ne donnent pas ou guère d'indications à ce sujet, ni sur la responsabilité de l'Etat contractant ni sur la procédure à mettre en œuvre. Sous la Société des Nations, il a fallu attendre l'Accord « franco-belge » de 1928-1929 et la référence qu'y fait l'art. 15 de la Convention de 1933 en recommandant la création d'un comité *ad hoc*, recommandation faite également dans l'Acte final relatif à la Convention du 10 février 1938 (199).

212. La Convention de 1951 fait mention de la nécessité où se trouve l'Etat contractant de déterminer la qualité de réfugié dans l'art. 9 :

« ... en attendant qu'il soit établi par ledit Etat contractant que cette personne est effectivement un réfugié ... ».

et moins directement dans l'art. 31.2 :

« ... en attendant que le statut des réfugiés dans le pays d'accueil ait été régularisé ... ».

Comme j'ai pu l'écrire dans cette revue : « 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 rédigé la Convention en juillet 1951, la Conférence ne s'est guère préoccupée de la procédure de détermination. Il allait de soi qu'il appartenait aux Etats contractants de prendre les mesures appropriées en vue de reconnaître la qualité de réfugié aux intéressés » (200).

La procédure de détermination

213. Le fait que les Convention & Protocole étaient appliqués par les Etats contractants de façon disparate et insuffisante (201) et que ceci était à la fois dû à et illustré par l'absence d'une procédure formelle de détermination de la qualité de réfugié n'avait pas échappé au HCR. Un des premiers problèmes soumis au Sous-Comité plénier sur la protection internatio-

(198) *Documents de travail ...* [op. cit., cf. note 132 (b)], document I, § 22.

(199) *Cf. supra*, § 35.

(200) JAEGER in *R.B.D.I.*, 1987/1, op. cit., pp. 76-77.

(201) *Cf. supra*, § 207.

nale fut celui de la « Détermination du statut de réfugié en vertu des instruments internationaux » (202). Dans sa conclusion n° 8 (XXVIII) *Détermination du statut de réfugié*, adoptée en octobre 1977, le Comité exécutif :

e) *A recommandé* que les procédures à suivre pour déterminer le statut de réfugié répondent aux exigences minimales ci-après :

- i) Le fonctionnaire compétent (par exemple le fonctionnaire de l'immigration ou le fonctionnaire de la police des frontières) auquel le postulant s'adresse à la frontière ou à l'intérieur du territoire d'un Etat contractant devrait avoir des instructions précises pour traiter des cas susceptibles de relever des instruments internationaux pertinents. Il devrait être tenu d'agir conformément au principe du non-refoulement et de renvoyer ces demandes à une instance supérieure ;
- ii) Le postulant devrait recevoir les indications nécessaires quant à la procédure à suivre ;
- iii) Un service bien déterminé — qui serait, dans la mesure du possible, un service central unique — devrait être spécialement chargé d'examiner les demandes de statut de réfugié et de prendre une décision en premier ressort ;
- iv) Le demandeur devrait se voir accorder les facilités nécessaires, y compris les services d'un interprète compétent, pour présenter son cas aux autorités intéressées. Il devrait aussi avoir la possibilité — dont il serait dûment informé — de se mettre en rapport avec un représentant du HCR ;
- v) Si l'on reconnaît la qualité de réfugié au postulant, celui-ci devrait en être informé et recevoir un document certifiant son statut de réfugié ;
- vi) Si l'on ne lui reconnaît pas cette qualité, il faudrait lui accorder un délai raisonnable pour demander le réexamen de la décision, soit à la même, soit à une autre autorité administrative ou judiciaire, selon le système existant ;
- vii) Le demandeur devrait être autorisé à rester dans le pays jusqu'à ce que l'autorité compétente visée au iii) ci-dessus ait pris une décision sur sa demande initiale à moins qu'il n'ait été établi par cette autorité que sa demande est manifestement abusive. Il devrait également être autorisé à rester dans le pays tant qu'une instance administrative supérieure ou les tribunaux d'appel n'auront pas statué sur son cas à la suite d'un recours. ».

214. Fort de cette conclusion, le Haut Commissariat a mené depuis une véritable campagne auprès des Etats contractants pour vaincre la négligence administrative ou la réticence de certains Etats à créer dans la réalité administrative une catégorie particulière d'étrangers dont ils avaient accepté l'existence en adhérant aux Convention & Protocole et pour les convaincre d'instituer une procédure formelle de détermination de la qualité de réfugié. Le nombre de procédures est passé de 18 à l'automne de 1977 à 49 en mars 1989.

(202) *Documents de travail ... [op. cit., cf. note 132(b)], document I.*

215. La structure de ces procédures est des plus variées, étant donné les traditions administratives, juridiques et politiques différentes de chaque Etat contractant. Les procédures sont administratives, judiciaires ou — le plus souvent — mixtes. Elles comportent des « juges uniques » ou des organes collégiaux, en 1^{re} ou en 2^e instance. L'autorité responsable ou de tutelle est le ministère de l'Intérieur, des Affaires étrangères, de la Justice, de l'Immigration, etc. ou parfois la présidence de la république. Le délégué du Haut Commissaire est tenu à l'écart de la procédure ou peut intervenir à l'occasion comme *amicus curiae*. Dans la plupart des cas, il y est associé en qualité d'observateur extérieur, de membre de la commission avec voix consultative ou — plus rarement — délibérative. Enfin, la possibilité offerte au demandeur du statut de recourir à un avocat ou autre conseil (et dans un ordre de préoccupation voisin, à un interprète) en première ou deuxième instance de la procédure, varie également d'un pays à l'autre (203).

216. Les résultats de ces procédures sont assez divergents. La proportion des demandes de reconnaissance de la qualité de réfugié qui aboutissent varie considérablement d'un Etat à l'autre (actuellement, de 2 p.c. à 20 p.c. ou 30 p.c. du total des demandes), d'un groupe (géographique) à l'autre et — dans le même Etat — d'une période à l'autre. Compte tenu de la diversité des procédures, de la composition différente des flux qui se dirigent à tel ou tel moment vers tel ou tel pays et finalement, compte tenu de la symbiose intellectuelle, sociale et politique qui caractérise tout ensemble étatique — alors que l'indépendance des juges y est strictement respectée — nous ne partageons nullement l'étonnement d'aucuns devant ces résultats disparates.

217. Bien entendu, lorsque dans des pays voisins d'Europe, le taux de reconnaissance varie de 1 à 5 alors qu'il s'agit de demandeurs arrivés du même pays et à la même époque, on doit se poser des questions. C'est ici que se manifeste, à notre sens, la symbiose intellectuelle, sociale et politique qui conditionne l'optique des hauts fonctionnaires de l'administration, des cours et tribunaux. Les Convention & Protocole sont compris et appliqués dans un sens conforme à l'intérêt de l'Etat tel qu'il est conçu par la classe dirigeante — dont les hauts fonctionnaires et les juges font évidemment partie — au moment considéré. Il y a, heureusement, des exceptions à ce jeu des contraintes sociales.

(203) *Note sur les procédures de détermination du statut de réfugié en vertu des instruments internationaux* (A/AC.96/INF.152/Rev.7), 24 juillet 1987.

Réfugiés « sans pays d'asile », déplacements irréguliers, demandes manifestement infondées ou abusives

218. La détermination de la qualité de réfugié se heurte depuis un certain temps — et surtout depuis la crise de l'asile — à plusieurs difficultés, dont la question du pays de premier accueil ou de premier asile. L'accueil des réfugiés et notamment leur accueil du point de vue juridique est plus facile, dans les États contractants, lorsqu'ils arrivent « directement du territoire où leur vie ou leur liberté était menacée » comme l'exprime l'art. 31.1 de la Convention (204). L'application littérale de la clause de l'arrivée directe — application qui tente aujourd'hui un certain nombre de gouvernements — conduit de toute évidence à des situations absurdes et difficilement acceptables pour les États voisins des pays d'origine des réfugiés et de façon générale, pour la coexistence pacifique (205). Aussi de nombreux États interprètent-ils cette clause de façon plus ou moins souple, soit en insérant des dispositions précises dans leur droit interne, soit par leur pratique administrative (206).

219. Cependant, les dispositions légales ou la pratique administrative varient fortement d'un pays à l'autre. Si certains États admettent un transit par des pays tiers — un délai « en route » — de 3 mois, d'autres n'admettent qu'un mois ou seulement 8 jours. La question se complique si la loi ou la pratique entend tenir compte du degré de protection juridique que le demandeur d'asile a obtenu — ou aurait pu ou dû obtenir — dans un des pays où il s'est arrêté (dans des cas extrêmes : où il a simplement changé d'avion). La pratique déplorable s'est instaurée où le pays sollicité estime qu'il n'est pas — selon les normes qu'il a seul établies — le premier pays d'accueil et renvoie le demandeur d'asile vers le pays précédent de la trajectoire de l'intéressé. Très souvent, ce pays précédent estime également qu'il n'est pas — selon ses propres normes — le pays de premier accueil et finalement le réfugié est mis « sur orbite » et renvoyé d'un pays à l'autre — le plus fréquemment d'un aéroport à l'autre — jusqu'au moment où, également grâce à l'intervention du HCR, le sentiment humanitaire ou le simple bon sens incitent un fonctionnaire responsable à autoriser le débarquement.

220. Ni les efforts du Comité exécutif, ni ceux du Conseil de l'Europe n'ont encore permis aux États de se mettre d'accord sur une solution de ce

(204) Cette clause de l'arrivée directe ne concerne pas les États non contractants dont les normes d'accueil ne sont généralement pas d'ordre juridique.

(205) La réticence de nombreux pays industrialisés d'accueillir des réfugiés d'Asie du Sud-Est qui arrivent spontanément après un séjour difficile dans les camps de Malaisie ou de Thaïlande — réticence qui repose notamment sur le principe de l'arrivée directe — a provoqué un raidissement de la pratique d'accueil temporaire en Asie du Sud-Est et même des refus tragiques. On pourrait citer d'autres exemples.

(206) *Asylum in Europe* (op. cit., cf. note 169) rend compte de la pratique dans divers pays d'Europe.

problème des « réfugiés sans pays d'asile ». En ce qui concerne l'Europe, un accord se fera sans doute prochainement dans le cadre des Communautés européennes ou dans celui, plus restreint, du groupe de Schengen (207).

221. Le problème du pays de premier accueil a été soulevé sous un autre aspect, celui des « déplacements irréguliers », surtout par les pays industrialisés :

« a) Le phénomène des réfugiés, formellement reconnus comme tels ou non (demandeurs d'asile), qui quittent de façon irrégulière des pays où protection leur a déjà été accordée afin de chercher asile ou de se réinstaller ailleurs, devient de plus en plus préoccupant. Cette préoccupation résulte de l'effet déstabilisateur que les déplacements irréguliers de ce type ont sur les efforts internationaux organisés pour offrir des solutions appropriées aux réfugiés. Ces déplacements irréguliers impliquent l'entrée sur le territoire d'un autre pays sans le consentement préalable des autorités nationales ou sans un visa d'entrée, ou sans les papiers habituellement requis pour voyager, ou avec de faux papiers. Le phénomène croissant des réfugiés et des demandeurs d'asile qui détruisent ou jettent délibérément leurs papiers afin d'abuser les autorités de leur pays de destination est tout aussi préoccupant » (208).

Il s'agit de réfugiés qui, dans le pays de leur première arrivée (qui est le plus souvent un pays en voie de développement et pas nécessairement le premier pays d'asile au sens propre du terme), ne s'estiment pas suffisamment protégés du point de vue juridique ou bien ne prévoient aucune solution durable à brève échéance pour eux-mêmes ou les membres de leur famille et cherchent par tous les moyens un asile durable dans un (autre) pays industrialisé.

222. Dans ce cas non plus, les États n'ont pas encore pu s'accorder sur des normes de conduite communes, notamment sur les critères qui permettraient de renvoyer les réfugiés arrivés « irrégulièrement » vers le pays de départ. De façon générale, l'attitude des délégués gouvernementaux au sein des organisations internationales de même que les jurisprudences nationales démontrent amplement l'absence de consensus sur la « protection suffisante » ou la « protection minimum » qui est ou devrait être assurée au demandeur d'asile, voire au réfugié reconnu comme tel, par l'État d'accueil (209).

(207) On sait que les États qui ont conclu l'Accord entre les gouvernements de l'Union Économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, signé à Schengen (Grand-Duché de Luxembourg) le 14 juin 1985 (*Moniteur belge*, 29 avril 1986) négocient depuis quelque temps des dispositions communes qui seraient appliquées dès 1990 à l'entrée des « ressortissants d'États non membres des Communautés européennes » sur le territoire du « groupe de Schengen » (auquel l'Italie et peut-être l'Espagne et le Portugal pourraient se joindre). Ce nouvel accord de Schengen préfigurerait un accord entre les 12 États membres des Communautés européennes qui serait appliqué en 1993.

(208) *Rapport du Sous-Comité plénier sur la protection internationale (Dixième réunion)*, 9 octobre 1985 (A/AC.96/671), § 70.

(209) JAEGER, *Etude des déplacements irréguliers ... (op. cit.)*, §§ 55-72.

223. Un autre problème qui encombre la détermination de la qualité de réfugié est celui des « demandes manifestement infondées ou abusives », c'est-à-dire les « demandes qui sont clairement frauduleuses ou ne se rattachent ni aux critères prévus par la Convention des Nations Unies de 1951 relative au statut des réfugiés pour l'octroi (sic !) du statut de réfugié ni à d'autres critères justifiant l'octroi de l'asile » (210). Si l'on s'en tient à la valeur faciale des mots, il s'agit « d'un aspect marginal du problème universel des migrations qui se greffe sur les véritables problèmes de réfugiés » (211). Dans le souci de freiner l'accueil des demandeurs d'asile, plusieurs Etats ont inséré le vocable dans leur loi (212) et s'en servent pour barrer l'accès de l'intéressé à la procédure de détermination et l'éloigner de leur territoire. Le Comité exécutif a recommandé aux Etats une démarche prudente (213) qui est de nature, si elle est suivie, à protéger le demandeur d'asile d'une interprétation arbitraire des textes.

Conséquences de la détermination en droit interne

224. Dans un certain nombre de cas — dont la proportion par rapport au nombre total de demandes est très variable, comme on l'a noté — la procédure de détermination aboutit à la reconnaissance de la qualité de réfugié du demandeur au sens des Convention & Protocole. Il convient de faire mention brièvement des conséquences de cette reconnaissance en droit interne.

225. Il s'agit surtout de savoir si la reconnaissance de la qualité de réfugié entraîne l'octroi de l'asile. De façon générale, les Etats contractants accordent au demandeur un asile provisoire ou temporaire pour la période nécessaire à l'examen de sa demande, y compris le délai nécessaire pour l'examen des recours éventuels. Pendant cette période, que certains praticiens dénomment la « période de pré-asile » (214), le demandeur peut se prévaloir d'un ensemble de dispositions de droit interne ou incorporées au droit interne qui sont mal connues et peu analysées dans les ouvrages de doctrine (215). Depuis la crise de l'asile, des dispositions de droit interne ont souvent été modifiées au détriment des demandeurs d'asile, voire au

(210) Conclusion n° 30 (XXXIV), « Le problème des demandes manifestement infondées ou abusives du statut de réfugié ou d'asile » adoptée par le Comité exécutif à sa 34^e session, en octobre 1983 ; § d).

(211) JAEGER, *Etude des déplacements irréguliers ...* (op. cit.), § 287.

(212) L'art. 52, §§ 1^{er}, 2^o de la loi belge du 15 décembre 1980, modifiée par la loi du 14 juillet 1987, reproduit presque textuellement la définition donnée par la conclusion n° 30 (XXXIV).

(213) Conclusion n° 30 (XXXIV), § e).

(214) *Asylum in Europe* (op. cit.), p. 31.

(215) Cf. *supra*, § 206 et *infra*, §§ 245-251, 256-265.

détriment d'obligations internationales, par diverses mesures de dissuasion (216).

226. Dans la plupart des Etats contractants qui ont institué une procédure de détermination de la qualité de réfugié, la reconnaissance formelle de cette qualité entraîne l'octroi de l'asile en vertu soit de la loi, soit de la pratique suivie. Toutefois, cette conséquence n'est pas une règle absolue.

227. Le droit interne accorde une priorité au concept de réfugié (c'est le cas notamment en Belgique et en France), au concept de l'asile (en Espagne (217) et dans le droit hispanique, en République fédérale d'Allemagne (218) et dans d'autres pays) ou au concept de l'immigration (comme il convient de s'y attendre, en Australie, au Canada, aux Etats-Unis d'Amérique). Toutefois, sous l'influence des Convention & Protocole, le concept juridique de réfugié a fait des progrès notables depuis une dizaine d'années (219).

228. L'octroi de l'asile comporte, dans les Etats contractants, l'application du statut juridique prévu par la Convention, dans les conditions que nous avons analysées de façon générale (220). Dans les cas, peu fréquents, où la reconnaissance formelle de la qualité de réfugié n'entraîne pas l'octroi de l'asile, l'Etat d'accueil est néanmoins tenu d'accorder au réfugié une protection minimale. Le réfugié est généralement autorisé à résider de façon temporaire, en attendant qu'il trouve un pays d'asile durable, conformément à l'art. 31.2 de la Convention. Il sera protégé contre le refoulement par l'art. 33 et bénéficiera, en principe, des diverses dispositions de la Convention, sauf si celles-ci sont réservées aux réfugiés qui « résident régulièrement » sur le territoire de l'Etat concerné.

229. Le refus de reconnaître la qualité de réfugié peut entraîner soit l'éloignement du territoire de l'Etat contractant, soit — assez souvent — un statut *ad hoc* d'asilé, d'étranger toléré, de réfugié *de facto*, etc. Ce problème a été examiné ailleurs (221).

(216) Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, trente-septième session ordinaire : Recommandation 1016 (1985) relative aux conditions de vie et de travail des réfugiés et des demandeurs d'asile, adoptée le 26 septembre 1985. JAEGER, *Etude des déplacements irréguliers ... (op. cit.)*, §§ 188-191.

(217) Ley 5/1984 de 26 de Marzo, reguladora del Derecho de Asilo y de la condición de Refugiado.

(218) En République fédérale, la législation et la jurisprudence sont dominées par le prescrit constitutionnel *Politisch Verfolgte geniessen Asylrecht*. (Les personnes persécutées pour des raisons politiques bénéficient du droit d'asile.) (Art. 16[2], 2^e phrase, de la Constitution).

(219) Aux Etats-Unis, le *Refugee Act of 1980* a incorporé l'essentiel de la définition universelle du terme « réfugié » dans la loi américaine.

(220) Cf. *supra*, §§ 204-208.

(221) Cf. *supra*, note 206.

Conséquences de la détermination en droit international

230. Le statut juridique institué par les Convention & Protocole est intrinsèquement un statut international. On a déjà souligné le fait que de nombreuses dispositions de la Convention ne forment pas de condition de résidence et s'appliquent donc aux réfugiés qui se trouvent sur le territoire d'un Etat contractant même s'ils n'y résident pas. Le titre de voyage est évidemment institué par l'article 28 pour permettre au réfugié de se rendre dans d'autres pays que celui où sa qualité de réfugié a été formellement reconnue (222).

231. Pourtant il s'agit de savoir si la détermination de la qualité de réfugié a une validité extraterritoriale ou s'il appartient à chaque Etat contractant de déterminer séparément et à nouveau la qualité d'un réfugié déjà reconnu pour lui accorder, par exemple, le bénéfice de l'art. 14 de la Convention relatif à la propriété intellectuelle et industrielle. Bien que l'étude de la Convention et des travaux préparatoires plaident en faveur de la validité extraterritoriale de la détermination, les commentateurs ont été longtemps dubitatifs, voire nettement négatifs à cet égard.

232. A la demande du Comité exécutif, le problème a été étudié par le Haut Commissariat en 1978. Sur la base de cette étude, le Comité exécutif

« a) A considéré que l'un des aspects essentiels du statut de réfugié, tel qu'il est défini par la Convention de 1951 et le Protocole de 1967, est son caractère international ;

.....
 f) A considéré qu'il est inhérent au but même de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 que le statut de réfugié déterminé par un Etat contractant soit reconnu par les autres Etats contractants ;

g) A reconnu, par conséquent, que le statut de réfugié déterminé dans un Etat contractant ne doit être remis en question par un autre Etat contractant que dans des cas exceptionnels s'il apparaît que l'intéressé ne remplit manifestement pas les conditions requises par la Convention, par exemple s'il est découvert des faits indiquant que les déclarations initialement faites étaient frauduleuses ou montrant que l'intéressé tombe sous le coup d'une des clauses de cessation ou d'exclusion prévues par la Convention de 1951 ;

h) A reconnu en outre qu'une décision d'un Etat contractant de ne pas reconnaître le statut de réfugié n'empêche pas un autre Etat contractant d'examiner une nouvelle demande de statut de réfugié présentée par la personne intéressée » (223).

(222) Le titre de voyage est délivré tout à fait normalement par un certain nombre d'Etats contractants. Dans d'autres, généralement des Etats où la délivrance du passeport national aux ressortissants se heurte à des lenteurs et à d'autres difficultés, la délivrance du titre de voyage de la Convention aux réfugiés est souvent considérée comme une faveur. Cf. les conclusions n° 13 (XXIX) et n° 49 (XXXVIII) du Comité exécutif et les études préparatoires du HCR (EC/SCP/10 et EC/SCP/48).

(223) Conclusion n° 12 (XXIX) adoptée à la 29^e session, en octobre 1978. L'étude préparatoire est le document VI in *Documents de travail ... (op. cit.)*.

233. Il semble que ces conclusions du Comité exécutif aient influencé la pratique des Etats dans un sens positif. Toutefois, elle n'est pas uniforme et pas toujours conforme auxdites conclusions (224).

L'harmonisation des pratiques de détermination

234. Dans les Etats qui ont institué une procédure formelle de détermination de la qualité de réfugié et surtout là où la procédure comprend une phase judiciaire — le plus souvent en recours et en cassation — une jurisprudence parfois très riche s'est constituée déjà depuis les années 50 (225). Les jurisprudences, nécessairement influencées par des structures et des traditions propres à chaque Etat, ont accentué les divergences dans l'application des critères de la Convention & Protocole. C'est en partie pour contre-carrer ces tendances divergentes que le Comité exécutif « a demandé au Haut Commissariat d'envisager la possibilité de publier — à l'intention des gouvernements — un guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié » (226). Ce guide est largement utilisé par les autorités compétentes des Etats contractants et, bien entendu, par les fonctionnaires du HCR. Il a été reçu de diverses façons par les cours et tribunaux de certains pays, traditionnellement jaloux de leur indépendance.

235. Préoccupés par ces tendances divergentes, certains gouvernements ont évoqué, au cours des années 70, la nécessité « d'harmoniser les critères de la détermination de la qualité de réfugié ». On a reconnu assez rapidement la caractère fallacieux de cette terminologie puisqu'aussi bien les critères sont dûment énoncés par la Convention & Protocole et sont identiques pour tous les Etats contractants. Les textes font mention de « l'harmonisation des procédures » ou de « l'harmonisation des politiques » (227).

236. Dans le cadre du Haut Commissariat et des organes qui orientent et soutiennent son activité, il faut relever les facteurs suivants qui favorisent l'harmonisation des pratiques de détermination :

— les conclusions du Comité exécutif sur la protection internationale ;

(224) En Belgique, la qualité de réfugié reconnue dans un autre Etat contractant doit être « confirmée » par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (art. 49, deuxième alinéa, loi du 15 décembre 1980, modifiée par la loi du 14 juillet 1987).

(225) Quelques recueils de jurisprudence publiés dans des pays voisins sont signalés dans la bibliographie succincte jointe à la présente étude.

(226) Conclusion n° 8 (XXVIII), § g). Cf. *supra*, § 134.

(227) Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, vingt-huitième session ordinaire : Recommandation 787 (1976) sur l'harmonisation de la pratique en matière d'éligibilité, conformément à la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés, et au Protocole de 1967, adoptée le 27 janvier 1976.

Conseil de l'Europe : Recommandation n° R (81) 16 du Comité des Ministres aux Etats membres sur l'harmonisation des procédures nationales en matière d'asile, adoptée le 5 novembre 1981.

- le Guide des procédures et critères ;
- l'action permanente des délégués du HCR dans les divers pays et celle de leurs collaborateurs chargés de la protection (228).

La détermination sans procédure formelle

237. Le problème de la détermination de la qualité de réfugié se pose aussi dans les États contractants qui n'ont pas institué une procédure formelle, par exemple lorsqu'un réfugié demande qu'on lui délivre le titre de voyage prescrit par l'art. 28 de la Convention (229). Ces déterminations *ad hoc*, occasionnelles, n'offrent guère de garanties aux intéressés ; leur diversité ne se prête guère à une analyse générale.

La détermination collective

238. Les procédures formelles se sont développées dans des situations où le contact s'établit entre les autorités (à la frontière, dans un centre d'accueil, dans la vie quotidienne) et le réfugié individuel (ou un petit groupe familial). Ces procédures sont agencées pour traiter les cas individuels et sont, au demeurant, passablement secouées lorsqu'elles doivent affronter des afflux imprévus (230). La procédure individuelle fait souvent oublier le fait, fondamental à notre sens, que les réfugiés sont essentiellement un phénomène collectif, de groupe, comme le rappelle utilement le Statut du HCR (231).

239. Très souvent, « des groupes entiers ont été déplacés dans des circonstances qui indiquent que des membres du groupe peuvent être considérés individuellement comme des réfugiés. En pareil cas, il est souvent nécessaire d'agir d'urgence pour leur prêter secours. Il se peut qu'on ne puisse pas procéder, pour des raisons purement pratiques, à une détermination cas par cas de la qualité de réfugié de chaque membre du groupe. On a donc suivi, dans de tels cas, une procédure dite de « détermination collective » de la qualité de réfugié, selon laquelle, sauf preuve contraire, chaque membre du groupe est considéré à première vue (*prima facie*) comme un réfugié. » (232)

(228) L'harmonisation se fait surtout à l'échelon des grandes régions (voir la note précédente).

(229) Cf. *supra*, note 222.

(230) *In response to the increase in asylum applications, the INS (Immigration and Naturalization Service) has introduced policies aimed at discouraging Central Americans from applying affirmatively for asylum.*

The implementation of the policies introduced by the INS has not been consistent.

Ces conclusions figurent, parmi une douzaine d'autres, à la fin du rapport d'une enquête, faite en février 1989 par le Refugee Policy Group (organisation privée) à Washington, sur les procédures de détermination à la frontière mexicaine du Texas où des milliers de demandeurs d'asile arrivent chaque mois du Salvador, du Guatemala, du Nicaragua, du Honduras, etc.

(231) Cf. *supra*, § 98.

(232) *Guide des procédures et critères ...*, op. cit., § 44.

La détermination dans les Etats non-contractants

240. La détermination collective est souvent la seule possibilité dans des Etats — surtout des pays en voie de développement — qui n'ont pas adhéré aux Convention & Protocole. Ce type de situation implique un rôle important du HCR, en collaboration avec les autorités de l'Etat intéressé (233).

241. Cependant, de même que dans les Etats contractants, la procédure individuelle a été influencée au cours des années 80 par la crise de l'asile, la volonté d'accueil diminuée, les réticences de la politique d'asile influencent — également depuis quelques années — la détermination de la qualité de réfugié dans les Etats non-contractants. Il s'agit trop souvent d'un simple triage qui sert de camouflage à une politique de refus et d'où émergent quelques cas de réunification familiale. Ce genre d'opération est facilité par le contenu juridique précaire d'une détermination qui se réfère à des définitions *ad hoc* n'ayant que des rapports superficiels avec la définition du Statut du HCR (celle des Convention & Protocole n'étant pas d'application).

242. Ces triages représentent un véritable piège pour le Haut Commissariat, pris entre le désir de maintenir sa collaboration avec les Etats d'accueil et de sauver quelques cas individuels et le danger — nullement imaginaire — de sacrifier des principes élémentaires de protection. De surcroît, ces opérations s'accompagnent très souvent de mesures de détention collective avant, pendant ou après le triage. L'association du HCR à ces triages a été critiquée dans plusieurs situations de réfugiés. L'Asie orientale, l'Asie du Sud-Est ou la Corne de l'Afrique sont des zones chaudes ... pas seulement du point de vue climatique.

QUATRIÈME PARTIE

I. *L'asile territorial*

Introduction

243. Nous avons vu l'apport au droit relatif à l'asile qui a été fait pendant la période de la Société des Nations de même que — globalement — pendant les quelque 43 années d'activité des Nations Unies (234).

244. Les textes adoptés dans le cadre des Nations Unies concernent :

(233) Cf. *supra*, §§ 140-149.

(234) Cf. *supra*, §§ 38-50, 82-83, 155-159, 190-198.

- a) L'octroi de l'asile temporaire ou durable à des réfugiés ou à des personnes qui se réclament de la qualité de réfugié.
- b) Les motifs de persécution qui permettent de se réclamer de la qualité de réfugié et de solliciter l'asile.
- c) Les motifs d'exclusion de la qualité de réfugié et du bénéfice de l'asile.
- d) Le contenu concret de l'asile à titre temporaire et durable.
- e) L'octroi de l'asile par l'application du principe de non-refoulement, par le refus de livrer ou d'extrader.

Textes relatifs à (l'octroi de) l'asile temporaire ou durable

245. Les textes du groupe a) sont essentiellement la Déclaration universelle, les Convention & Protocole, les Arrangement & Protocole relatifs aux marins réfugiés, la Déclaration sur l'asile territorial, diverses résolutions du Conseil économique et social et de l'Assemblée générale, diverses conclusions du Comité exécutif.

246. La Déclaration universelle affirme le principe de l'asile :

« Devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays. » (art. 14.1)

mais ne prévoit pas l'obligation des Etats d'octroyer l'asile. Cette position a été maintenue dans l'excellente Déclaration sur l'asile territorial qui mériterait des développements dépassant le cadre du présent aperçu (235).

247. L'importance de la Convention de 1951 (et donc du Protocole de 1967) au regard de l'asile a été analysée. On a vu, entre autres, que l'article 11 de la Convention, relatif aux gens de mer réfugiés, se rapproche fortement de l'octroi de l'asile (236). L'Arrangement relatif aux marins réfugiés qui a été signé à La Haye le 23 novembre 1957 est sans doute le seul instrument conventionnel conclu sous les auspices des Nations Unies par lequel les Etats contractants s'engagent à octroyer l'asile (« La Partie contractante ... admettra l'intéressé sur son territoire ... » — art. 11) dans les conditions définies par cet instrument.

248. Il ne convient pas, pour autant, d'exagérer l'importance de l'Arrangement de 1957. Celui-ci ne compte que 19 Etats contractants (dont 14 ont accepté ou approuvé le Protocole du 12 juin 1973, réplique du Protocole du 31 janvier 1967) (237) et ne concerne qu'une faible fraction du nombre total de réfugiés.

249. Les résolutions de l'Assemblée générale (et du Conseil économique et social) préparent, approuvent ou appuient la mise en œuvre des divers instruments dont il est question dans la présente section I. Les résolutions

(235) Cf. *supra*, § 162 et notes 168 et 169.

(236) Cf. *supra*, §§ 191.c) et 192.

(237) Nombres fournis par le HCR.

qui ont une importance propre, telle la résolution 33/165, sont exceptionnelles (238).

250. Quant aux conclusions du Comité exécutif, il faut relever, outre les conclusions générales relatives à la protection adoptées lors de chaque session et qui s'apparentent aux résolutions globales de l'Assemblée générale :

- Les conclusions qui recommandent l'octroi de l'asile de façon générale (conclusions n^{os} 5 (XXVIII), 15 (XXX), 22 (XXXII) — partie II.A.1.).
- Les conclusions relatives au regroupement des familles (n^{os} 9 (XXVIII) et 24 (XXXII)).
- La conclusion relative aux passagers clandestins (n^o 53 (XXXIX)).
- Les conclusions relatives à l'asile temporaire (n^{os} 15 (XXX) et 19 (XXXI)) (239).

251. Le Sous-Comité plénier sur la protection internationale a été créé lors de la 26^e session du Comité exécutif, en octobre 1975, quelques mois après que les premiers « réfugiés de la mer » commencèrent à s'aventurer en mer de Chine méridionale (240). Depuis, il a soumis à l'approbation du Comité exécutif plusieurs conclusions relatives à la protection en mer des personnes en quête d'asile — n^o 20 (XXXI), 23 (XXXII), 26 (XXXIII), 31 (XXXIV), 34 (XXXV) et 38 (XXXVI) — qui formulent des recommandations concernant le sauvetage, l'asile ou l'asile temporaire, la réinstallation dans des pays d'asile durable (241), ainsi que la protection contre le meurtre, le viol et d'autres actes de violence dont les réfugiés de la mer ne sont que trop souvent les victimes.

Textes relatifs aux motifs de persécution

252. On a relevé le fait que les conventions relatives aux droits de l'homme et aux droits des résidents étrangers sont bien plus nombreux aujourd'hui qu'au moment où la Convention de 1951 et même le Protocole de 1967 ont été rédigés. Il en est de même des déclarations solennelles de l'Assemblée générale et d'autres textes appartenant au *soft law*. La crainte de persécution en raison de l'un ou l'autre des cinq motifs énoncés par la définition universelle peut être justifiée aujourd'hui de façon de plus en

(238) Cf. *supra*, §§ 163-164.

(239) Alors que la version française des conclusions n^o 15 (XXX) et 19 (XXXI) fait mention d'*asile temporaire*, la version anglaise mentionne *temporary refuge*. Ce dernier terme est interprété différemment, voire contesté par les auteurs de langue anglaise (cf. GRAHL-MADSEN, *op. cit.*, vol. II, 1972, p. 6).

(240) Conclusion n^o 1 (XXVI).

(241) Grâce à l'initiative du HCR et à la coopération des Etats côtiers en Asie du Sud-Est et des Etats industrialisés, on a mis au point un Plan d'offres de réinstallation au débarquement DISERO (= Disembarkation Resettlement Offers) et un Plan d'offres de réinstallation des personnes secourues en mer RASERO (= Rescue at Sea Resettlement Offers) qui facilitent l'octroi de l'asile provisoire, puis durable.

plus légitime au fur et à mesure que des textes *de lege lata* ou *de lege ferenda* définissent la discrimination raciale, l'intolérance religieuse, les droits des étrangers, les droits civils et politiques ou les droits de la femme.

253. Etant donné que la reconnaissance de la qualité de réfugié entraîne généralement l'octroi de l'asile et en est souvent la condition, les textes qui éclairent la notion de crainte légitime de persécution sont aussi des textes qui intéressent l'asile territorial. C'est dans ce sens qu'il convient d'établir le rapport entre un certain nombre d'instruments juridiques adoptés sous les auspices des Nations Unies et l'asile territorial (242).

Textes relatifs aux clauses d'exclusion

254. Si les instruments contemporains du droit international éclairent le concept de la crainte de persécution, donc des principales clauses d'inclusion de la définition universelle du terme « réfugié », les textes de la période des Nations Unies permettent également d'appliquer de façon plus légitime les clauses d'exclusion prévues par l'article premier, section F de la Convention de 1951.

255. On notera ainsi que :

- « Le génocide et les autres actes énumérés à l'article III ne seront pas considérés comme des crimes politiques pour ce qui est de l'extradition ». (Convention pour la prévention du génocide, art. VII).
- « Le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile ne peut être invoqué par des personnes dont on aura des raisons sérieuses de penser qu'elles ont commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité, au sens des instruments internationaux élaborés pour prévoir des dispositions relatives à ces crimes ». (Déclaration sur l'asile territorial, art. premier, 2).
- L'extradition est prévue par l'art. III de la Convention sur l'imprescriptibilité.
- Les Principes de la coopération internationale prévoient non seulement l'extradition (paragr. 5, 8 et 9) mais aussi, en se référant à la Déclaration sur l'asile territorial, que « les États n'accordent pas l'asile à des individus dont on a de sérieuses raisons de penser qu'ils ont commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité » (paragr. 7).
- La Convention contre la torture prévoit *expressis verbis* la faculté d'extrader les auteurs et complices d'actes de torture (art. 8).

(242) Cf. *supra*, §§ 161-162, 164 et 178.

Textes relatifs aux conditions de l'asile

256. Nous avons attiré l'attention sur le fait que la Convention de 1951 est un instrument sur l'asile dans le sens qu'elle définit le contenu, les conditions juridiques de l'asile durable et aussi de l'asile accordé à titre temporaire (243).

257. D'autres conventions ou des déclarations solennelles, la plupart postérieures à la Convention de 1951, contribuent — parfois de façon importante — à définir le contenu de l'asile. Dans l'ordre chronologique, il s'agit de la Déclaration universelle, de la Convention relative au statut des apatrides, de la Déclaration des droits de l'enfant, des Pactes, des Déclaration et Convention sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, de la Déclaration sur les droits de l'homme des personnes qui ne possèdent pas la nationalité du pays dans lequel elles vivent et, sans doute, d'autres textes moins significatifs (244). Il va sans dire que, dans ce domaine-ci comme dans d'autres, les textes conventionnels sont plus efficaces que les déclarations solennelles.

258. Parmi les conclusions du Comité exécutif, il convient de citer surtout :

- Les dispositions relatives au « Traitement des personnes en quête d'asile qui ont été admises temporairement dans un pays en attendant que des dispositions soient prises en vue d'une solution durable » (conclusion n° 22 (XXXII), partie II, section B) qui définissent les « normes minimum de base » (sic !) applicables auxdites personnes (245).
- La conclusion n° 44 (XXXVII) relative à la « détention des réfugiés et des personnes en quête d'asile ». Ce texte recommande notamment que « la détention doit normalement être évitée » (paragr. b).

Ces deux textes sont importants au regard des conditions de l'asile accordé à titre temporaire.

Textes relatifs au non-refoulement, au refus de livrer ou d'extrader

259. Plusieurs conventions et autres textes concernent l'octroi de l'asile par la démarche négative : l'application du principe de non-refoulement, le refus de livrer ou d'extrader la personne inculpée de (ou recherchée pour) délits politiques ou assimilés. Nous avons analysé à cet égard la Convention de 1951 qui lie également les Etats parties au Protocole de 1967 (246).

260. L'Arrangement relatif aux marins réfugiés dispose que :

(243) Cf. *supra*, §§ 198 ss.

(244) Cf. *supra*, §§ 161-162.

(245) La conclusion n° 22 (XXXII) adoptée en octobre 1981 abandonne les termes *asile temporaire / temporary refuge* de la conclusion n° 19 (XXXI) adoptée en octobre 1980.

(246) Cf. *supra*, §§ 195-197.

« Aucun marin réfugié ne sera, dans la mesure où la question relève du pouvoir d'une Partie contractante, contraint de demeurer à bord d'un navire se rendant dans un port ou devant naviguer dans des zones où il craint avec raison d'être persécuté du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques. » (art. 10)

261. La Convention relative au statut des apatrides — texte parallèle à la Convention de 1951 (247) — ne contient pas la prohibition du refoulement. Les tenants de la thèse du *jus cogens* (248) citent volontiers le passage suivant de l'Acte final de la Conférence des Nations Unies sur le statut des apatrides :

« 4. La Conférence a adopté à l'unanimité la résolution suivante :

La Conférence,

Considérant que l'article 33 de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés exprime un principe généralement accepté selon lequel nul Etat ne devrait, en aucune façon, expulser ou refouler une personne vers les frontières de territoires où sa vie ou sa liberté seraient menacées en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social donné ou de ses opinions politiques ;

A estimé qu'il n'était pas nécessaire d'inclure dans la Convention relative au statut des apatrides un article équivalent à l'article 33 de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés ».

262. Ce n'est pas notre propos de faire l'exégèse du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, mais on signalera que plusieurs de ses dispositions (notamment les articles 6.1, 7, 9, 13, 19.1) appuient le principe du non-refoulement et la faculté de ne pas extraditer. La Convention du 14 décembre 1973, si elle prévoit l'extradition (art. 8), sauvegarde aussi le droit d'asile (art. 12). De même, la Convention contre la prise d'otages prévoit l'extradition (art. 10), mais d'autres dispositions (art. 9 et 15) protègent le droit d'asile.

263. La Convention contre la torture énonce le principe du non-refoulement de la façon suivante :

« 1. Aucun Etat partie n'expulsera, ne refoulera ni n'extraditera une personne vers un autre Etat où il y a des motifs sérieux de croire qu'elle risque d'être soumise à la torture.

2. Pour déterminer s'il y a de tels motifs, les autorités compétentes tiendront compte de toutes les considérations pertinentes, y compris, le cas échéant, de l'existence, dans l'Etat intéressé, d'un ensemble de violations systématiques des droits de l'homme, graves, flagrantes ou massives. » (art. 3)

(247) Cf. *supra*, note 178.

(248) Cf. *supra*, note 168.

On remarquera que la défense d'expulser et de refouler est étroitement associée à la défense d'extrader (249) et que l'art. 3.2 enjoint aux autorités administratives et judiciaires d'examiner à fond la situation dans l'Etat demandeur ; l'absence ou la superficialité d'un tel examen est le point faible de nombreuses décisions d'extradition.

264. Les résolutions de l'Assemblée générale relatives au HCR rappellent à chaque session :

« ... la nécessité pour les gouvernements » ... de respecter « scrupuleusement les principes du droit d'asile et du non-refoulement » (250).

La lecture répétée de ce genre de phrase serait fastidieuse si les nombreuses « bavures », dans tel ou tel pays, ne justifiaient pas amplement cette insistance réitérée.

265. Les conclusions spécifiques du Comité exécutif sont nécessairement plus techniques. On citera les conclusions n° 6 (XXVIII) relative au non-refoulement, n° 7 (XXVIII) sur l'expulsion, n° 17 (XXXI) sur l'extradition et, dans la conclusion n° 22 (XXXII), la partie II, section A.2 relative au non-refoulement « y compris le non-refus d'admission à la frontière ». La conclusion sur l'extradition n'est pas satisfaisante, à notre sens, certains Etats ayant refusé de subordonner formellement la faculté d'extrader au principe du non-refoulement (251).

La Conférence des Nations Unies sur l'asile territorial

266. Le fait qu'aucun instrument juridique international n'oblige les Etats à octroyer l'asile territorial, à titre durable, aux personnes qui fuient la persécution ou le risque de persécution ou encore, des poursuites ou des pénalités relevant de la persécution, préoccupe depuis un certain temps des juristes et d'autres protagonistes des droits de l'homme. Au début des années 70, « on en est venu à envisager de plus en plus sérieusement la possibilité de renforcer l'application du principe de l'asile par l'adoption d'un instrument juridique sur cette question qui aurait force obligatoire » (252).

267. Même si « Cette tendance a atteint un sommet à la Conférence des Nations Unies sur l'asile territorial, à Genève, en 1977, conférence politisée

(249) Cf. *infra*, § 265.

A la Conférence des Nations Unies sur l'asile territorial, plusieurs Etats ont présenté des textes relatifs à l'extradition « que la Commission plénière n'a pas encore examinés ». *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'asile territorial* (A/CONF.78/12), Annexe I, Appendice, pp. 68-70.

(250) Résolution 43/117 du 8 décembre 1988.

(251) *Documents de travail ... (op. cit.)*, document VIII, pp. 55-64. Cf. *supra*, note 249.

(252) *Documents officiels de l'Assemblée générale*, vingt-septième session, supplément n° 12 (A/8712), § 31. Le fait que « le droit d'obtenir l'asile n'a pas fait l'objet de normes juridiques internationales obligatoires » continue de préoccuper les esprits plus de dix ans après l'échec de la conférence de 1977. (*Ibidem*, quarante-deuxième session, supplément n° 12 [A/42/12], § 16).

à l'excès et en fait catastrophique » (253), il convient de rappeler succinctement l'expérience. La phase préparatoire a comporté essentiellement :

- La rédaction d'un avant-projet de convention par le Colloque de Bellagio d'avril 1971.
- La soumission de ce texte à la 53^e session du Conseil économique et social en juillet 1972, à la 23^e session du Comité exécutif en octobre 1972 et à la vingt-septième session de l'Assemblée générale, à l'automne de 1972.
- La consultation, par le Haut Commissaire, des gouvernements des Etats Membres de l'ONU (et de 7 Etats non membres) « pour leur demander de faire connaître leurs vues quant à l'opportunité de conclure une convention sur l'asile territorial sous les auspices des Nations Unies ... ».
- La résolution 3272 (XXIX) du 10 décembre 1974 par laquelle l'Assemblée générale décide notamment de créer un Groupe d'experts « afin d'étudier le texte actuel du projet de convention sur l'asile territorial ».
- La révision du projet de convention par le Groupe d'experts.
- La résolution 3456 (XXX) du 9 décembre 1975 par laquelle l'Assemblée générale, « notant la recommandation réitérée du Comité exécutif » :

« Prie le Secrétaire général de convoquer, en consultation avec le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, une conférence de plénipotentiaires sur l'asile territorial, qui se tiendrait du 10 janvier au 4 février 1977, pour examiner et adopter une convention sur l'asile territorial ; » (254).

268. Les participants à la Conférence — qui s'est réunie à Genève, comme prévu, du 10 janvier au 4 février 1977 — comptaient les représentants de 92 Etats et des observateurs gouvernementaux, quasi-gouvernementaux et non gouvernementaux. Le projet de convention établi par le Groupe d'experts a été examiné de façon très partielle :

- la Commission plénière a examiné 5 articles (dont 2 nouveaux) mais n'a pu examiner ni le préambule ni 7 autres articles (dont 1 nouveau) ;
- le Comité de rédaction a adopté, à titre provisoire, l'article premier.

269. La Conférence s'est achevée le 4 février 1977 sur un constat d'échec. En clôturant son rapport, la Conférence :

« Recommande à l'Assemblée générale des Nations Unies d'examiner, lors de sa trente-deuxième session, la question de la convocation en temps opportun d'une nouvelle session de la Conférence. » (255)

(253) GRAHL-MADSEN, Atle, *Territorial Asylum*, Almqvist & Wiksell International, Stockholm, Oceana Publications, London-Rome-New York, 1980, p. vii (notre traduction).

(254) Cf. Rapport (annuel) et Additif au rapport (annuel) du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés in *Documents officiels de l'Assemblée générale*, vingt-septième — trente-cinquième sessions, suppléments n^{os} 12, 12A, 12B et 12C. Voir spécialement Additif au rapport ... (A/9012/Add.2) et (A/9612/Add.3).

(255) A/CONF.78/12 (cf. *supra*, note 249), § 25.

270. Pendant quelques années, le Haut Commissariat a continué d'accorder une attention assez marginale à la possibilité de relancer la Conférence. Sauf erreur, la dernière mention se trouve dans le rapport du Haut Commissaire à la trente-cinquième session (1981) de l'Assemblée générale :

« Le Haut Commissaire a poursuivi les consultations qu'il avait entreprises avec les gouvernements quant à la possibilité de convoquer une nouvelle session de la Conférence des Nations Unies sur l'asile territorial. » (256)

271. On a beaucoup épilogué sur les raisons de l'échec de la Conférence. A notre sens, la préparation technique était bonne et suffisante. Le projet conçu à Bellagio et révisé par le Groupe d'experts nourrissait des ambitions modestes. *Grosso modo* il visait à accorder l'asile aux réfugiés — au sens des Convention & Protocole — et à « toute personne craignant avec raison ... d'être poursuivie ou punie pour avoir commis des actes directement liés aux persécutions énumérées à l'alinéa a) » (art. 2). Le projet prévoyait les clauses d'exclusion usuelles ; des dispositions relatives au non-refoulement, au « séjour provisoire », à la solidarité internationale, au rapatriement « volontaire », à la coopération avec les Nations Unies, au « droit de qualification » — terme parallèle de la « détermination de la qualité de réfugié » ; et affirmait le caractère pacifique de l'octroi de l'asile. C'était un décalque de quelques dispositions essentielles — parfois améliorées — de la Convention de 1951 (257).

272. La préparation politique de la Conférence a été nettement déficiente. Au sein des Nations Unies et aussi au sein du Haut Commissariat, la Conférence était affaire de juristes et ceux-ci n'ont pas reçu tous les appuis nécessaires. On décèle dans les deux résolutions de l'Assemblée générale citées ci-dessus plus de réticence que d'enthousiasme. Une bonne préparation politique aurait été d'autant plus nécessaire que les attitudes des groupes géopolitiques divergeaient grandement comme le déroulement de la Conférence l'a montré.

273. Finalement, et ce n'est pas la moindre cause de l'échec, la Conférence a permis aux juristes de manifester les nombreuses divergences qui les séparent sur les concepts fondamentaux du droit relatif à l'asile. Ces divergences continuent de se manifester sans encombre, souvent au sein des mêmes ensembles géopolitiques (258).

(256) A/35/12, § 20.

(257) Le texte tenait compte des préoccupations des pays non-alignés. La principale « clause de qualification » de l'art. 1^{er} ajoutait aux 5 motifs usuels de persécution la « lutte contre l'*apartheid* ou le colonialisme ». Cf. A/9012/Add.2, p. 4.

(258) Cf. *supra*, §§ 216, 217 et 234.

Observations

274. Comme on l'a déjà mentionné (259), les problèmes de l'asile territorial ne doivent pas être considérés uniquement sous l'angle des travaux des Nations Unies et l'on ne saurait perdre de vue les instruments régionaux et le droit interne des divers Etats. Une des premières réactions à l'échec de la Conférence sur l'asile territorial a été la Déclaration relative à l'asile territorial adoptée le 18 novembre 1977 par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Il s'agissait surtout d'un geste politique affirmant l'« intention de maintenir » ... une « attitude libérale » en matière d'asile.

275. Si l'on tient compte du droit relatif à l'asile de portée universelle analysé en détail dans la présente section de notre étude, du droit international de portée régionale et enfin, du droit interne, on constate que l'absence de dispositions impératives universelles n'est pas toujours un obstacle au niveau d'un Etat particulier. Toutefois, en raison de la spécialisation des juristes et de leur cloisonnement, les ressources des divers instruments en matière d'asile ne semblent pas être suffisamment utilisées ni dans les travaux de doctrine ni devant les cours et tribunaux.

*J. Les développements de la période 1977-1988**Introduction*

276. L'échec de la Conférence de 1977 coïncide avec le début — et peut être aussi attribué à — de nouvelles situations de réfugiés importantes par le nombre, le contexte géopolitique et / ou leur persistance : en Amérique du Sud, puis en Amérique centrale ; en Asie du Sud-Est ; dans la Corne de l'Afrique et en Afrique australe ; en Asie centrale ; en Europe et d'autres pays industrialisés.

277. Notre analyse du rôle des Nations Unies au cours de la période 1977-1988 doit être menée sur plusieurs plans. Si traditionnellement, l'activité de l'ONU en matière d'asile et de réfugiés se concentre autour du Haut Commissariat (260), depuis une dizaine d'années des initiatives ont été prises qui se rattachent d'une part aux activités de la Commission des droits de l'homme et aux débats de la Troisième Commission de l'Assemblée générale (qui examine aussi les activités du HCR) et, d'autre part, aux travaux de la Commission politique spéciale de l'Assemblée générale.

(259) Cf. *supra*, §§ 3 à 8.

(260) Nous ne citons pas l'UNRWA en raison de ses problèmes particuliers.

Les activités du Haut Commissariat

278. Au cours de cette période — pourvu que l'on mette entre parenthèses l'afflux exceptionnel des quelque 10 millions de réfugiés du Pakistan oriental / Bangladesh ; la crise a duré moins d'un an, du printemps de 1971 au printemps de 1972 — le HCR a dû faire face à des crises successives d'une ampleur numérique sans précédent et d'une signification politique mondiale, surtout depuis 1975 où les événements dramatiques en Asie du Sud-Est ont déclenché un flux de réfugiés — terrestre et maritime — qui n'est pas encore tari. Ces crises, parfois simultanées, se sont développées surtout — sinon uniquement — dans les régions en voie de développement où elles ont provoqué très rapidement les premières phases d'une « crise de l'asile » universelle.

279. Si la très grande partie des réfugiés a trouvé refuge ou asile, selon le cas, dans les Etats voisins de leur pays d'origine, une fraction d'entre eux — minime en nombres relatifs (261) mais pas négligeable en nombres absolus — s'est dirigée vers les pays industrialisés d'Europe ou d'autres continents. L'augmentation du nombre des demandeurs d'asile a étendu la crise de l'asile à l'Europe et aux autres pays industrialisés.

280. La première réaction du HCR a consisté évidemment à mobiliser ou à créer dans chaque pays intéressé un dispositif d'urgence (262). Sur le plan de la protection juridique et singulièrement de l'asile, le Haut Commissariat a tenté de faire face à la multiplicité des situations de réfugiés :

- en renforçant ses démarches traditionnelles auprès des organes directeurs, le Comité exécutif et l'Assemblée générale (plus rarement le Conseil économique et social) ; et
- en cherchant des solutions concrètes à des situations aussi bien identifiées que possible, généralement à l'échelle des ensembles géopolitiques intéressés.

281. Nous ne reviendrons pas sur l'analyse des activités juridiques du HCR qui couvre aussi la période 1977-1988 sous revue (263). Toutefois, on aura remarqué que le Comité exécutif a orienté ses conclusions vers des sujets de protection liés à la crise de l'asile, tels que l'asile temporaire, la détention des demandeurs d'asile et la détresse des réfugiés de la mer (264).

(261) A cet égard, la situation des Etats-Unis est particulière. Il s'agit d'un pays industrialisé vers lequel se dirigent chaque année — en sa qualité de territoire voisin — des dizaines de milliers de demandeurs d'asile d'Amérique latine et de quelques pays anglophones d'Amérique du Sud ou centrale (Caraïbes). Leur nombre n'est minime ni en termes relatifs ni en termes absolus.

(262) Il faut souligner la symbiose entre les fonctions d'assistance matérielle et de protection de la communauté internationale et spécialement du Haut Commissariat. Cf. *supra*, § 159 et note 104.

(263) Cf. *supra*, §§ 125-129.

(264) Cf. *supra*, §§ 250-251, 258, 265.

282. Cependant, ni les moyens ni le cadre d'action habituels n'ont paru suffisants pour contenir les problèmes et certainement pas pour les résoudre. De nombreuses réunions internationales ont été organisées, depuis une dizaine d'années, en dehors du cadre habituel du Comité exécutif ou de l'Assemblée générale. On citera :

- la Réunion consultative des gouvernements intéressés au sujet des réfugiés et des personnes déplacées en Asie du Sud-Est, les 11 et 12 décembre 1978, à Genève ;
- la Conférence sur la situation des réfugiés en Afrique, du 7 au 17 mai 1979, à Arusha (Tanzanie) ;
- la Réunion sur les réfugiés et les personnes déplacées en Asie du Sud-Est, les 20 et 21 juillet 1979, à Genève ;
- le Colloque sur l'asile et la protection internationale des réfugiés en Amérique latine, du 11 au 15 mai 1981, à Mexico ;
- le Colloque sur la protection internationale des réfugiés en Amérique centrale, au Mexique et au Panama : problèmes juridiques et humanitaires, du 19 au 22 novembre 1984, à Carthagène des Indes (Colombie) ;
- les Consultations sur l'arrivée de personnes en quête d'asile et de réfugiés en Europe, du 28 au 31 mai 1985, à Genève (265) ;

et deux réunions en gestation au moment où nous rédigeons le présent texte :

- la Conférence internationale sur les réfugiés d'Amérique centrale, qui doit se réunir du 29 au 31 mai 1989, à Guatemala ;
- la Conférence internationale sur les réfugiés indochinois, qui se réunira les 13 et 14 juin 1989, à Genève (266).

283. L'initiative de ces réunions et leur patronage sont assez variés. Il s'agit d'une invitation du Haut Commissaire ; du Secrétaire général ; d'une invitation conjointe du HCR et d'une organisation régionale comme l'ASEAN ou l'OUA ; d'une invitation conjointe du HCR et d'un institut de recherche ; etc. Les participants sont des représentants de gouvernements, d'organisations (intergouvernementales) invitées ou invitantes, d'organisations non gouvernementales — celles-ci normalement en qualité d'observateur.

284. Les résultats de ces réunions (conclusions, résolutions, déclarations, etc.) revêtent parfois la forme de textes juridiques qui complètent la collection de textes conventionnels ou autres applicables dans la région intéressée et qui bénéficient de l'approbation de l'organisation régionale compétente,

(265) Cf. Rapport (annuel) et Additif au rapport (annuel) du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés in *Documents officiels de l'Assemblée générale*, trente-quatrième - quarante-troisième sessions, suppléments n^{os} 12 et 12A. Cf. *supra*, note 8. Cf. document A/AC.96/INF.174. Cf. résolutions de l'Assemblée générale : 34/62 du 29 novembre 1979, 35/41 du 25 novembre 1980.

(266) Résolutions 43/118 et 43/119 adoptées par l'Assemblée générale le 8 décembre 1988.

du Comité exécutif, voire de l'Assemblée générale des Nations Unies. C'est le cas des résolutions d'Arusha ou de la Déclaration de Carthagène (267). Dans d'autres cas, les textes finals relèvent de la politique des Etats participants à l'égard des réfugiés ou bien ont une valeur « opérationnelle » relative à l'accueil ou l'asile temporaire, la réinstallation ou l'asile durable ou encore au rapatriement librement consenti.

285. Ces réunions sont précédées ou suivies de groupes de travail chargés de préparer la réunion plénière ou bien de mettre en œuvre des décisions de principe prises par cette dernière. Outre ces groupes de travail auxquels participent normalement des experts des gouvernements, du HCR et d'autres organisations, des consultations de haut niveau hiérarchique auxquelles participent des ministres ou secrétaires d'Etat et généralement le Haut Commissaire pour les réfugiés tâchent, surtout en Europe, « de parvenir à résoudre humainement le problème des réfugiés et des demandeurs d'asile » (268).

286. Les réunions organisées spécialement pour surmonter la crise de l'asile ne doivent pas diminuer l'intérêt qu'il convient d'accorder à des réunions qui concernent, en tout cas en principe, l'œuvre d'assistance matérielle des Nations Unies, des organisations régionales et des gouvernements. On notera, dans l'ordre chronologique :

- la Conférence internationale sur l'assistance aux réfugiés en Afrique, les 9 et 10 avril 1981, à Genève ;
- le Séminaire sur l'intégration des réfugiés en Europe, du 12 au 15 septembre 1983, à Genève ;
- la Deuxième Conférence internationale sur l'assistance aux réfugiés en Afrique, du 9 au 11 juillet 1984, à Genève ;
- la Conférence internationale sur la situation tragique des réfugiés, rapatriés et personnes déplacées en Afrique australe, du 22 au 24 août 1988, à Oslo.

Ces conférences ou séminaires sont essentiellement destinés à consolider l'œuvre d'intégration ou de réinstallation qui est l'objet et la conséquence nécessaire de l'octroi de l'asile et qui joue un rôle considérable dans la mécanique globale de l'asile. Au demeurant, les débats débordent les aspects matériels de l'intégration et touchent nécessairement aux aspects juridiques de la nature de l'asile. Il y a forcément une dose d'arbitraire dans l'attribution de ces conférences à telle ou telle autre catégorie de réunions : juridique, économique et sociale ou politique.

(267) Résolution 35/41 adoptée le 25 novembre 1980 par l'Assemblée générale ; conclusion n° 37 (XXXVI) du Comité exécutif.

(268) A/43/12, §§ 14 et 128.

287. Ce qu'il importe de souligner, dans notre analyse de l'œuvre internationale en faveur de l'asile et des réfugiés, c'est la constitution, à côté des structures établies des Nations Unies — le Comité exécutif, le Conseil économique et social, l'Assemblée générale — et des structures parallèles des organisations régionales, d'un système de réunions *ad hoc* plus souples, orientées davantage vers la solution de problèmes concrets et répondant — chaque fois où c'est possible — à des critères géopolitiques plus maniables que les assemblées universelles. Nous laisserons le soin aux spécialistes du système international d'approfondir les causes, la nature et les conséquences de cette évolution.

Les droits de l'homme et les exodes massifs

288. Le 11 mars 1980, la Commission des droits de l'homme adoptait la résolution 30 (XXXVI) « Les droits de l'homme et les exodes massifs » dans laquelle, « troublée par les indices selon lesquels de tels exodes massifs de personnes et de groupes résultent fréquemment de violations des droits de l'homme », elle considérait notamment que c'est « le devoir de la communauté internationale de contribuer à éliminer les causes qui sont à l'origine de ces exodes » ... « massifs de populations mettant en cause des centaines de milliers d'hommes, femmes et enfants dans plusieurs régions du monde ». La Commission demandait un rapport au Secrétaire général (269).

289. Cette résolution est approuvée par la résolution 35/196 du 15 décembre 1980 de l'Assemblée générale et le Secrétaire général soumet le 27 janvier 1981 un bref rapport du plus haut intérêt — comme le sont les autres documents auxquels se réfère la présente partie de notre étude — si l'on aborde les problèmes de l'asile et des réfugiés dans toute leur complexité (270). Le Secrétaire général achève son rapport en suggérant que la Commission des droits de l'homme « étudie plus à fond et explicite le rapport existant entre les violations des droits de l'homme et les exodes massifs en vue de mettre au point des méthodes ou procédures complémentaires appropriées pour faire face à ce genre de problème ... (paragr. 9). La Commission nomme comme « rapporteur spécial ... de réputation internationale reconnue » le prince Sadruddin Aga Khan, qui avait été Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés de 1966 à 1977 (271).

290. L'étude du Rapporteur spécial sur *Les droits de l'homme et les exodes massifs* connaît immédiatement une certaine notoriété et est reçue de façon favorable par les organisations officielles, les milieux gouvernementaux et

(269) *Documents officiels du Conseil économique et social*, 1980, Supplément n° 3 (E/1980/13 et Corr. 1 et 2), chap. XXVI, sect. A.

(270) Document E/CN.4/1440 du 27 janvier 1981.

(271) Résolution 29 (XXXVII) adoptée par la Commission des droits de l'homme le 11 mars 1981. La nomination a été faite par le Président de la Commission.

non gouvernementaux. Le Rapporteur spécial a étudié surtout les exodes massifs de la période 1970-1980 et conclut, notamment :

« 115. Les personnes qui quittent un pays le font pour des motifs divers et, en général, pour plusieurs raisons plutôt que pour une seule. Il y a eu rupture provisoire ou permanente du contrat social. La modernisation et le progrès ont traumatisé des individus qui étaient trop attachés à certaines coutumes ou à certaines traditions. Des groupes de population ont pu être déracinés à plusieurs reprises dans le chaos créé par la guerre et la reconstruction d'après-guerre et se trouvent ainsi tout prêts à accepter une nouvelle expatriation si la situation devient difficile. Le colonialisme a laissé derrière lui un héritage de frontières artificielles et d'économies qui souffrent d'un déséquilibre structurel. La tactique répressive des régimes minoritaires blancs a fait de nombreuses victimes. La plupart des dispositions de la Déclaration des droits de l'homme ont été violées.

116. Il faut replacer ces « facteurs internes d'incitation au départ » dans la perspective des réalités économiques existant dans les pays en développement — accroissement démographique élevé, insécurité alimentaire générale, augmentation de la mortalité due à la faim, inflation, chômage, exode de la main-d'œuvre qualifiée et détérioration de l'environnement ; en s'ajoutant les unes aux autres, ces réalités peuvent amener d'importants groupes de la population des pays les plus pauvres du monde au seuil de la misère économique. Au cours des dix dernières années, les insuffisances de l'infrastructure, le coût élevé de l'équipement de forces armées modernes, l'interruption ou la diminution des échanges commerciaux et de l'aide ainsi que les répercussions catastrophiques de l'augmentation du prix du pétrole ont handicapé encore davantage de jeunes nations qui ne possèdent pas une tradition étatique solidement implantée. En conséquence, nombre de ces pays se sont efforcés de créer une cohésion nationale en adoptant un système de parti unique relativement autoritaire, ce qui explique en partie le phénomène que connaissent de nombreux pays en développement à la suite de leur accession à l'indépendance et que l'on peut appeler la « révolution intégrative ». Ce processus rend difficile l'instauration de conditions permettant l'exercice normal des droits de l'homme et est la cause de l'incidence élevée des exodes massifs dans les pays classés dans le groupe des pays les plus pauvres du monde.

117. L'autre facette du problème est une série de « facteurs externes d'incitation au départ » parmi lesquels on peut citer les échanges toujours plus faciles d'informations entre le Nord et le Sud sur les possibilités économiques ainsi que le fait que les réfugiés ou migrants en puissance qui se trouvent persécutés pensent fréquemment que les autorités des pays qui défendent les droits de l'homme comprendront mieux leurs problèmes. L'existence de règlements d'immigration assouplis ou de contingents de réfugiés exerce forcément une certaine fascination surtout pour une main-d'œuvre qualifiée désireuse de s'élever socialement ; l'institutionnalisation de l'aide à proximité des frontières d'un pays agité peut avoir le même résultat ».

291. En fin d'étude, le Rapporteur spécial formule les recommandations suivantes :

« RECOMMANDATIONS

Il est recommandé de prendre les points suivants en considération :

1. Mise à jour des lois sur les réfugiés, sur la nationalité et sur le travail, et nouvel examen de la pratique de l'asile dans le contexte de la promotion d'un nouvel ordre humanitaire international ;

2. Réévaluation des besoins économiques des pays en développement en fonction des causes possibles d'exode ;

3. Normalisation des critères à l'aide internationale ;

4. Simultanéité des démarches auprès du pays d'origine et auprès du pays d'asile pour avoir une vue générale de la situation d'ensemble et, par conséquent, pouvoir mieux planifier ;

5. L'aide envisagée sous l'angle bilatéral et sous l'angle multilatéral : l'aide multilatérale devrait tenir compte de l'aide bilatérale, afin d'empêcher les doubles emplois et d'assurer une approche intégrée ;

6. Etablissement d'un mécanisme effectif de recensement fonctionnant indépendamment des institutions de secours afin de déterminer de manière impartiale et professionnelle le nombre de personnes traversant les frontières qui ont besoin d'aide en cas d'arrivées massives ;

7. Mise au point d'un système d'alerte rapide fondé sur le rassemblement impartial des informations et des données concernant des situations potentielles d'exode massif, permettant de faire rapidement rapport au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies et aux organes intergouvernementaux compétents aux fins d'action rapide, si besoin est ;

8. Nomination d'un représentant spécial pour les questions humanitaires dont les tâches, esquissées dans la section précédente, seraient essentiellement les suivantes : a) prévenir ; b) surveiller ; c) dépolitiser les situations humanitaires ; d) s'acquitter des fonctions dont les institutions humanitaires ne peuvent se charger en raison de contraintes institutionnelles ou de contraintes découlant de leur mandat ; e) jouer un rôle d'intermédiaire de bonne volonté entre les parties intéressées ;

9. Identification, dans des groupes ayant une expérience des questions humanitaires, d'individus, hommes ou femmes, pouvant et voulant bien être invités à faire partie d'un corps d'« observateurs humanitaires » qui, en cas de besoin, pourrait surveiller l'évolution des situations et contribuer par sa présence à une désescalade de la tension. L'une des conditions préalables indispensables à l'exécution de ce rôle serait l'approbation des gouvernements intéressés. L'équipe faciliterait le travail du représentant spécial pour les questions humanitaires. » (272)

La coopération internationale en vue d'éviter de nouveaux courants de réfugiés

292. Le 24 septembre 1980, le ministre des Affaires étrangères de la République fédérale d'Allemagne adressait une lettre au Secrétaire général des Nations Unies pour « demander l'inscription à l'ordre du jour de la trente-cinquième session de l'Assemblée générale d'une question addition-

nelle importante et urgente intitulée 'Coopération internationale en vue d'éviter de nouveaux courants de réfugiés' » qui serait renvoyée à la Commission politique spéciale (273).

293. L'Assemblée générale approuvait, le 11 décembre 1980, le projet de résolution 35/124 proposé par la Commission politique spéciale et demandait au Secrétaire général un rapport comprenant les « vues, observations et suggestions formulées par les Etats Membres et ... tous renseignements complémentaires sur la question qu'il pourrait recevoir d'autres organes des Nations Unies ».

294. Les rapports du Secrétaire général des 23 octobre 1981, 9 septembre 1982 et 19 septembre 1983 rendent compte des vues de 36 gouvernements et de 9 institutions spécialisées et organes des Nations Unies (274). On relèvera, dans ces textes d'une signification évidente sur le plan politique et parfois doctrinal, les 10 « directives pour la conduite des Etats » proposés par la République fédérale d'Allemagne (275) et, dans un autre ordre d'idées, la fin de non-recevoir du Haut Commissaire pour les réfugiés qui « aide à résoudre les problèmes des réfugiés mais ne peut se préoccuper des circonstances qui les ont créés » (276).

295. Par sa résolution 36/148 du 16 décembre 1981, l'Assemblée générale, après avoir pris acte du premier rapport du Secrétaire général :

« ...

4. Décide de créer un groupe d'experts gouvernementaux composé de dix-sept membres ...

...

5. Prie le Groupe d'experts ... d'entreprendre dès que possible ... une étude complète sur tous les aspects du problème visant à élaborer des recommandations concernant des moyens appropriés de coopération internationale dans ce domaine, en tenant dûment compte du principe de la non-intervention dans les affaires intérieures d'Etats souverains ;

...

...

7. Demande au Groupe d'experts ... de tenir compte également de l'étude que le Rapporteur spécial doit présenter à la Commission des droits de l'homme ... »

296. Le *Rapport du Groupe d'experts gouvernementaux sur la coopération internationale en vue d'éviter de nouveaux courants de réfugiés*, daté du 2 mai 1986, est transmis le 13 mai 1986 par le Secrétaire général à l'Assemblée générale. Celle-ci, par sa résolution 41/70 du 3 décembre 1986 en « adopte les conclusions et recommandations ». Les principales recommandations figurent au paragraphe 66 du Rapport :

(273) Document A/35/242 du 25 septembre 1980.

(274) Documents A/36/582 et Corr. 1 et Add. 1 ; A/37/416 ; A/38/274.

(275) Document A/36/582, pp. 8-12.

(276) *Ibidem*, p. 48.

« B. RECOMMANDATIONS

66. En vue d'éviter de nouveaux courants massifs de réfugiés, l'Assemblée générale devrait demander aux Etats Membres de respecter en particulier les obligations suivantes :

a) Les Etats devraient respecter les principes inscrits dans la Charte des Nations Unies, en particulier, s'abstenir de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies et, conformément à la Charte, d'intervenir dans des affaires qui relèvent de la compétence nationale d'un autre Etat, étant donné que la violation de ces principes favorise tout particulièrement l'apparition de nouveaux courants massifs de réfugiés ;

b) Les Etats devraient, conformément aux dispositions de la Charte des Nations Unies et de la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies, résoudre leurs différends internationaux par des moyens pacifiques, de telle manière que la paix et la sécurité internationales ainsi que la justice ne soient pas mises en danger, et améliorer ainsi les situations qui recèlent des risques d'apparition de futurs courants de réfugiés ;

c) Compte tenu des responsabilités que leur impose la Charte des Nations Unies et en accord avec les obligations qui leur incombent en vertu des instruments internationaux existants dans le domaine des droits de l'homme, les Etats, dans l'exercice de leur souveraineté, devraient faire tout ce qui est en leur pouvoir pour prévenir de nouveaux courants massifs de réfugiés. Les Etats devraient donc s'abstenir de créer ou de renforcer par leurs politiques les causes et facteurs qui engendrent généralement des courants massifs de réfugiés ;

d) Les Etats devraient promouvoir les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels et, en conséquence, s'abstenir de les dénier à certains groupes de population ou de pratiquer la discrimination à leur égard en raison de leur nationalité, origine ethnique, race, religion ou langue, les obligeant ainsi, directement ou indirectement, à quitter leur pays ;

e) Les Etats devraient coopérer les uns avec les autres afin d'éviter à l'avenir des courants massifs de réfugiés. Ils devraient favoriser la coopération internationale sous toutes ses formes, en particulier aux niveaux régional et sous-régional, ce qui serait un moyen approprié et important de les éviter ;

f) Les Etats devraient, chaque fois qu'il se produit de nouveaux courants massifs de réfugiés, respecter les normes et principes généralement reconnus du droit international régissant les droits et obligations des Etats et des réfugiés directement intéressés, y compris ceux qui concernent le droit qu'ont les réfugiés à bénéficier de facilités pour rentrer volontairement et en sécurité à leur domicile dans leur patrie et, pour ceux qui ne souhaitent pas rentrer, le droit de recevoir le cas échéant l'indemnité compensatoire appropriée en provenance de celle-ci ;

g) Les Etats devraient être tenus, individuellement et collectivement, d'édicter des dispositions et de prendre les mesures appropriées en vue d'éviter de nouveaux courants de réfugiés qui peuvent faire suite à des catastrophes, cela, le cas échéant, avec l'appui des organisations internationales compétentes. En cas de catastrophes naturelles ou d'événements analogues, les Etats devraient, dans

toute la mesure de leurs moyens, aider les Etats intéressés de manière à remédier à la situation, et aussi à éviter de nouveaux courants massifs de réfugiés. » (277)

297. Si ces recommandations peuvent paraître décevantes au lecteur qui se fait une certaine idée du réfugié, telle qu'elle est reflétée plus ou moins par la définition des Convention & Protocole, elles n'étonnent nullement l'observateur des relations entre Etats et des structures internationales telles que celles-ci se présentent au milieu des années 80. Chacune de ces recommandations répond à des préoccupations de la communauté internationale. Au demeurant, l'ensemble se rattache davantage à la définition élargie du terme « réfugié » qu'on trouve dans la Convention de l'OUA qu'à la définition plus restrictive des Convention & Protocole.

Le Bureau de la recherche et de la collecte d'informations (ORCI)

298. La mise en œuvre des recommandations ci-dessus suppose de toute évidence une profonde modification des rapports qui existent entre Etats. En attendant et donnant suite à la recommandation 7) du Rapporteur spécial, recommandation appuyée par le Groupe d'experts, le Secrétaire général a créé le 1^{er} mars 1987 le *Bureau de la recherche et de la collecte d'informations* (ORCI), à New York. Ce Bureau est notamment chargé de mettre en œuvre les recommandations suivantes, faites au Secrétaire général par le Groupe d'experts :

- a) Accorder une attention constante à la question de la prévention de nouveaux courants massifs de réfugiés ;
- b) Veiller à ce que le Secrétariat reçoive à temps des informations plus complètes sur la question ;
- c) Améliorer la coordination au sein du Secrétariat, de façon à analyser les informations et à obtenir ainsi une évaluation rapide des situations risquant de provoquer de nouveaux courants massifs de réfugiés, et de communiquer les informations nécessaires aux organes de l'ONU compétents en consultation avec les Etats directement intéressés ;
- d) Contribuer à améliorer, au sein du Secrétariat, la coordination des efforts des organes et des institutions spécialisées des Nations Unies, ainsi que des Etats Membres intéressés, en vue d'une action plus efficace et menée en temps utile ;
- e) Envisager de prendre les mesures nécessaires aux fins énoncées dans le présent paragraphe » (278).

Prévention et traitement

299. On aura remarqué que dès 1981, l'Assemblée générale a fait la jonction entre les deux thèmes convergents des droits de l'homme et de la coopération internationale (279), même s'ils ont été examinés dans des commissions différentes jusques et y compris la session de 1986. Les deux questions

(277) Document A/41/324 du 13 mai 1986, pp. 17-18.

(278) *Ibidem*, § 70, pp. 18-19.

(279) *Cf. supra*, § 295.

restent à l'ordre du jour de l'Assemblée générale (c'est-à-dire de la Troisième Commission) comme le montre la résolution 43/154 adoptée le 8 décembre 1988. En raison de la complexité du problème et des lourdeurs inhérentes à l'Organisation, on ne doit guère s'attendre à des développements importants dans un proche avenir.

300. Cependant, la question se pose des rapports entre la prévention des éventuelles crises futures et le traitement des problèmes présents. On a vu que le Haut Commissariat tâche de rester à l'écart des essais de prévention, sans doute moins en raison des prescriptions de son Statut (280) que par crainte d'être entraîné — plus qu'il ne l'est de toute façon — dans les antagonismes qui opposent les Etats. Ces derniers, les Etats, semblent moins sensibles à ces préoccupations et à plusieurs reprises les résolutions concernant l'activité du Haut Commissariat se réfèrent aux « causes profondes » des problèmes de réfugiés et à leur prévention.

301. C'est ainsi que dans la résolution 42/109 du 7 décembre 1987 « Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés », l'Assemblée générale :

« 9. Considère qu'il importe de trouver des solutions durables aux problèmes des réfugiés et en particulier qu'il est nécessaire, ce faisant, de s'arrêter sur les causes qui contraignent les réfugiés et les personnes en quête d'asile à fuir leur pays d'origine, à la lumière du rapport du Groupe d'experts gouvernementaux sur la coopération internationale en vue d'éviter de nouveaux courants de réfugiés » ;

et que, dans ses « Conclusions générales sur la protection internationale » adoptées à l'issue de sa 39^e session, le 10 octobre 1988, le Comité exécutif :

« d) Souligne l'importance cardinale de traiter les causes sous-jacentes des mouvements de réfugiés, non seulement pour éviter de nouveaux afflux de réfugiés, mais également pour faciliter la résolution des problèmes existants ; » (281).

302. D'autre part, dans sa résolution 43/154 « Droits de l'homme et exodes massifs » du 8 décembre 1988, l'Assemblée générale :

« 8. Engage le Secrétaire général à utiliser les ressources disponibles pour consolider et renforcer le système d'alerte rapide dans le domaine humanitaire, entre autres en informatisant notamment dans les meilleurs délais le Bureau de la recherche et de la collecte d'informations et en renforçant la coordination entre les éléments pertinents du système des Nations Unies, dont le Bureau de la recherche et de la collecte d'informations, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, le Centre pour les droits de l'homme et les institutions spécialisées compétentes ; ».

303. On doit donc normalement prévoir que le HCR participera sous l'une ou l'autre forme, à titre consultatif plutôt qu'exécutif, à la recherche

(280) Cf. *supra*, §§ 98 et 294.

(281) Conclusion n° 50 (XXXIX).

des causes profondes des situations de réfugiés et aux efforts internationaux tendant à les prévenir.

Conclusions

304. Cet aperçu de près de 70 ans d'efforts internationaux montre que, dans le domaine des réfugiés et de l'asile, l'activité des Nations Unies procède directement de celle de la Société des Nations. Il n'y a pas de solution de continuité institutionnelle ou juridique.

305. Au début, la définition du terme « réfugié » revêt un aspect géographique et pragmatique. Elle devient universelle et rattachée à la doctrine des droits de l'homme en 1950/1951 lors de l'adoption du Statut du Haut Commissariat et de la Convention. Les tendances à l'extension conceptuelle se manifestent dès les années 50 et aboutissent dans les années 60 à des définitions élargies qui intéressent surtout les situations dans les pays en voie de développement. Tandis que sous l'influence de la « crise de l'asile », les définitions contenues dans les instruments juridiques sont interprétées dans de nombreux pays de façon restrictive, les tendances à l'extension des définitions subsistent.

306. Procédure développée à l'époque de la Société des Nations de façon empirique, puis assez formelle mais aussi sporadique, la détermination de la qualité de réfugié relevait, au début des activités de l'ONU, d'une institution spécialisée, l'Organisation internationale pour les réfugiés. Restituée à la compétence des Etats, l'institution de procédures formelles s'est développée peu à peu après l'entrée en vigueur des Convention & Protocole, bien qu'une bonne moitié des Etats contractants doivent encore faire le nécessaire. Dans un nombre croissant de pays, ces procédures ont engendré un développement considérable de la jurisprudence interne relative à l'asile et à la qualité de réfugié. Ces jurisprudences sont au demeurant souvent divergentes.

307. Les procédures extra-conventionnelles de détermination de la qualité de réfugié, soit par des Etats non contractants, soit par le HCR, sont un aspect important de la reconnaissance — ou du refus — de la qualité de réfugié, notamment dans les cas où l'on fait face à de grands nombres.

308. L'asile est un concept et une institution polymorphes. Les principaux instruments juridiques relatifs aux réfugiés adoptés dans le cadre des Nations Unies — surtout la Convention de 1951 et le Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés — sont très importants du point de vue du droit relatif à l'asile, même quand ils ne prescrivent pas l'octroi de l'asile à titre durable. Un certain nombre d'autres conventions des Nations Unies concernent aussi l'octroi de l'asile — sous la forme du refus de refouler ou d'extrader — et le contenu, les conditions juridiques de l'asile.

309. Les déclarations solennelles, résolutions, conclusions et autres textes de *soft law* occupent une place importante dans le développement du droit international — universel et régional — relatif à l'asile et aux réfugiés.

310. Le droit relatif aux réfugiés et à l'asile doit être considéré dans sa globalité : droit international de portée universelle, de portée régionale, droit interne. Les contours juridiques et institutionnels du réfugié et de l'asile apparaissent ainsi de façon plus concrète et au demeurant plus favorable.

311. En dépit de la crise de l'asile, la pratique des Etats apparaît dans l'ensemble sous un jour favorable. On compte dans le monde 14 à 15 millions de réfugiés qui bénéficient d'un asile temporaire ou durable. Cependant, les « bavures » restent nombreuses et regrettables.

312. L'échec de la Conférence des Nations Unies sur l'asile territorial de janvier / février 1977 et l'apparition de nombreuses situations de réfugiés d'une ampleur numérique considérable ont marqué le début d'une nouvelle approche des problèmes de l'asile et des réfugiés par la communauté internationale. Ces nouvelles démarches s'expliquent notamment par le grand développement, depuis la création de l'ONU, de la doctrine et du droit positif relatifs aux droits de l'homme. Cependant, les « exodes massifs » rappelaient à la communauté internationale que le problème des réfugiés est un problème de société, un problème politique.

313. Alors que les activités traditionnelles (accueil, asile temporaire ou durable, solutions durables) se poursuivent, les Nations Unies se préoccupent aujourd'hui également de l'étude des causes profondes des situations de réfugiés (282), de systèmes d'« alerte rapide » et de la prévention de nouveaux courants de réfugiés. Sur le plan international, le traitement de l'asile s'est enrichi de nouvelles dimensions.

Bruxelles, avril 1989.

(282) Il y a un demi-siècle, un éminent spécialiste écrivait : « Prévenir vaut mieux que guérir, et l'action internationale doit s'orienter vers la prévention de nouveaux courants de réfugiés en diminuant les tensions, politiques et sociales, qui risquent de provoquer des mouvements migratoires inopinés. » et il intitulait « Eliminer les causes des flux de réfugiés » une section de son chapitre « Solutions ».

(HORE SIMPSON, *op. cit.*, pp. 522 et 525 — traduit par nous).

Annexe I à la Constitution de l'Organisation internationale pour les réfugiés (OIR)

Annexe I

DÉFINITIONS — PRINCIPES GÉNÉRAUX

1. Les principes généraux énoncés ci-après font partie intégrante des définitions contenues aux première et deuxième parties de la présente Annexe.

a) L'Organisation aura pour principal objet de trouver au problème des réfugiés et des personnes déplacées *bona fide*, une solution rapide et positive, qui soit juste et équitable pour tous les intéressés.

b) La tâche essentielle en ce qui concerne les personnes déplacées, consiste à les encourager à retourner promptement dans leur pays d'origine et à aider leur retour, par tous les moyens possibles, en tenant compte des principes exposés au paragraphe c) ii) de la résolution adoptée le 12 février 1946 par l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies, concernant le problème des réfugiés (Annexe III).

c) Ainsi qu'il est stipulé dans la résolution adoptée le 16 février 1946 par le Conseil économique et social, aucune assistance internationale ne devra être accordée aux traîtres, quislings et criminels de guerre, et rien ne devra empêcher qu'ils ne soient livrés et punis.

d) L'Organisation devra s'assurer que son aide n'est pas exploitée pour encourager des activités subversives ou hostiles dirigées contre le Gouvernement de l'une quelconque des Nations Unies.

e) L'Organisation devra s'assurer que son aide n'est pas exploitée par des individus qui refusent manifestement de retourner dans leur pays d'origine, parce qu'ils préfèrent l'oisiveté aux rigueurs qu'ils auraient à supporter en participant à la reconstruction de leur pays, ou par des individus qui veulent se fixer dans d'autres pays pour des raisons purement économiques, et rentrent ainsi dans la catégorie des émigrants.

f) D'autre part, l'Organisation devra s'assurer qu'aucun réfugié ou personne déplacée *bona fide* et méritant ne soit privé de l'assistance qu'elle pourra être en mesure de lui offrir.

g) L'Organisation s'efforcera de remplir ses fonctions de manière à éviter de troubler les relations amicales entre nations. En cherchant à atteindre ce but, l'Organisation exercera une vigilance particulière dans les cas où l'on peut envisager le rétablissement ou la réinstallation de réfugiés ou de personnes déplacées soit dans des pays limitrophes de leurs pays d'origine, soit dans un territoire non autonome quelconque. L'Organisation tiendra dûment compte, entre autres éléments, de tout facteur qui pourrait révéler quelque crainte ou inquiétude légitime de la part soit du pays d'origine des personnes intéressées dans le premier cas, soit des populations autochtones dans le cas des territoires non autonomes.

2. Afin d'assurer l'application impartiale et équitable des principes ci-dessus, ainsi que des définitions ci-après, il conviendra d'instituer un organisme spécial de nature

semi-judiciaire, qui recevra une constitution, une procédure et un mandat appropriés.

PREMIÈRE PARTIE

Réfugiés et personnes déplacées au sens de la résolution adoptée le 16 février 1946 par le Conseil économique et social de l'Organisation des Nations Unies

SECTION A. — DÉFINITION DU TERME « RÉFUGIÉ »

1. Sous réserve des dispositions des sections C et D et de celles de la deuxième partie ci-après, le terme « réfugié » s'applique à toute personne qui a quitté le pays dont elle a la nationalité, ou dans lequel elle avait auparavant sa résidence habituelle, ou qui se trouve en dehors de ce pays et, qu'elle ait ou non conservé sa nationalité, qui appartient à l'une des catégories suivantes :

a) Victimes des régimes nazi et fasciste, ou de régimes ayant pris part, aux côtés de ceux-ci, à la deuxième guerre mondiale, ou encore de régimes quislings ou analogues, qui ont aidé ces régimes dans leur lutte contre les Nations Unies, que ces personnes jouissent ou non d'un statut international de réfugié ;

b) Républicains espagnols et autres victimes du régime phalangiste d'Espagne, jouissant ou non d'un statut international de réfugié ;

c) Personnes considérées comme « réfugiés » avant le commencement de la deuxième guerre mondiale, pour des raisons de race, de religion, de nationalité ou d'opinion politique.

2. Sous réserve des dispositions des sections C et D et de celles de la deuxième partie de la présente Annexe concernant l'exclusion de la compétence de l'Organisation des criminels de guerre, des quislings et des traîtres, le terme « réfugié » s'applique aussi à toute personne, autre qu'une personne déplacée (telle qu'elle est définie à la section B de la présente Annexe), qui se trouve en dehors du pays dont elle a la nationalité ou dans lequel elle avait auparavant sa résidence habituelle, et qui, par suite d'événements survenus après le début de la deuxième guerre mondiale, ne peut ou ne veut pas se réclamer de la protection du Gouvernement du pays dont elle a ou avait auparavant la nationalité.

3. Sous réserve des dispositions de la section D et de celles de la deuxième partie de la présente Annexe, le terme « réfugié » s'applique aussi aux personnes qui, ayant résidé en Allemagne ou en Autriche, et étant d'origine israélite, ou étrangères ou apatrides, ont été victimes des persécutions nazies et ont été retenues de force dans l'un de ces pays ou, obligées de s'enfuir, y ont été ramenées ultérieurement du fait de l'ennemi ou de circonstances créées par la guerre, et qui n'y sont pas encore réinstallées de façon stable.

4. Le terme « réfugié » s'applique aussi aux enfants non accompagnés qui sont orphelins de guerre ou dont les parents ont disparu, et qui se trouvent en dehors de leur pays d'origine. Ces enfants, s'ils sont âgés de 16 ans ou de moins de 16 ans, recevront par priorité toute l'aide possible, y compris, en règle générale, l'aide au rapatriement qui sera accordée à ceux dont la nationalité peut être déterminée.

SECTION B. — DÉFINITION DU TERME « PERSONNE DÉPLACÉE »

Le terme « personne déplacée » s'applique à toute personne, qui, par suite de l'action des autorités des régimes mentionnés au paragraphe 1 a) de la section A de la première partie de la présente Annexe, a été déportée du pays dont elle a la nationalité, ou dans lequel elle avait auparavant sa résidence habituelle, ou qui a été obligée de quitter ce pays, telles que les personnes qui ont été contraintes au travail obligatoire et qui ont été déportées du fait de leur race, de leur religion ou de leurs opinions politiques. Les personnes déplacées ne tomberont sous la compétence de l'Organisation que sous réserve des dispositions des sections C et D de la première partie et de celles de la deuxième partie de la présente Annexe. Si les raisons qui ont motivé leur déplacement ont cessé d'exister, ces personnes devront être rapatriées aussitôt que possible, conformément à l'article 2, paragraphe 1 a) de la présente Constitution, et sous réserve des dispositions des alinéas ii) et iii) du paragraphe c) de la résolution de l'Assemblée générale, en date du 12 février 1946, concernant le problème des réfugiés (Annexe III).

SECTION C. — CONDITIONS DANS LESQUELLES LES « RÉFUGIÉS »
OU « PERSONNES DÉPLACÉES »
TOMBERONT SOUS LA COMPÉTENCE DE L'ORGANISATION

1. Pour toutes les catégories énoncées ci-dessus, à l'exception de celles qui sont mentionnées aux alinéas 1 b) et 3 de la section A de la présente Annexe, les personnes dont il s'agit tomberont sous la compétence de l'Organisation, au sens de la résolution adoptée par le Conseil économique et social le 16 février 1946, si elles peuvent être rapatriées et si l'aide de l'Organisation est nécessaire pour assurer leur rapatriement ou si, en toute liberté, et après avoir eu pleinement connaissance de la situation et des renseignements fournis par le Gouvernement du pays dont elles ont la nationalité ou dans lequel elles avaient antérieurement leur résidence habituelle, elles ont finalement et définitivement fait valoir des raisons satisfaisantes pour ne pas y retourner.

a) Seront considérées comme raisons satisfaisantes :

i) La persécution ou la crainte fondée de persécutions du fait de la race, de la religion, de la nationalité ou des opinions politiques, à condition que ces opinions ne soient pas en conflit avec les principes de l'Organisation des Nations Unies, énoncés au Préambule de la Charte des Nations Unies ;

ii) Les objections de nature politique jugées « satisfaisantes » par l'Organisation, ainsi qu'il est prévu au paragraphe 8 a) (1) du rapport de la Troisième Commission de l'Assemblée générale, adopté par l'Assemblée le 12 février 1946 ;

iii) Dans le cas des personnes rentrant dans les catégories mentionnées aux alinéas 1 a) et 1 c) de la section A, des raisons de famille impérieuses tirant leur origine de persécutions antérieures, ou des raisons impérieuses de débilité ou de maladie.

b) Seront normalement considérés comme « renseignements suffisants », les renseignements sur les conditions régnant dans les pays auxquels appartiennent les réfugiés ou les personnes déplacées en question, fournis directement à ces réfugiés ou personnes déplacées par les représentants des Gouvernements de ces

(1) *Paragraphe 8 a) :*

« En répondant au représentant de la Belgique, le Président a déclaré qu'il était sous-entendu que l'organisation internationale déciderait si les objections étaient ou n'étaient pas 'satisfaisantes' et qu'il était clair que de telles objections pourraient être de nature politique. »

pays ; on mettra à la disposition de ces derniers tous les moyens qui leur permettent de visiter les camps et centres de rassemblement des réfugiés et personnes déplacées afin de pouvoir leur communiquer les renseignements en question.

2. Dans le cas de tous les réfugiés visés par les dispositions de l'alinéa 1 b) de la section A de la présente Annexe, les personnes intéressées relèveront de la compétence de l'Organisation, au sens de la résolution adoptée le 16 février 1946 par le Conseil économique et social de l'Organisation des Nations Unies, tant que le régime phalangiste d'Espagne continuera d'exister. Au cas où ce régime serait remplacé par un régime démocratique, elles devront alors fournir, pour justifier leur refus de retourner en Espagne, des raisons satisfaisantes correspondantes à celles qui sont mentionnées au paragraphe 1 a) de la présente section.

SECTION D. — CONDITIONS DANS LESQUELLES LES RÉFUGIÉS
ET PERSONNES DÉPLACÉES CESSERONT DE RELEVER
DE LA COMPÉTENCE DE L'ORGANISATION

Cesseront de relever de la compétence de l'Organisation, les réfugiés et personnes déplacées :

- a) Qui seront retournés dans le pays dont ils ont la nationalité sur le territoire de l'une des Nations Unies, à moins que le lieu de leur ancienne résidence où ils désirent retourner ne se trouve en dehors de ce pays ; ou
- b) Qui auront acquis une nouvelle nationalité ; ou
- c) Qui se seront, au jugement de l'Organisation, établis d'une autre façon de manière stable ; ou
- d) Qui auront, sans raison valable, refusé d'accepter les propositions de l'Organisation pour leur réinstallation ou leur rapatriement ; ou
- e) Qui ne feront aucun effort sérieux pour gagner leur vie, tout en ayant la possibilité de le faire, ou profiteront indûment de l'aide fournie par l'Organisation.

DEUXIÈME PARTIE

Personnes qui ne relèveront pas de la compétence de l'Organisation

1. Les criminels de guerre, quislings et traîtres.
2. Toutes autres personnes dont on peut prouver :
 - a) Qu'elles ont aidé l'ennemi à persécuter les populations civiles de pays qui sont Membres de l'Organisation des Nations Unies ; ou
 - b) Qu'elles ont, depuis le début de la deuxième guerre mondiale, volontairement aidé les forces ennemies dans leurs opérations contre les Nations Unies (2).
3. Les criminels de droit commun tombant sous le coup des dispositions des traités d'extradition.

(2) Le fait d'avoir simplement continué à remplir des fonctions normales et pacifiques, sans intention déterminée d'aider l'ennemi contre les Alliés ou contre les populations civiles des territoires occupés par l'ennemi, ne sera pas considéré comme constituant une « aide volontaire ». Cette disposition s'appliquera également aux actes de caractère humanitaire, tels que l'assistance aux blessés et mourants, sauf dans les cas où une assistance de cette nature donnée à des nationaux d'un pays ennemi, aura été refusée à des nationaux alliés auxquels elle aurait pu être donnée.

4. Les personnes d'origine allemande du point de vue ethnique (qu'il s'agisse de ressortissants allemands ou de personnes appartenant aux minorités allemandes dans d'autres pays) qui :

a) Venant d'autres pays, ont été ou peuvent être transférées en Allemagne ;

b) Ont été évacuées d'Allemagne vers d'autres pays au cours de la deuxième guerre mondiale ;

c) Se sont enfuies d'Allemagne ou y sont revenues en fugitifs, ou qui ont quitté les lieux où elles résidaient pour s'enfuir dans des pays autres que l'Allemagne, afin d'éviter de tomber aux mains des armées alliées.

5. Les personnes qui bénéficient d'une aide financière et de la protection du pays dont elles ont la nationalité, à moins que ce pays ne demande l'assistance internationale à leur profit.

6. Les personnes qui, depuis la cessation des hostilités de la deuxième guerre mondiale :

a) Ont fait partie d'une organisation quelconque dont l'un des buts était de renverser, par la force des armes, le Gouvernement de leur pays d'origine, si ce pays est Membre de l'Organisation des Nations Unies, ou le Gouvernement d'un autre Membre de l'Organisation des Nations Unies, ou qui ont fait partie d'une organisation terroriste quelconque ;

b) Ont été à la tête de mouvements hostiles au Gouvernement de leur pays d'origine, si ce pays est Membre de l'Organisation des Nations Unies, ou ont dirigé des mouvements qui recommandaient aux réfugiés de ne pas retourner dans leur pays d'origine ;

c) Appartiennent, au moment où elles sollicitent l'aide de l'Organisation, aux forces armées ou aux cadres civils d'un pays étranger.

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE (*)

- AGA KHAN, Sadruddin, *Les droits de l'homme et les exodes massifs* (Nations Unies, Conseil économique et social, Commission des droits de l'homme, E/CN.4/1503, 17 février 1982).
- BEKAERT, Hermann, *Le statut des étrangers en Belgique*, Tome I, vol. I et II, Larcier, Bruxelles, 1940.
- European Consultation on Refugees and Exiles, *Asylum in Europe*, Amsterdam, 1983.
- GRAHL-MADSEN, Atle, *The Status of Refugees in International Law*, Sijthoff, Leyden, Vol. I, 1966, Vol. II, 1972.
- GRAHL-MADSEN, Atle, *Territorial Asylum*, Almqvist & Wiksell International, Stockholm, 1980.
- HARTLING, Poul, « Concept and definition of 'refugee' — legal and humanitarian aspects », in *Nordisk Tidsskrift for International Ret*, Vol. 48, Fasc. 3-4, 1979, pp. 123-138.
- Haut Commissaire (des Nations Unies pour les réfugiés), *Documents de travail présentés par le Haut Commissaire au sous-comité plénier sur la protection internationale 1977-1980* (HCR/PRO/3), Genève, 1981.
- Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés* (HCR/IP/4/FRE), Genève, 1979.
- HOLBORN, Louise W., *Refugees : A Problem of our Time*, Vol. I & II, The Scarecrow Press, Metuchen, N.J., 1975.
- HOPE SIMPSON, Sir John, *The Refugee Problem, Report of a Survey*, Oxford University Press, 1939.
- JAEGGER, Gilbert, *Statut et protection internationale des réfugiés*, in *Résumé des cours*, Institut international des droits de l'homme, Neuvième session d'enseignement, Strasbourg, juillet 1978.
- JAEGGER, Gilbert, *Etude des déplacements irréguliers des demandeurs d'asile et des réfugiés*, préparée pour le Groupe de travail sur les déplacements irréguliers des demandeurs d'asile et des réfugiés (WG/M/3), Genève, 1985.
- MELANDER, Göran, *The Two Refugee Definitions*, Report n° 4, Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law, Lund, 1987.
- Nations Unies, Département des questions sociales, *Une étude sur l'apatridie* (E/1112, E/1112/Add.1 et E/1112/Add.1/Corr.1), New York, 1949.
- Nations Unies, Assemblée générale, *Rapport du Groupe d'experts gouvernementaux sur la coopération internationale en vue d'éviter de nouveaux courants de réfugiés* (A/41/324, Annexe), 13 mai 1946.
- RISTELHUEBER, René, *Au secours des réfugiés*, Librairie Plon, Paris, 1951.

(*) Ne figurent pas dans cette bibliographie sommaire :

- les résolutions, instruments juridiques et autres documents des Nations Unies (ou d'autres organisations intergouvernementales), sauf quelques textes individuels ou collectifs qui nous paraissent spécialement importants,
- les ouvrages consultés uniquement sur l'un ou l'autre détail.

- ROBINSON, Nehemiah, *Convention relating to the Status of Refugees*, Institute of Jewish Affairs, New York, 1953.
- SCHNYDER, F., « Les aspects juridiques actuels du problème des réfugiés », in *Recueil des Cours de l'Académie de droit international*, La Haye, 1965, vol. I.
- TAKKENBERG, Alex & TAHBAZ, Christopher C., *The Collected Travaux Préparatoires of the 1951 Geneva Convention relating to the Status of Refugees*, Vol. I-III, Dutch Refugee Council under the auspices of the European Legal Network on Asylum, Amsterdam, 1988 (édition provisoire).
- VERNANT, Jacques, *Les réfugiés dans l'après-guerre*, Editions du Rocher, Monaco, 1953.
- WEIS, Dr. P. (**), « The 1967 Protocol relating to the Status of Refugees and some Questions of the Law of Treaties », in *The British Yearbook of International Law*, 1967, pp. 39-70.

Ouvrages de jurisprudence (***)

- Association pour le droit des étrangers (ADDE), *Revue du droit des étrangers*, Bruxelles, 1982-.
- FERNHOUT, mr. R., *Rechtspraak Vluchtelingenrecht*, in *Asiel- en Vluchtelingenrecht* (E.A. Alkema e.a., redactie), Ars Æqui Libri, Nijmegen, 1985.
- GROENENDIJK, prof. mr. C.A. en SWART, prof. mr. A.M.J. (onder redactie van), *Rechtspraak Vreemdelingenrecht*, Ars Æqui Libri, Nijmegen, 1968-.
- MARX, Reinhard, *Asylrecht, Band 1, Rechtsprechungssammlung mit Erläuterungen*, 4. Auflage, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1984.
- TIBERGHIEU, Frédéric, *La protection des réfugiés en France*, Economica, Paris, Presses universitaires d'Aix-Marseille, Aix-en-Provence, 2^e édition, 1988.
- Vlaams Overlegcomité Migratie (V.O.CO.M.), *Tijdschrift voor Vreemdelingenrecht*, Brussel, 1982-.
- Zentrale Dokumentationsstelle der freien Wohlfahrtspflege für Flüchtlinge e.V., *Rechtsentscheidungen* (ZDWF-Informationskarteikarten-Dienst), Bonn, 1982-.

ERRATUM

Dans l'article que M. Gilbert JAEGER a consacré à « La détermination du statut de réfugié en Belgique » (*R.B.D.I.*, 1987-1, pp. 72 à 85), il convient de lire au lieu de la dernière phrase, page 85 (« On regrettera... 14 juillet 1987. ») le texte suivant :

« Cette faculté, que le projet de loi 689/1 entendait supprimer, a été finalement maintenue dans la loi du 14 juillet 1987. »

(**) Les apports nombreux et considérables du Dr. Paul Weis au droit international relatif à l'asile et aux réfugiés ne sauraient être cités ici. Cf. HOLBORN, *op. cit.*, pp. 1471-1473.

(***) Il s'agit uniquement de recueils ou rubriques de jurisprudence concernant les réfugiés (et étrangers). Ces indications sont assez incomplètes, spécialement en ce qui concerne la République fédérale d'Allemagne.