Document généré le 12 oct. 2024 00:39

Revue québécoise de droit international
Quebec Journal of International Law
Revista quebequense de derecho internacional

LA PERTINENCE DE LA PROTECTION DES RÉFUGIÉS AU XXIe SIÈCLE

Gilbert Jaeger

Volume 14, numéro 1, 2001

URI : https://id.erudit.org/iderudit/1100283ar
DOI : https://doi.org/10.7202/1100283ar

Aller au sommaire du numéro

Éditeur(s)

Société québécoise de droit international

ISSN

0828-9999 (imprimé)
2561-6994 (numérique)

Découvrir la revue

Citer cet article

Jaeger, G. (2001). LA PERTINENCE DE LA PROTECTION DES RÉFUGIÉS AU XXIe SIÈCLE. *Revue québécoise de droit international / Quebec Journal of International Law / Revista quebequense de derecho internacional*, *14*(1), 1–6. https://doi.org/10.7202/1100283ar

Résumé de l'article

À l'aube du nouveau millénaire, nous sommes en mesure de nous interroger sur la protection des réfugiés et les formes qu'elle revêtira dans l'avenir. Rien ne permet de croire que la tension entre races, entre nationalités, entre groupes ethno-religieux qui est à l'origine de beaucoup de situations de réfugiés actuelles, ainsi que, le surpeuplement et sous-développement disparaîtront prochainement. La présence de réfugiés sur le territoire d'un État entraîne la nécessité de leur protection à la fois nationale et internationale. La protection internationale est assurée par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, et, entre autres, la Cour européenne des Droits de l'Homme, la Cour interaméricaine des Droits de l'Homme et la Convention américaine relative aux Droits de l'Homme « Pacte de San José de Costa Rica » ainsi que les services responsables au sein de l'Organisation de l'Unité Africaine. Quant aux formes de protection, la crise de l'institution d'asile et la protection temporaire sont à nouveau un sujet d'actualité.

Tous droits réservés © Société québécoise de droit international, 2001

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

https://www.erudit.org/fr/

LA PERTINENCE DE LA PROTECTION DES RÉFUGIÉS AU XXIe SIÈCLE

Par Gilbert Jaeger

À l'aube du nouveau millénaire, nous sommes en mesure de nous interroger sur la protection des réfugiés et les formes qu'elle revêtira dans l'avenir. Rien ne permet de croire que la tension entre races, entre nationalités, entre groupes ethno-religieux qui est à l'origine de beaucoup de situations de réfugiés actuelles, ainsi que, le surpeuplement et sous-développement disparaîtront prochainement. La présence de réfugiés sur le territoire d'un État entraîne la nécessité de leur protection à la fois nationale et internationale. La protection internationale est assurée par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, et, entre autres, la Cour européenne des Droits de l'Homme, la Cour interaméricaine des Droits de l'Homme et la Convention américaine relative aux Droits de l'Homme « Pacte de San José de Costa Rica » ainsi que les services responsables au sein de l'Organisation de l'Unité Africaine. Quant aux formes de protection, la crise de l'institution d'asile et la protection temporaire sont à nouveau un sujet d'actualité.

At the beginning of the 21st century, one should pose questions about refugee protection and the forms that the protection shall be taking in the near future. The tensions between races, nationalities, ethno-religious groups as well as demographic explosion and underdevelopment which are some of the causes of refugee movements are unlikely to disappear in the near future. The presence of refugees on the territory of a State necessitates their protection both at national and international level. The international protection is assured by United Nations High Commissioner for Refugees, and, among others, by the European Court of Humans Rights, Interamerican Court of Human Rights and the American Convention of Human Rights « Pacte de San José de Costa Rica », as well as by the services of the Organization of African Unity. Regarding the forms of protection, the asylum crisis and the institution of the temporary protection are again topical issues .

I. Remarques liminaires

Il n'est pas excessif de constater qu'il y a depuis quelque temps un certain désarroi doctrinal en matière de protection des réfugiés, qui se conjugue au demeurant avec un désarroi dans la politique des réfugiés pratiquée par les États et par les organisations intergouvernementales. On est donc fondé à se poser, au début d'un nouveau siècle, un certain nombre de questions. Les situations de réfugiés persisteront-elles? Y aura-t-il une protection des réfugiés? Et quelles formes revêtira-t-elle?

II. Persistance des situations de réfugiés

Les situations de réfugiés persistent-elles au XXIe siècle et faut-il s'attendre à de nouvelles situations? Si l'on examine les situations de réfugiés des deux dernières décennies, on constate tout d'abord que la plupart continuent de persister. On doit craindre aussi que les 5 motifs de persécution – ou de crainte de persécution – énoncés dans la définition universelle, celle de la *Convention de 1951*, continueront d'engendrer de nouvelles situations.

Rien ne permet de croire que la tension entre races, entre nationalités, entre groupes ethno-religieux qui est à l'origine de beaucoup de situations de réfugiés actuelles, disparaîtra prochainement. Ou que des tensions similaires ne vont pas s'aggraver et produire de nouveaux réfugiés. De même, les médias signalent tous les jours des cas de persécution pour opinions politiques dans les pays les plus divers. L'émergence de nouveaux réfugiés et de nouvelles situations de réfugiés paraît donc certaine.

Une raison qui joue en faveur de cette vue pessimiste est l'aggravation de la pression démographique. Si certaines zones de concentration urbaine (une partie de l'Europe occidentale, la Nouvelle Angleterre, Mexico-ville, par exemple) ne produisent en général pas de réfugiés, on doit par contre attribuer à la pression démographique l'origine de conflits ethno-religieux dans les zones moins urbanisées de l'Afrique centrale ou occidentale ou de l'Asie du Sud et du Sud-Est. Or, l'expansion démographique est une certitude qu'on verra se réaliser, en tout cas pendant la première moitié du XXIe siècle.

Il n'est évidemment pas question d'ajouter le surpeuplement comme un sixième motif de crainte de persécution à la définition du terme réfugié. Mais le surpeuplement est souvent une cause de pauvreté, de sous-développement économique, social et politique. Une cause de non-respect des droits de l'Homme les plus élémentaires et d'un climat de persécution.

III. L'évolution des États

Le réfugié, au sens de la définition habituelle, ne le devient qu'en franchissant une frontière. À cet égard, la structure des États a commencé à se modifier au XXe siècle et le mouvement est appelé à se développer au XXIe. Nous voulons parler du groupement des États. En Europe, nous avons le Benelux depuis 1948, le Conseil nordique depuis 1957, la Communauté des États indépendants (CEI) depuis 1991 et l'Union Européenne depuis 1993. L'Ansea (Asean) groupe les États d'Asie du Sud-Est asiatique depuis 1967. En Amérique du Nord, l'Alena (Nafta) existe depuis 1993 et en Amérique du Sud, le Mercosur depuis 1995.

Initialement, ces États se sont groupés surtout pour des raisons économiques mais leur union évolue lentement vers des fédérations politiques. Les frontières intérieures de ces fédérations deviendront plus perméables pour leurs habitants et à la longue il n'y aura plus, juridiquement, de réfugiés d'un État dans un autre État de la même fédération. L'Union européenne montre ce processus en plein développement et les États-Unis d'Amérique montrent son aboutissement possible et même probable. Le groupement des États tend donc à réduire, au XXIe siècle, les possibilités des situations de réfugiés.

Il est moins probable que nous assistions dans les décennies à venir à l'implosion de systèmes fédéraux existants, à l'instar de l'implosion des systèmes soviétiques ou yougoslave à la fin du siècle dernier, en Eurasie, et de la Somalie, en Afrique. Mais on ne saurait exclure cette hypothèse qui, si elle se vérifiait, augmenterait la possibilité de nouvelles situations de réfugiés.

IV. Les agents de la protection

La présence de réfugiés sur le territoire d'un État entraîne la nécessité de leur protection. On n'imagine pas qu'il puisse en être autrement alors que l'agent de la protection des réfugiés est tout d'abord l'État. Ceci en vertu du principe qu'il appartient à l'État de protéger toute personne qui se trouve sur son territoire. Cette protection s'exerce selon le droit interne mais également selon les traités auxquels l'État est partie. La protection de l'État est donc à la fois nationale et internationale.

Les organes intergouvernementaux exercent la protection internationale que les traités leur confient. Il s'agit ici surtout de Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et de la Convention et du Protocole relatifs au statut des réfugiés. Dans une faible mesure il convient de citer aussi la Commission et la Cour européenne des Droits de l'Homme qui appliquent la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et les Protocoles qui s'y rapportent. On doit y ajouter la Commission et la Cour interaméricaine des Droits de l'Homme et la Convention américaine relative aux Droits de l'Homme « Pacte de San José de Costa Rica » ainsi que les services responsables au sein de l'Organisation de l'Unité Africaine de la mise en œuvre de la Convention de l'OUA réagissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique.

Mais la protection des réfugiés ne consiste pas seulement dans l'application des traités sur les plans administratif et juridique. Il faut aussi songer au rôle normatif et législatif de l'Assemblée générale des Nations Unies, du Conseil économique et social, du Comité exécutif du HCR à l'échelon universel, et du rôle du Conseil de l'Europe, de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe, de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe, de l'Organisation des États américains, de l'Organisation de l'Unité Africaine et du Comité juridique consultatif Afrique-Asie à l'échelon régional. Cette liste n'est au demeurant pas exhaustive.

On n'aura garde d'oublier le rôle supplétif des organisations non-gouvernementales. Les ONG sont les principaux contacts directs de la société civile avec les réfugiés et jouent un rôle capital dans la mise en œuvre des conventions internationales aussi bien que du droit interne. La scolarisation des enfants, par exemple, ou trouver un emploi pour les réfugié(e)s adultes ne se conçoivent guère sans l'intervention des ONG. Or, il s'agit bien ici de droits primordiaux prévus par les conventions et aussi par le droit interne.

Cette structure nationale, régionale et internationale des agents de la protection des réfugiés restera vraisemblablement en place au XXIe siècle. Ce qui ne saurait l'empêcher d'évoluer. On sait ainsi que la Haut Commissariat est soucieux de renforcer la surveillance de la mise en preuve de la Convention et du Protocole qui lui incombe en vertu des articles 35 et II, respectivement. On peut aussi souhaiter un rôle plus actif de certaines organisations telles que l'OAE et l'OUA de même que la création d'organisations semblables sur le contient asiatique.

Du côté des ONG il est certain que l'apparition de nouvelles associations et la disparition d'organisations existantes se poursuivra à un rythme assez soutenu. Dans l'ensemble, on doit s'attendre à ce que l'importance du rôle des ONG augmente.

V. Les instruments juridiques de protection

De même que le principal agent de protection est l'État, les principaux instruments juridiques de protection sont les lois et règlements du droit interne. Ces instruments du droit interne sont modifiés constamment au gré des tendances dominantes. C'est ainsi qu'on a vu, en Europe, des modifications restrictives des lois relatives à l'asile et aux réfugiés succéder, depuis la fin des années 80, à une tendance législative libérale des années 70 ou du début des années 80, selon l'État concerné. L'auteur du présent article souhaite le retour à la tendance libérale.

Les « consultations mondiales » sur la protection, organisées depuis la fin de l'an 2000 par le Haut Commissariat, ont pour objet d'examiner la mise en œuvre du principal instrument juridique international, la *Convention de 1951* et le *Protocole de 1967 relatifs aux statut des réfugiés*. Selon l'opinion qui domine depuis un grand nombre d'années, il n'est pas souhaitable de réviser la *Convention de 1951*, de crainte de tomber de Charybde en Scylla. Par contre, on n'exclut pas la rédaction d'un nouveau protocole qui permettrait de tenir compte de faits nouveaux et surtout de

tendances nouvelles en matière de protection, telles que définir de nouvelles catégories de personnes méritant la protection internationale.

Il semble d'ores et déjà acquis qu'on verra au cours des prochaines décennies le développement d'instruments juridiques régionaux nouveaux, si l'on en juge par ce que fait depuis plusieurs années l'Union européenne. On peut prévoir, mais sans doute pas pour l'avenir immédiat, le développement d'un droit africain du réfugié basé sur la Convention de l'OUA et peut-être des droits américain et asiatique qui se grefferaient sur des traités régionaux existants ou à conclure. Ce serait un des aspects de la globalisation du droit relatif à l'asile et au réfugié.

VI. Les formes de la protection

Depuis le début de la protection contemporaine, pratiquement au début du siècle passé, la protection a été ré-active, c'est-à-dire qu'on protège le réfugié après que celui-ci l'est devenu, généralement en quittant le pays où il (elle) craint la persécution. La protection pro-active, exercée dans le pays où l'on craint la persécution et avant que le futur réfugié éventuel ne le quitte, est une conception et une pratique nouvelles de la protection[1] que la précédente Haut Commissaire, Madame Sadako Ogata, a préconisées et même pratiquées, notamment dans la ci-devant Yougoslavie.

Les nouvelles stratégies de protection ont pour objet de :

- stabiliser la population dans le pays de départ potentiel;
- éviter la contrainte de fuir;
- mettre en œuvre le droit de rester dans son pays;
- faire appliquer les droits de l'Homme;
- faire appliquer les droits des minorités nationales ou ethno-religieuses;
- doter les pays concernés d'instruments juridiques et d'institutions de protection;
- mettre en œuvre le principe de la responsabilité de l'État envers ses propres ressortissants et envers les autres États.

La possibilité d'exercer une protection dans le pays d'origine doit être évaluée dans chaque cas. Elle exige le consentement du gouvernement du pays

---

[1] On notera que la résolution adoptée à Évian le 14 juillet 1938 qui instituait le Comité intergouvernemental pour les réfugiés (CIR) faisait rentrer « dans les limites de la compétence du Comité intergouvernemental […] 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[…] »

d'origine, à moins qu'il y ait implosion de l'État, absence de véritable autorité gouvernementale.

Tant au Comité exécutif du HCR qu'à l'Assemblée générale, les gouvernements ont fait bon accueil à ces nouvelles stratégies de protection de la Haut Commissaire, bien qu'elles n'aient été nullement prévues par le Statut du HCR. Quand elles sont efficaces, ces nouvelles stratégies dispensent les gouvernements d'accueillir de grands nombres de réfugiés et de leur accorder l'asile. C'est en effet la difficulté d'accueillir mais aussi la crainte de devoir accueillir de grands nombres de réfugiés et de leur accorder l'asile qui sont un aspect essentiel de ce que l'on a appelé – depuis le début des années 80 – la crise de l'asile.

C'est à cette attitude des gouvernements qu'il faut rattacher une autre stratégie de protection : la protection temporaire. Il s'agit d'accueillir un afflux d'étrangers sur le territoire de l'État non pas en vertu de dispositions conventionnelles mais simplement parce qu'ils ont quitté leur pays afin d'obtenir une protection, et de leur accorder des droits civils, économiques, sociaux et culturels qui leur assurent pendant leur séjour temporaire un statut respectueux des droits de l'Homme. Ces étrangers gardent la possibilité de solliciter l'asile mais la procédure d'asile peut être suspendue pendant la période de protection temporaire.

La protection temporaire est en fait une pratique assez ancienne qui a été remise en valeur au début des années 1980 à l'intention des réfugiés de la mer – ou boat people – en Asie du Sud-Est et plus récemment, en 1992, à l'intention des réfugiés de l'ancienne Yougoslavie. L'Union européenne étudie depuis quelques années un régime de protection temporaire qui serait utilisé par les États membres en cas d'afflux massif de demandeurs d'asile ou réfugiés. Une proposition de directive du Conseil européen pourrait être approuvée en mai 2001.

* * *

Ce nouveau XXIe siècle est impossible à scruter jusqu'au bout. Mais ce n'est pas non plus une page tout à fait blanche. Nous avons tenté d'indiquer quelques développements probables, en tout cas probables pour les quelques années à venir.