

49. Toutefois, la définition du terme "réfugié" de la Convention de l'OUA contient, en son article I.2, une innovation qui revêt une importance considérable du point de vue tant pratique que doctrinal. A partir de la fin des années cinquante et jusqu'à ce jour, le continent africain a connu des déplacements massifs de population où l'élément "réfugié" était très apparent. Ces déplacements trouvent leur origine dans des situations coloniales (guerres de libération, régimes minoritaires etc.), de même que dans des conflits internes de l'ère post-coloniale où le facteur ethnique est généralement présent. De telles circonstances appellent une conception élargie du terme "réfugié" et, en adoptant une définition inspirée sans conteste des réalités africaines, mais également débarrassée des préoccupations restrictives qui avaient de toute évidence dominé la Conférence de plénipotentiaires de 1951, l'Organisation de l'Unité Africaine a sans aucun doute fait preuve d'une grande mesure de pragmatisme et de sagesse politique.

50. Sous réserve de différences de rédaction, les clauses d'exclusion et de cessation de la Convention de l'OUA sont très semblables - et, en fait, en grande partie empruntées - à celles de la Convention de 1951. Les principales différences, plutôt des additifs, se trouvent à l'article 1.4 (g) : "si (la personne) a enfreint gravement les buts poursuivis par la présente Convention" et au 5 (c) : "que (la personne) s'est rendue coupable d'agissements contraires aux objectifs et aux principes de l'Organisation de l'Unité Africaine".

C. Détermination du statut de réfugié

51. Les instruments juridiques internationaux - et d'ailleurs les instruments nationaux - relatifs aux réfugiés ne peuvent être appliqués qu'aux personnes reconnues comme tels. La détermination du statut de réfugié est donc essentiellement une exigence technique inhérente à tout instrument juridique concernant les réfugiés.

52. L'analyse des instruments juridiques relatifs aux réfugiés montre que la détermination de la qualité de réfugié ne saurait revêtir qu'un caractère déclaratoire et non pas un caractère constitutif. Cette considération est importante non seulement d'un point de vue juridique proprement dit, mais également du point de vue diplomatique. Si l'on soutenait que la détermination de la qualité de réfugié constitue, confère cette dernière qualité, ceci pourrait être une cause supplémentaire de difficultés entre l'Etat d'origine et l'Etat d'asile. On peut arguer sans doute que la qualité de réfugié n'entraîne pas de conséquences pratiques, administratives, tant que la qualité de réfugié n'a pas été établie. En fait, une analyse insuffisante qui n'établit pas nettement la distinction entre l'aspect juridique et l'aspect administratif, a été et est encore à l'origine de débats et de difficultés pratiques.

53. Les instruments juridiques internationaux, s'ils contiennent une définition du terme "réfugié", ne contiennent pas de dispositions particulières quant à la procédure de détermination de la qualité de réfugié. Une exception notoire est celle de la Constitution de l'OIR qui prévoyait dans son Annexe I "un organisme spécial de nature semi-judiciaire" "afin d'assurer l'application impartiale et équitable des principes ci-dessus, ainsi que des définitions ci-après". Le système "d'éligibilité" de l'OIR revêtait un caractère nettement supranational.

54. La compétence pour la détermination du statut de réfugié dépend de l'instrument sous le régime duquel le processus de détermination a lieu. Dans les Etats contractants de la Convention de 1951 et/ou du Protocole de 1967, il incombe à l'Etat contractant intéressé de déterminer la qualité de réfugié. A une époque où le système d'éligibilité passablement complexe de l'OIR était encore en vigueur, la Convention de 1951 n'a guère accordé d'attention à cette question et la seule mention se trouve à l'article 9 : "... en attendant qu'il soit établi par ledit Etat Contractant que cette personne est effectivement un réfugié". La Convention de l'OUA est plus explicite, qui prévoit à l'article I.6 : "Aux termes de la présente Convention, il appartient à l'Etat contractant d'asile de déterminer le statut de réfugié du postulant". Quant à la qualité de réfugié en vertu du Statut du HCR, il incombe évidemment au Haut Commissaire pour les réfugiés de la déterminer.

55. Une procédure formelle de détermination du statut de réfugié, c'est-à-dire une procédure prescrite par voie légale ou réglementaire, n'existe que dans un nombre limité d'Etats contractants de la Convention de 1951, du Protocole de 1967 et/ou de la Convention de l'OUA 16/. Ces procédures sont d'une grande variété, allant de la décision administrative sans appel ou prévoyant des possibilités d'appel limitées, jusqu'à une procédure très formelle de caractère administratif ou judiciaire comportant plusieurs échelons d'appel, y compris la cassation, par exemple en République fédérale d'Allemagne. L'association du HCR à ces procédures est également très variable. Dans un Etat, le délégué du HCR a reçu une délégation de pouvoirs du ministre des affaires étrangères afin de déterminer la qualité de réfugié; dans d'autres cas, un représentant du HCR est membre de l'instance d'appel; dans d'autres cas encore, le représentant du HCR a reçu un statut d'observateur auprès de la commission de détermination du statut de réfugié.

56. L'absence d'une procédure formelle de détermination de la qualité de réfugié peut signifier que l'on dénie au réfugié, dans la pratique administrative, le statut qui lui est juridiquement conféré par les instruments internationaux. De ce point de vue, si l'on considère la situation à l'échelon universel, elle n'est guère satisfaisante.

57. Au cours des années récentes on a évoqué à plusieurs tribunes, entre autres au Comité exécutif du programme du Haut Commissaire et au Conseil de l'Europe, la question de l'harmonisation de la détermination de la qualité de réfugié 17/. Cette préoccupation trouve son origine dans le fait que la procédure de détermination du statut de réfugié n'est nullement uniforme dans les divers pays où une telle procédure est en vigueur, et de surcroît, qu'une jurisprudence nationale distincte s'est fait jour au fil des années dans chacun de ces pays.

./.

16/ Nations Unies, Assemblée générale, Comité exécutif du programme du Haut Commissaire, document A/AC.96/INF.152.

17/ Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe : 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.

58. En ce qui concerne les procédures, le Comité exécutif a estimé récemment qu'en raison des systèmes administratifs et juridiques différents, on ne pourrait guère instaurer une procédure uniforme dans le grand nombre d'Etats contractants, mais que chaque procédure nationale devrait satisfaire à certaines exigences minimales 18/.

59. Quant à l'harmonisation des critères, il a été suggéré que celle-ci pourrait être obtenue, tout au moins à l'échelon régional, par exemple en Afrique et en Europe, par une instance de révision ou d'appel ad hoc dans le cadre de l'Organisation de l'Unité Africaine 19/ ou du Conseil de l'Europe 20/, respectivement. Si une telle solution se laisse concevoir, elle peut aussi paraître quelque peu prématurée. Le HCR soutient que les critères pour déterminer le statut de réfugié conformément aux principaux instruments juridiques internationaux sont uniformes, puisqu'ils sont contenus dans la définition même adoptée par ces instruments. La nécessité évidente de rapprocher les différentes interprétations pourrait être satisfaite, et c'est déjà le cas dans une certaine mesure, en associant le HCR aux diverses procédures nationales.

60. On ne saurait séparer le problème de l'harmonisation de celui de l'effet extra-territorial de la détermination de la qualité de réfugié en vertu des instruments juridiques internationaux. A présent, certains Etats contractants de la Convention et du Protocole n'acceptent pas la qualité de réfugié déterminée par d'autres Etats contractants et procèdent à une nouvelle détermination du statut conformément aux règles de leur droit interne. Dans certains cas, une procédure simplifiée tendant à confirmer ou "homologuer" le statut est prévue.

61. Le refus de l'effet extra-territorial ne semble guère pouvoir être concilié avec l'objet même de la Convention et du Protocole qui visent à une approche commune et universelle du statut de réfugié de la part de tous les Etats contractants. Il contredit également les dispositions de la Convention en matière de titres de voyage 21/. En fait, le titre de voyage de la Convention est largement accepté, non seulement par les Etats contractants, mais également par des Etats qui ne sont pas parties à la Convention et au Protocole. Le statut de réfugié établi dans un Etat donné est donc largement reconnu, à tout le moins en matière de voyage, par les autres Etats.

62. Les difficultés qui surgissent à propos de l'effet extra-territorial dérivent en grande partie d'une interprétation trop stricte, peut-être excessive, du principe de la souveraineté des Etats. On craint également que l'acceptation de la qualité de réfugié déterminée dans un autre pays entraîne l'obligation d'accorder le droit de séjour. Une analyse plus approfondie du problème et des consultations internationales pourraient éventuellement aboutir à un consensus en cette matière.

./.

18/ Cf. Annexe IV.

19/ African Refugees and the Law, The Scandinavian Institute of African Studies, Uppsala 1978; p.79.

20/ Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe : Document 3642.II, paragraphes 38-40.

21/ Annexe à la Convention de 1951 : Paragraphe 7, de même 11 et 12. Voir également les articles 14 et 16.3 de la Convention.

III. Le statut conventionnel des réfugiés

Introduction

63. Il convient d'établir une distinction entre le "statut de réfugié" au sens de "qualité de réfugié" et le "statut des réfugiés", c'est-à-dire le statut juridique d'un réfugié dans un pays donné, dans le cadre du droit international et du droit interne.
64. Le réfugié est essentiellement un étranger non protégé. D'où le besoin de protection internationale et d'un statut conventionnel (voir première leçon : Introduction, paragraphes 5 - 8).
65. La nécessité d'établir un statut particulier des réfugiés en droit international a été reconnue dès 1921. Pendant la période de 1921 à 1939, on a d'ailleurs conclu, dans le cadre de la Société des Nations, une série de traités (arrangements, conventions) multilatéraux. Les premiers instruments juridiques avaient simplement pour objet la délivrance d'un certificat d'identité ou titre de voyage (le passeport Nansen).
66. Le premier "Arrangement relatif au statut juridique des réfugiés russes et arméniens" fut signé à Genève le 30 juin 1928. 22/ Il traitait essentiellement des documents d'identité et de voyage, de l'aide administrative et du statut personnel, mais recommandait également la dispense de réciprocité et l'exemption de la caution "judicatum solvi", la modération dans l'application des règles restrictives concernant la main-d'oeuvre étrangère, recommandait la modération en ce qui concerne la pratique de l'expulsion et finalement recommandait le même traitement que celui des résidents nationaux en matière fiscale.
67. Un pas important fut franchi le 28 octobre 1933 lorsque fut adoptée la Convention relative au statut international des réfugiés 23/. Celle-ci s'appliquait "aux réfugiés russes, arméniens et assimilés". Elle codifiait les règles relatives au certificat Nansen que les Etats contractants s'engageaient à délivrer.
68. En vertu de la Convention, les Etats contractants s'engageaient à ne pas recourir à l'expulsion ou au refoulement, sauf pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public (art. 3). Le même article disposait que "Chacune des Parties contractantes s'engage, dans tous les cas, à ne pas refouler les réfugiés sur les frontières de leur pays d'origine". Cet engagement fut accepté par les huit Etats contractants, sauf un.
69. La Convention traitait du statut personnel des réfugiés; prévoyait le libre accès devant les tribunaux aux mêmes conditions que les nationaux, y compris l'exemption de la caution "judicatum solvi"; prévoyait un régime favorable d'accès au marché du travail et levait les restrictions en cette matière en faveur des réfugiés comptant au moins trois années de résidence, etc. La Convention de 1933 prévoyait également "le traitement le plus favorable accordé aux ressortissants d'un pays étranger" en ce qui concerne

22/ Société des Nations, Recueil des Traités, vol. LXXXIX, no. 2.005.

23/ Ibid., vol. CLIX, no. 3.663.

les accidents du travail, l'assistance et la prévoyance, et les assurances sociales. Quant à "l'instruction", la Convention prévoyait "un traitement aussi favorable que pour les autres étrangers en général". En matière fiscale, la Convention prévoyait le même traitement que celui réservé aux nationaux. La Convention prévoyait encore la dispense de réciprocité.

70. Contrairement à l'Arrangement de 1928, qui ne comportait que des recommandations, sous le régime de la Convention les Etats contractants prenaient dans les divers domaines des engagements. Par son économie générale et par le fond, la Convention de 1933 établit le modèle des instruments ultérieurs relatifs au statut des réfugiés, y compris la Convention de 1951. Elle fut ratifiée par huit Etats qui comprenaient toutefois la France et la Grande-Bretagne et l'Irlande du Nord, de grandes puissances à l'époque. On notera que les divers Etats contractants formulèrent un certain nombre de réserves et n'assumèrent pas d'obligations en ce qui concerne les territoires d'outre-mer, quel que fût le statut de ceux-ci.

71. La Convention concernant le statut des réfugiés provenant d'Allemagne, signée à Genève le 10 février 1938, 24/ suivit dans une grande mesure le modèle de la Convention de 1933. Elle avait été précédée par l'Arrangement provisoire concernant le statut des réfugiés provenant d'Allemagne, signé à Genève le 4 juillet 1936, 25/ un instrument plus simple et pas très satisfaisant, spécialement en matière de non-refoulement.

La Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés 26/

72. La Convention de 1951 est sans conteste le principal instrument international relatif au statut des réfugiés. On l'a appelée la "Magna Carta" des réfugiés 27/. La Convention fut adoptée par une Conférence de plénipotentiaires réunie à Genève en vertu d'une décision de l'Assemblée générale des Nations Unies [résolution 429 (V)]. Un projet avait été préparé par le Comité spécial pour les réfugiés et les apatrides, créé par le Conseil économique et social en août 1949 [résolution 248 B (IX)], le préambule avait été adopté par le Conseil économique et social en août 1950 [résolution 319 B II (XI)] et la définition (art. 1er) par l'Assemblée générale en décembre 1950 [Annexe à la résolution 429 (V)].

73. Bien qu'elle comporte une date limite et l'option d'une clause de limitation géographique, la Convention se veut un instrument de caractère universel. Si elle est influencée sur des points techniques par les circonstances particulières de la période d'après-guerre 28/, elle est restée l'instrument international le plus valable relatif aux réfugiés et les Etats qui ne l'ont pas encore fait, continuent d'y adhérer.

./.

24/ Ibid., vol. CXCII, no. 4.461.

25/ Ibid. vol. CLXXI.

26/ Nations Unies, Série des Traités, vol. 189, no. 2545.

27/ James M. Read, Magna Carta for Refugees, United Nations, New York, 1951.

28/ L'article 20 traite du "rationnement".

74. Le préambule de la Convention fait mention de la Déclaration universelle des droits de l'homme; il exprime le désir "de reviser et de codifier les accords internationaux antérieurs ... et d'étendre l'application de ces instruments et la protection qu'ils constituent"; il reconnaît les charges exceptionnellement lourdes qui peuvent résulter de l'octroi du droit d'asile pour certains pays et fait mention de la nécessité de la "solidarité internationale"; il exprime le vœu que l'on reconnaisse "le caractère social et humanitaire du problème des réfugiés" et "que ce problème ne devienne (pas) une cause de tension entre Etats"; et conclut en:

"Prenant acte de ce que le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés a pour tâche de veiller à l'application des conventions internationales qui assurent la protection des réfugiés, et reconnaissant que la coordination effective des mesures prises pour résoudre ce problème dépendra de la coopération des Etats avec le Haut Commissaire".

75. On peut analyser succinctement le dispositif de la Convention de 1951, comme il suit:

(a) La Convention définit le terme "réfugié" (art. 1er).

(b) Elle confirme, à l'intention des réfugiés, les principes de non-discrimination (art. 3), de la liberté de pratiquer sa religion, du droit d'association, du libre accès devant les tribunaux et de la liberté de circulation.

(c) Quant à la situation particulière du réfugié en sa qualité d'étranger non protégé, la Convention accorde la dispense de réciprocité législative (art. 7), la dispense de mesures exceptionnelles contre les ressortissants de l'Etat d'origine du réfugié, même lorsque celui-ci a gardé formellement sa nationalité (art. 8), et l'exemption de la caution judicatum solvi (art. 16.2).

(d) La Convention prévoit que "Le statut personnel de tout réfugié sera régi par la loi du pays de son domicile ou de sa résidence", et confirme les droits précédemment acquis en matière de statut personnel (art. 12).

(e) En ce qui concerne un certain nombre de droits économiques et sociaux, elle accorde un traitement qui va depuis le régime accordé aux étrangers en général jusqu'à un traitement au moins aussi favorable que celui accordé aux nationaux.

(f) Elle réglemente l'aide administrative, la délivrance de pièces d'identité et de titres de voyage.

(g) Elle accorde une protection contre l'expulsion et le refoulement.

(h) "Les Etats Contractants faciliteront l'assimilation et la naturalisation des réfugiés" (art. 34).

(i). Un certain nombre de dispositions font droit aux intérêts d'Etat du pays d'asile.

76. Comme on vient de le dire, la Convention prévoit que "tout Etat Contractant accordera aux réfugiés (au moins) le régime qu'il accorde aux étrangers en général (art. 7.1). Ceci s'applique spécialement à la liberté de circulation (art. 26).

77. En certaines matières "les Etats Contractants accorderont à tout réfugié un traitement aussi favorable que possible, et de toute façon un traitement qui ne soit pas moins favorable que celui qui est accordé aux étrangers en général". Ce régime est prévu en ce qui concerne la propriété mobilière et immobilière (art. 13), les professions non salariées (art. 18), l'exercice des professions libérales (art. 19), le logement (art. 21), et l'éducation publique (sauf l'enseignement primaire) (art. 22.2).

78. La Convention accorde "le traitement le plus favorable accordé aux ressortissants d'un pays étranger" en ce qui concerne le droit d'association (art. 15) et les professions salariées en général (art. 17.1).

79. Le même traitement que celui accordé aux ressortissants ou aux nationaux est accordé par la Convention en matière de propriété intellectuelle et industrielle (art. 14), l'accès aux tribunaux, y compris l'assistance judiciaire (art. 16), les professions salariées, sous certaines conditions (art. 17.2 et 3), le rationnement (art. 20), l'enseignement primaire (art. 22.1), l'assistance publique (art. 23), la législation du travail et de la sécurité sociale (art. 24), et les charges fiscales (art. 29.1).

80. En ce qui concerne "la liberté de pratiquer leur religion" et "la liberté d'instruction religieuse de leurs enfants," l'article 4 prévoit que "les Etats Contractants accorderont aux réfugiés un traitement au moins aussi favorable que celui accordé aux nationaux".

81. On notera qu'en ce qui concerne l'accès aux tribunaux, y compris l'assistance judiciaire et l'exemption de la caution judicatum solvi, l'article 16.3 dispose que:

"Dans les Etats Contractants autres que celui où il a sa résidence habituelle, et en ce qui concerne les questions visées au paragraphe 2, tout réfugié jouira du même traitement qu'un national du pays dans lequel il a sa résidence habituelle".

Une disposition semblable se trouve à l'article 14 en matière de propriété intellectuelle et industrielle. Ces dispositions ne sont pas dépourvues de portée doctrinale quant à l'effet extra-territorial du statut de réfugié qui a été évoqué plus haut.

82. L'article 25 sur l'aide administrative revêt une importance particulière dans la pratique de la protection internationale. En ce qui concerne la délivrance de documents ou de certificats, il substitue les autorités de l'Etat de résidence ou une autorité internationale aux "autorités étrangères auxquelles (le réfugié) ne peut recourir".

83. Les articles 27 et 28 traitent des pièces d'identité et titres de voyage que les Etats contractants délivreront aux réfugiés. L'Annexe à la Convention contient des dispositions détaillées au sujet du titre de voyage, connu actuellement comme "titre de voyage de la Convention". Ces dispositions de la Convention de 1951 sont probablement celles qui ont reçu l'application la plus répandue et la plus universelle. Le titre de voyage de la Convention est délivré, parfois au prix de l'une ou l'autre difficulté, par un grand nombre d'Etats contractants, et il est largement reconnu même par des Etats qui ne sont pas parties à la Convention ou au Protocole.

84. Un certain nombre de problèmes restent à résoudre, spécialement en ce qui concerne la prolongation de la validité ou le renouvellement du titre de voyage, lorsque le réfugié réside dans un autre pays que l'Etat qui a délivré le document. Ce problème du "transfert de la responsabilité" de délivrer un nouveau document, qui est règlementé en principe par le paragraphe 11 de l'Annexe, a été résolu en partie par des accords bilatéraux, spécialement entre Etats européens; une convention multilatérale est actuellement à l'étude dans le cadre du Conseil de l'Europe.

85. Un autre problème se pose au sujet de la clause de retour (paragraphe 13 de l'Annexe). Dans certains cas, le titre de voyage a été délivré sans comporter une clause de retour, ce qui est contraire aux dispositions conventionnelles, ou bien est pourvu d'une clause de retour valable pour une courte période, ce qui reste conforme au texte, mais ne correspond pas à ses intentions.

86. Les articles 31 et 33 qui traitent de l'entrée irrégulière, de l'expulsion et de la défense de refoulement, revêtent une importance considérable. En vertu de l'article 31 "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" Conformément à l'article 32.1 "Les Etats Contractants n'expulseront un réfugié se trouvant régulièrement sur leur territoire que pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public." Les paragraphes 2 et 3 du même article 32 exigent, dans les cas où l'expulsion est envisagée, "une décision rendue conformément à la procédure prévue par la loi", de même qu'"un délai raisonnable pour permettre (au réfugié) de chercher à se faire admettre régulièrement dans un autre pays".

87. Enfin, l'article 33 se lit comme suit:

"Défense d'expulsion et de refoulement"

" 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."

On notera que l'article 33 est l'un de ceux auxquels un Etat contractant ne peut pas formuler de réserves (cf. article 42).

88. Même si l'on tient compte des éléments restrictifs contenus dans les articles 31, 32 et 33, la Convention accorde aux réfugiés, en principe, une protection fondamentale appropriée, pourvu que ses dispositions soient appliquées dans l'esprit qui a présidé à l'adoption du texte. Des difficultés assez considérables continuent de surgir dans la pratique et ce pour plusieurs raisons:

- (a) A défaut d'une procédure formelle de détermination de statut de réfugié, le réfugié ne bénéficie pas, dans la pratique administrative d'un grand nombre d'Etats contractants, du traitement prévu par la Convention et le Protocole.
- (b) Les raisons de sécurité nationale ou d'ordre public sont interprétées à l'occasion de façon extensive, au détriment des réfugiés.
- (c) L'application effective de la Convention est insuffisante dans un certain nombre de pays, et assez souvent les autorités subordonnées connaissent mal ou ne connaissent pas les dispositions de la Convention.

89. Le Comité exécutif du programme du Haut Commissaire a examiné, lors de sa vingt-huitième session en octobre 1977, les problèmes de l'expulsion et du non-refoulement, et a formulé des conclusions en la matière.^{18/} Il n'y a point de doute que si ces conclusions sont mises en pratique par les Etats, contractants et autres, la protection des réfugiés en matière d'expulsion et de refoulement sera grandement améliorée dans la pratique.

90. Les dispositions de la Convention qui font droit aux intérêts d'Etat du pays d'asile sont l'article 2 qui définit les devoirs du réfugié à l'égard du pays où il se trouve "notamment l'obligation de se conformer aux lois et règlements"; l'article 9 qui permet à un Etat contractant de prendre des mesures provisoires en temps de guerre ou dans d'autres circonstances graves et exceptionnelles; l'article 24, b), i) et ii) sur les droits acquis en matière de sécurité sociale et plus spécialement de pensions; les restrictions figurant aux articles 32 et 33 qui traitent de la défense d'expulsion et de refoulement; et enfin l'article 42 qui permet aux Etats de formuler des réserves à la plupart des articles de la Convention.

91. D'accord avec le préambule, l'article 35 de la Convention prévoit une "co-opération des autorités nationales avec les Nations Unies" dans les termes suivants:

"1. Les Etats Contractants s'engagent à coopérer avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, ou toute autre institution des Nations Unies qui lui succéderait, dans l'exercice de ses fonctions et en particulier à faciliter sa tâche de surveillance de l'application des dispositions de cette Convention.

2. Afin de permettre au Haut Commissariat ou à toute autre institution des Nations Unies qui lui succéderait de présenter des rapports aux organes compétents des Nations Unies, les Etats Contractants s'engagent à leur fournir dans la forme appropriée les informations et les données statistiques demandées relatives:

- a) au statut des réfugiés,
- b) à la mise en oeuvre de cette Convention, et
- c) aux lois, règlements et décrets, qui sont ou entreront en vigueur en ce qui concerne les réfugiés."

./.

92. Ces dispositions revêtent une assez grande importance dans la pratique de la protection internationale des réfugiés, et constituent avec le Statut du HCR, la base de la collaboration entre les gouvernements des Etats contractants et le Haut Commissariat.

93. Il convient de lire l'article 35 conjointement avec l'article 36:

"Renseignements portant sur les lois et règlements nationaux"

" Les Etats Contractants communiqueront au Secrétaire général des Nations Unies le texte des lois et des règlements qu'ils pourront promulguer pour assurer l'application de cette Convention."

94. La collaboration entre les gouvernements et le HCR est généralement bonne dans les faits et n'est pas mise en cause dans son principe. Les difficultés qui peuvent surgir à ce propos sont généralement à mettre en relation avec les structures administratives.

95. Il convient d'attirer l'attention également sur l'Acte final de la Conférence de plénipotentiaires qui adopta la Convention. La Section IV de l'Acte final contient des recommandations à propos de l'unité de la famille et de la protection des mineurs, du rôle des organisations non gouvernementales, de la nécessité d'accorder l'asile, ainsi que la Recommandation E souvent citée:

"La Conférence,

"Exprime l'espoir que la Convention relative au statut des réfugiés aura la 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."

96. Fort de l'appui constant de l'Assemblée générale, le HCR continue d'encourager les Etats qui ne l'ont pas encore fait, d'adhérer à la Convention de 1951. A la fin d'avril 1978, le nombre d'Etats contractants était de 73, soit un peu moins que la moitié des Etats dans le monde. Ce nombre comprend 9 Etats qui ont maintenu la clause de limitation géographique.

Le Protocole du 31 janvier 1967 relatif au statut des réfugiés 29/

97. La portée ratione personae de la Convention de 1951 est limitée du fait de la date limite du 1^{er} janvier 1951 et, sous forme d'option, du fait de la limitation géographique. Indépendamment de la différence qui existe ainsi par rapport à la définition du Statut du HCR laquelle ne comporte pas de limitations, les restrictions de la Convention devinrent de plus en plus gênantes à mesure que de nouvelles situations de réfugiés surgissaient, spécialement en Afrique,

29/ Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 609, no. 8791.

vers la fin des années 1950 et au début des années 1960. La nécessité de trouver une solution à ce problème fut évoquée à plusieurs reprises au Comité exécutif du programme du Haut Commissaire, en 1964 et 1965.

98. Un "Colloque sur les aspects juridiques des problèmes relatifs aux réfugiés" référant particulièrement à la Convention de 1951 et au Statut du Haut Commissariat pour les réfugiés fut convoqué à Bellagio, Italie, en avril 1965, par la Dotation Carnegie pour la Paix internationale, avec l'appui du Gouvernement suisse et en consultation avec le HCR. Ce Colloque, auquel participèrent 13 experts juridiques de même que des experts du HCR, rédigea un protocole ayant pour objet de supprimer la date limite du 1er janvier 1951 figurant à l'article premier de la Convention. Le Haut Commissaire communiqua le rapport du Colloque à son Comité exécutif et aux autres Etats contractants de la Convention de 1951. Le document fut discuté au Comité exécutif et fit l'objet de quelques amendements. A la demande du Comité exécutif, il fut enfin présenté à l'Assemblée générale des Nations Unies, par l'intermédiaire du Conseil économique et social.

99. A sa cinquante-et-unième session, le Conseil économique et social prit acte "avec approbation" du projet de protocole 30/ et transmit le texte à l'Assemblée Générale. Celle-ci adopta, le 16 décembre 1966, la résolution 2198 (XXI) dont le dispositif se lit comme suit:

"Prend acte du Protocole relatif au statut des réfugiés dont le texte figure dans l'additif au rapport du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés;

"Prie le Secrétaire général de communiquer le texte du Protocole aux Etats visés à l'article V du Protocole en vue de les mettre en mesure d'y adhérer."

100. Le Protocole fut signé le 31 janvier 1967, conformément à son article XI, par le Président de l'Assemblée générale et le Secrétaire général des Nations Unies et ouvert ainsi à l'adhésion des Etats.

101. La méthode qui permet de donner au Protocole un statut de traité soulève d'intéressants problèmes relatifs au droit des traités qui ont été analysés de façon exhaustive 31/. Pour les résumer, la méthode classique d'adopter un protocole relatif à une convention qui avait été conclue par une conférence de plénipotentiaires, eût été de convoquer une nouvelle conférence de plénipotentiaires. Il y a toutefois un certain nombre d'exemples où l'Assemblée générale des Nations Unies a établi des traités multilatéraux sans recourir à une conférence de plénipotentiaires. Compte tenu des modifications du système politique mondial entre 1951 et 1966, y compris l'accroissement considérable du nombre d'Etats indépendants, il n'y a guère de doute qu'il eût été difficile d'obtenir en un laps de temps raisonnable un résultat aussi efficace que celui de la méthode adoptée. Ceci a été assez bien compris par les divers gouvernements et le fait qu'à ce jour le Protocole compte 68 Etats contractants, confirme le bien-fondé de la méthode utilisée.

./.

30/ Résolution 1186 (XLI) du 18 novembre 1966.

31/ Dr. P. Weis: The 1967 Protocol relating to the Status of Refugees and some questions of the Law of Treaties, in The British Year Book of International Law 1967, pp. 39 - 70.

102. Les dispositions essentielles du Protocole se trouvent dans son article premier:

"DISPOSITION GENERALE

"1. Les Etats parties au présent Protocole s'engagent à appliquer aux réfugiés, tels qu'ils sont définis ci-après, les articles 2 à 34 inclus de la Convention.

"2. Aux fins du présent Protocole, le terme "réfugié", sauf en ce qui concerne l'application du paragraphe 3 du présent article, s'entend de toute personne répondant à la définition donnée à l'article premier de la Convention comme si les mots "par suite d'événements survenus avant le 1er janvier 1951 et" et les mots ".... à la suite de tels événements" ne figuraient pas au paragraphe 2 de la section A de l'article premier.

"3. Le présent Protocole sera appliqué par les Etats qui y sont parties sans aucune limitation géographique; toutefois, les déclarations déjà faites, en vertu de l'alinéa a du paragraphe 1 de la section B de l'article premier de la Convention par des Etats déjà parties à celle-ci, s'appliqueront aussi sous le régime du présent Protocole, à moins que les obligations de l'Etat déclarant n'aient été étendues conformément au paragraphe 2 de la section B de l'article premier de la Convention."

103. Le fait que les Etats qui adhèrent au Protocole sans avoir adhéré antérieurement à la Convention de 1951, s'engagent à appliquer aux réfugiés les dispositions principales de la Convention, revêt, de même que la suppression de la date limite, une importance primordiale. Le Protocole a d'ailleurs été conçu comme un instrument juridique indépendant qui n'exige pas l'adhésion à la Convention. Au 30 avril 1978, deux Etats - les Etats-Unis et le Swaziland - sont uniquement parties au Protocole sans avoir adhéré au préalable à la Convention de 1951. En outre, 66 Etats ont adhéré au Protocole, qui ont adhéré - au préalable ou simultanément - également à la Convention.

104. Le Protocole reprend les dispositions des articles 35 et 36 de la Convention de 1951 au sujet de la coopération des autorités nationales avec les Nations Unies et des renseignements portant sur les lois et règlements nationaux. Il y a en outre quelques différences d'ordre technique entre la Convention et le Protocole qui se rapportent aux modalités d'adhésion et à la clause fédérale.

Arrangement de 1957 et Protocole de 1973 relatifs aux marins réfugiés 32/

105. La Convention de 1951 contient un article 11 au sujet des gens de mer réfugiés:

"GENS DE MER REFUGIES"

"Dans le cas de réfugiés régulièrement 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."

106. Il devint évident, peu de temps après l'entrée en vigueur de la Convention, que les recommandations figurant à l'article 11 ne suffisaient pas pour régler le statut des marins réfugiés et quelques pays maritimes d'Europe conclurent à la Haye, le 23 novembre 1957, un "Arrangement relatif aux marins réfugiés" afin de prévoir un Etat de résidence et un document de voyage à l'intention des marins réfugiés, le terme "réfugié" étant entendu au sens de la Convention de 1951.

107. Après que l'Assemblée générale eut adopté le Protocole de 1967, les Etats parties à l'Arrangement relatif aux marins réfugiés conclurent le 12 juin 1973 un "Protocole relatif aux marins réfugiés", soit un instrument parallèle au Protocole relatif au statut des réfugiés. A l'instar du Protocole de 1967, le Protocole relatif aux marins réfugiés est également ouvert à l'acceptation ou à l'approbation des gouvernements qui ne sont point parties à l'Arrangement relatif aux marins réfugiés. Au 30 avril 1978, un nombre de 13 Etats ont adhéré tant à l'Arrangement qu'au Protocole, tandis que 6 Etats n'ont adhéré qu'à l'Arrangement.

Le réfugié dans d'autres accords internationaux

108. Le nombre croissant de traités bilatéraux et multilatéraux que les Etats concluent pose un réel problème en ce qui concerne le statut juridique des réfugiés. En effet:

- a) Un nouveau traité peut régler des matières au sujet desquelles la Convention et le Protocole ne contiennent pas de dispositions particulières et qui souvent n'étaient pas envisagées à l'époque où la Convention de 1951 fut conclue.
- b) Les traités bilatéraux, mais aussi multilatéraux, sont généralement adoptés à l'intention des nationaux des parties contractantes et pas nécessairement à l'intention de l'ensemble des résidents.

109. Ces inconvénients peuvent être palliés dans une certaine mesure par les dispositions de l'article 7 de la Convention de 1951 qui prévoient la dispense de réciprocité. D'autre part, on constate une tendance croissante à conclure des traités multilatéraux (moins souvent, des traités bilatéraux) à l'intention des résidents plutôt que des seuls nationaux. Quoi qu'il en soit, parmi d'autres efforts, le HCR s'emploie à s'assurer que de nouveaux traités bilatéraux et multilatéraux ne diminuent pas, de façon relative, les normes définies par la Convention de 1951 et que les réfugiés qui résident sur le territoire des Etats contractants bénéficient également, de façon implicite ou explicite, des nouvelles obligations conventionnelles entre Etats.

110. Dans le cadre limité de ce cours, il n'est guère possible d'analyser la situation des réfugiés au regard du nombre considérable de traités bilatéraux et multilatéraux en vigueur. A titre d'exemple, on fera mention de la Convention universelle sur le droit d'auteur du 6 septembre 1952. 33/ Au moment de la réunion de la Conférence intergouvernementale du droit d'auteur, un certain

./.

33/ Ibid., no. 2937

nombre d'Etats adoptèrent le "Protocole n° 1 annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur, concernant la protection des oeuvres des personnes apatrides et des réfugiés" qui disposait que "Les personnes apatrides et les réfugiés ayant leur résidence habituelle dans un Etat Contractant sont, pour l'application de la présente Convention, assimilés aux ressortissants de cet Etat". Il y a d'autres exemples de traités multilatéraux où l'on a adopté, à l'initiative d'un ou de plusieurs gouvernements, ou encore du HCR, des dispositions qui font rentrer les réfugiés dans la catégorie des bénéficiaires du traité. De même, un certain nombre de traités bilatéraux, surtout des accords en matière de sécurité sociale, incluent les réfugiés de façon spécifique parmi leurs bénéficiaires.

Instruments juridiques régionaux

111. Le statut des réfugiés peut être régi non seulement par des traités multilatéraux de portée universelle - dans les Etats Contractants, mais également par des instruments juridiques régionaux. Le traité régional le plus important qui se rapporte spécifiquement aux réfugiés est sans aucun doute la Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique, adoptée le 10 septembre 1969 à Addis Abeba. En raison du nombre croissant, dès la fin des années 1950, des situations de réfugiés en Afrique, les gouvernements africains estimèrent que la Convention de 1951 et le Protocole de 1967 n'accordaient pas une attention suffisante (et d'ailleurs, n'auraient guère pu le faire) aux aspects particuliers des situations de réfugiés africains et tout d'abord aux préoccupations des gouvernements africains à leur égard: spécialement, la définition du terme "réfugié", l'octroi de l'asile, l'interdiction des activités subversives et le rapatriement librement consenti des réfugiés.

112. Au terme d'une période de négociations assez longue dans le cadre de l'OUA, il fut convenu que la Convention ne ferait pas double emploi avec celle de 1951 mais revêtirait un caractère complémentaire. Les trois derniers paragraphes du Préambule se lisent comme il suit:

"9. Reconnaissant que la Convention des Nations Unies du 28 juillet 1951, modifiée par le Protocole du 31 janvier 1967, constitue l'instrument fondamental et universel relatif au statut des réfugiés ainsi que leur désir d'établir des normes communes de traitement des réfugiés;

"10. Rappelant les résolutions 26 et 104 des Conférences des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'OUA dans lesquelles il est demandé aux Etats membres de l'Organisation qui ne l'ont pas encore fait, d'adhérer à la Convention de 1951 des Nations Unies relative au statut des réfugiés et au Protocole de 1967 et, en attendant, d'en appliquer les dispositions aux réfugiés en Afrique;

"11. Convaincus que l'efficacité des mesures préconisées par la présente Convention en vue de résoudre le problème des réfugiés en Afrique exige une collaboration étroite et continue entre l'Organisation de l'Unité Africaine et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés".

113. Aussi, l'article VIII de la Convention dispose-t-il:

"Collaboration avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés"

"1.. Les Etats membres collaboreront avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.

"2. La présente Convention constituera pour l'Afrique, le complément régional efficace de la Convention de 1951 des Nations Unies sur le statut des réfugiés".

114. On a analysé la définition du réfugié de la Convention de l'OUA au cours de la deuxième leçon. L'article II sur l'asile constitue une autre amélioration significative par rapport à la Convention de 1951. Les trois premiers paragraphes se lisent comme suit:

"1. Les Etats membres de l'OUA s'engagent à faire tout ce qui est en leur pouvoir, dans le cadre de leurs législations respectives, pour accueillir les réfugiés, et assurer l'établissement de ceux d'entre eux qui, pour des raisons sérieuses, ne peuvent ou ne veulent pas retourner dans leurs pays d'origine ou dans celui dont ils ont la nationalité.

"2. L'octroi du droit d'asile aux réfugiés constitue un acte pacifique et humanitaire et ne peut être considéré par aucun Etat comme un acte de nature inamicale.

"3. Nul ne peut être soumis par un Etat membre à des mesures telles que le refus d'admission à la frontière, le refoulement ou l'expulsion qui l'obligeraient à retourner ou à demeurer dans un territoire où sa vie, son intégrité corporelle ou sa liberté seraient menacées pour les raisons énumérées à l'article 1, paragraphes 1 et 2."

115. Le préambule de la Convention de l'OUA rappelle d'ailleurs la Déclaration sur l'asile territorial, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 14 décembre 1967 [résolution 2312 (XXII)]. L'article II sur l'asile fait encore mention de l'"esprit de solidarité africain et de coopération internationale" "pour alléger le fardeau de l'Etat membre accordant le droit d'asile". La Convention de 1951 ne faisait mention de l'asile et de la coopération internationale que dans son préambule, mais pas dans le dispositif.

116. Si la Convention de 1951 se référait aux obligations générales des réfugiés à l'égard des lois et règlements du pays de résidence, d'une façon succincte et générale, la Convention de l'OUA contient l'article III suivant:

"Interdiction de toute activité subversive"

"1. Tout réfugié a, à l'égard du pays où il se trouve, des devoirs qui comportent notamment l'obligation de se conformer aux lois et règlements en vigueur et aux mesures visant au maintien de l'ordre public. Il doit en outre s'abstenir de tous agissements subversifs dirigés contre un Etat membre de l'OUA.

./.