

"2. Les Etats signataires s'engagent à interdire aux réfugiés établis sur leur territoire respectif d'attaquer un quelconque Etat membre de l'OUA par toutes activités qui soient de nature à faire naître une tension entre les Etats membres, et notamment par les armes, la voie de la presse écrite et radiodiffusée."

117. Effectivement, des réfugiés s'étaient engagés, à plusieurs occasions et dans divers pays, dans des activités politiques dirigées contre le gouvernement de leur pays d'origine et, parmi les objectifs des gouvernements africains en adoptant la Convention, figurait l'intention de prendre des dispositions destinées à réprimer de telles activités "subversives". On peut discuter l'efficacité de ces dispositions. Les gouvernements ont veillé à leur respect lorsque les réfugiés s'engageant, ou essayant de s'engager, dans des activités politiques, provenaient d'un pays ami ou d'un pays avec lequel le gouvernement de l'Etat de résidence désirait éviter des tensions. Divers gouvernements ont également utilisé l'article II lors de représentations diplomatiques. D'autre part, on a pu tolérer des activités politiques de réfugiés quand les relations entre les gouvernements intéressés n'étaient pas de nature amicale. D'un point de vue technique, la faiblesse de l'article III réside dans le fait qu'il est difficile de définir les "activités subversives".

118. Une autre innovation importante est constituée par l'article V sur le "rapatriement volontaire", qu'il convient de citer dans son intégralité:

"Rapatriement volontaire"

"1. Le caractère essentiellement volontaire du rapatriement doit être respecté dans tous les cas et aucun réfugié ne peut être rapatrié contre son gré.

"2. En collaboration avec le pays d'origine, le pays d'asile doit prendre les mesures appropriées pour le retour sain et sauf des réfugiés qui demandent leur rapatriement.

"3. Le pays d'origine qui accueille les réfugiés qui y retournent doit faciliter leur réinstallation, leur accorder tous les droits et privilèges accordés à ses nationaux et les assujettir aux mêmes obligations.

"4. Les réfugiés qui rentrent volontairement dans leur pays ne doivent encourir aucune sanction pour l'avoir quitté pour l'une quelconque des raisons donnant naissance à la situation du réfugié. Toutes les fois que cela sera nécessaire, des appels devront être lancés par l'entremise des moyens nationaux d'information ou du Secrétaire général de l'OUA, pour inviter les réfugiés à rentrer dans leur pays et leur donner des assurances que les nouvelles situations qui règnent dans leur pays d'origine leur permettent d'y retourner sans aucun risque et d'y reprendre une vie normale et paisible, sans crainte d'être inquiétés ou punis. Le pays d'asile devra remettre aux réfugiés le texte de ces appels et les leur expliquer clairement.

"5. Les réfugiés qui décident librement de rentrer dans leur patrie à la suite de ces assurances ou de leur propre initiative, doivent recevoir de la part du pays d'asile, du pays d'origine ainsi que des institutions

bénévoles, des organisations internationales et inter-gouvernementales, toute l'assistance possible susceptible de faciliter leur retour."

119. On sait que la Convention de 1951 ne fait pas mention du rapatriement librement consenti, qui était d'autre part, en ce qui concerne les personnes déplacées, une des tâches principales de l'OIR.

120. Le problème du rapatriement librement consenti revêtait, et revêt encore, une grande importance sur le continent africain, spécialement dans les cas où de grands nombres se sont réfugiés dans des pays voisins par suite de guerres de libération ou de conflits internes. De grands programmes de rapatriement librement consenti ont d'ailleurs été exécutés, conformément à l'esprit sinon aux dispositions de la Convention de l'OUA, en Algérie, en Angola, en Guinée Bissau, au Mozambique et au Soudan.

121. La Convention de l'OUA comprend encore un article sur la non-discrimination (article IV), sur le titre de voyage de la Convention (article VI), sur la collaboration des pouvoirs publics nationaux avec l'Organisation de l'Unité Africaine (article VIII), et les clauses de traité habituelles.

122. Au 30 avril 1978, l'instrument d'une portée politique et doctrinale considérable qu'est la Convention de l'OUA, a été ratifié par 18 Etats africains. On notera que, tant avant qu'après la conclusion de la Convention, l'Organisation de l'Unité Africaine a adopté un grand nombre de résolutions au sujet des réfugiés, qui restent un sujet de grande préoccupation en Afrique.

123. Dès le début de ses activités, le Conseil de l'Europe a accordé une attention considérable au problème des réfugiés. Il s'agit autant des réfugiés nationaux (la Comité des Ministres a nommé un Représentant Spécial pour les réfugiés nationaux et les excédents de population) que des réfugiés au sens de la Convention et du Protocole. Une Commission de la population et des réfugiés de l'Assemblée parlementaire (précédemment "consultative") du Conseil de l'Europe en est un organe très actif et, sur sa proposition, l'Assemblée parlementaire et le Comité des ministres ont adopté un grand nombre de recommandations et de résolutions sur divers aspects du problème des réfugiés, notamment sur des aspects juridiques tels que l'asile, la détermination du statut de réfugié, etc.

124. Un certain nombre de traités multilatéraux se rapportant aux réfugiés ont été conclus dans le cadre du Conseil de l'Europe dont le plus significatif est l'Accord européen relatif à la suppression des visas pour les réfugiés du 20 avril 1959. 34/ Conformément à cet Accord, les titulaires d'un titre de voyage de la Convention pourront entrer sur le territoire des parties contractantes pour effectuer des visites ne dépassant pas trois mois, sans être obligés de solliciter un visa. Cet Accord est en vigueur entre la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe. Un autre traité important est la Convention européenne de sécurité sociale et Accord complémentaire pour l'application de la Convention européenne de sécurité sociale du 14 décembre 1972, 35/ dont

34/ Conseil de l'Europe, Série des Traités européens, no. 31,

35/ Ibid., no. 78.

le préambule affirme "le principe de l'égalité de traitement des ressortissants des Parties Contractantes, des réfugiés et des apatrides, au regard de la législation de sécurité sociale de toute Partie Contractante....".

125. Un autre traité européen d'une signification certaine est la Convention européenne sur les fonctions consulaires avec le Protocole relatif à la protection des réfugiés, et le Protocole relatif aux fonctions consulaires en matière d'aviation civile du 11 décembre 1967.^{36/} La Convention elle-même dispose que

"Aucune disposition de la présente Convention ne portera atteinte au statut spécial et à la protection qui sont accordés, par les Parties à cette Convention, aux réfugiés conformément aux instruments internationaux présents ou à venir". (art. 48).

L'article 2 du Protocole relatif à la protection des réfugiés se lit comme il suit:

"1. Les Etats signataires du présent Protocole reconnaissent le droit de chaque Partie Contractante de ne pas admettre qu'un fonctionnaire consulaire puisse agir en faveur ou s'occuper de quelque autre manière d'un ressortissant de son Etat, si ce ressortissant est réfugié.

"2. Le fonctionnaire consulaire de l'Etat où ce réfugié a sa résidence habituelle a le droit de protéger celui-ci et de défendre ses droits et intérêts, conformément à la Convention, en consultation, chaque fois que c'est possible, avec l'Office du Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés, ou toute autre institution des Nations Unies qui pourrait lui succéder".

126. Si l'on considère que la Convention de 1951 voulait à l'origine accorder un statut à tout le moins aux réfugiés d'origine européenne, que cette Convention est en vigueur entre la plupart des Etats européens - à l'exception, toutefois, de ceux d'Europe orientale; si l'on tient compte du développement considérable du droit interne relatif aux réfugiés dans les pays d'Europe, il n'y a pas de doute que, même s'il n'y a pas de traité européen spécifique qui règle la matière de façon globale, l'Europe est, de tous les continents, celui où le statut des réfugiés est l'objet de la plus grande diversité de traités multilatéraux et bilatéraux et de règles de droit interne.

127. Il n'y a pas d'instrument juridique régional traitant spécialement des réfugiés dans les Amériques. Les pays les plus importants y ont adhéré à la Convention et/ou au Protocole, encore que certains Etats d'Amérique latine aient opté pour la limitation géographique. Au Canada et aux Etats-Unis le concept du réfugié est traditionnellement plus large que la définition de la Convention de 1951. Quant à la terminologie juridique traditionnelle de l'Amérique latine, elle ne connaît guère le terme "réfugié", sauf dans la mesure où il s'agit de réfugiés provenant d'Europe. Un changement qui rapproche très graduellement cette terminologie de l'usage international s'est manifestée

cependant dans la période récente, comme suite à l'apparition d'un certain nombre de nouvelles situations de réfugiés, d'origine latino-américaine.

128. Il y a, toutefois, en Amérique latine, une tradition assez ancienne de "l'asilado", soit de bénéficiaires de l'asile diplomatique et - plus récemment - de l'asile territorial. Cette matière fait l'objet d'un certain nombre d'instruments régionaux, comprenant le Traité de droit pénal international (Montevideo, 1889); l'Accord d'extradition (Caracas, 1911); la Convention sur l'asile (La Havane, 1928); la Convention sur l'asile politique (Montevideo, 1933); la Convention sur l'asile diplomatique (Caracas, 1954) et la Convention sur l'asile territorial (Caracas, 1954). Le nombre de ratifications ou d'adhésions à ces instruments varie de 1 à 13.^{37/}

129. Il n'y a pas d'instrument juridique régional se rapportant directement aux réfugiés en Asie où deux Etats seulement ont adhéré à la Convention et au Protocole. A défaut d'obligations conventionnelles contractées par les Etats, le HCR y exerce ses activités de protection en se fondant essentiellement sur son Statut.

130. Plusieurs pays d'Océanie, dont l'Australie et la Nouvelle Zélande, ont adhéré à la Convention et au Protocole. Il n'y a toutefois pas d'instrument régional spécifique dans cette région.

Droit international et droit interne

131. L'application effective des instruments juridiques internationaux, en particulier de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967, soulève un réel problème qui intéresse directement le statut juridique concret des réfugiés dans le territoire des Etats contractants. Dans un certain nombre de pays, spécialement ceux dont le système législatif relève du droit anglo-saxon, les traités internationaux ne sont pas applicables de plein droit et, à moins qu'ils n'aient été spécialement intégrés au droit interne, leurs dispositions ne sortent guère d'effets. Des situations semblables existent dans certains autres pays, selon les dispositions constitutionnelles respectives. Même dans les pays où les traités internationaux font partie du droit interne et où parfois le principe de la primauté du droit international sur le droit interne est accepté, de grandes difficultés peuvent néanmoins se produire, si les lois et règlements du droit interne ne sont pas conformes aux stipulations du traité international en cause.

132. Aussi, une des tâches du HCR est-elle non seulement d'obtenir l'adhésion des Etats qui ne l'auraient pas encore fait, à la Convention, au Protocole et aux autres instruments juridiques internationaux intéressant les réfugiés, mais aussi d'obtenir que ces instruments soient pleinement appliqués sur le territoire des Etats contractants.

./.

^{37/} International Commission of Jurists, The Application in Latin America of International Declarations and Conventions relating to Asylum, Geneva, September 1975.

IV. Les institutions de la protection internationale

A. Développement historique

133. L'histoire des institutions internationales de protection commence le 27 juin 1921, lorsque le Conseil de la Société des Nations décida de nommer un Haut Commissaire pour les réfugiés russes. Le Dr. Fridtjof Nansen fut nommé à ce poste le 20 août 1921. Le mandat du Haut Commissaire fut étendu aux réfugiés arméniens en 1924 et à "d'autres catégories de réfugiés" (réfugiés assyriens, assyro-chaldéens, syriens, kurdes et turcs) en 1928. Le 30 septembre 1930, l'Assemblée de la Société des Nations établit un Office international pour les réfugiés (Office Nansen). Le 26 octobre 1933, on créa un Haut Commissariat pour les réfugiés provenant d'Allemagne qui, à l'origine, n'était pas intégré à la Société des Nations. Enfin, le 30 septembre 1938, l'Assemblée de la Société des Nations institua un Haut Commissariat de la Société des Nations pour les réfugiés pour s'occuper des réfugiés relevant jusqu'alors de l'Office Nansen et du Haut Commissariat pour les réfugiés provenant d'Allemagne.

134. Ces institutions créées pendant la période de la Société des Nations exerçaient deux fonctions principales: la "protection politique et juridique" des réfugiés et l'assistance humanitaire à l'intention de ceux-ci. On notera que les services techniques du Haut Commissariat furent confiés pendant la période de 1925 à 1929 au Bureau international du Travail. D'autre part, l'Office Nansen n'exerçait pas la protection politique et juridique des réfugiés qui fut confiée pendant ce temps au Secrétaire général de la Société des Nations.

135. Une conférence internationale, réunie à Evian en juillet 1938, créa le Comité intergouvernemental pour les réfugiés qui fut établi en dehors du cadre de la Société des Nations et qui devait s'occuper à l'origine des réfugiés provenant d'Allemagne. Les activités de ce Comité, qui entretemps s'étaient étendues principalement aux réfugiés d'Autriche et aux républicains espagnols, cessèrent le 30 juin 1947.

136. L'Administration des Nations Unies pour le secours et la reconstruction (UNRRA) fut créée dès le mois de novembre 1943 et s'occupa d'aider et de rapatrier des millions de victimes de la guerre, surtout des personnes déplacées qui avaient été déportées en Allemagne, en Autriche et dans d'autres pays. Toutefois, l'UNRRA n'était pas une organisation chargée spécialement de s'occuper de réfugiés.

137. L'Organisation internationale pour les réfugiés (OIR) fut créée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 15 décembre 1946 afin de s'occuper des réfugiés et personnes déplacées et d'exercer, notamment, la fonction de protection juridique et politique. L'OIR commença ses activités (sous la forme de la Commission préparatoire de l'OIR) le 1er juillet 1947 et les cessa le 28 février 1952. Entretemps, l'Assemblée générale avait établi l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) qui est encore actif actuellement, mais dont les fonctions se situent plutôt (et surtout) dans le domaine de l'assistance que dans celui de la protection internationale. 38/

38/ Il convient aussi de faire mention de l'Agence des Nations Unies pour le relèvement de la Corée qui ne s'est occupée, toutefois, que de réfugiés nationaux.

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

138. C'est par sa résolution 319(IV) du 3 décembre 1949 que l'Assemblée générale a décidé de créer, à partir du 1er janvier 1951, un Haut Commissariat pour les réfugiés. La principale raison qui présida à la création de cette organisation était "d'assurer la protection juridique indispensable aux réfugiés", encore que le projet de statut figurant dans l'annexe à la résolution 319(IV) permet au Haut Commissaire de répartir "les fonds, de source publique ou privée" qu'il recevrait.

139. Le Statut du HCR a été finalement adopté en annexe à la résolution 428(V) de l'Assemblée générale en date du 14 décembre 1950. Cette dernière résolution adoptait non seulement le Statut, mais encore invitait "les gouvernements à coopérer avec le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés dans l'exercice de ses fonctions" et cet appel était adressé également aux Etats non membres de l'organisation des Nations Unies. Cette dernière disposition revêtait une grande importance à l'époque, où le nombre de membres des Nations Unies était encore restreint et où certains Etats qui devaient faire face à d'importantes situations de réfugiés sur leur territoire, par exemple l'Autriche et la République fédérale d'Allemagne, n'étaient pas membres de l'Organisation.

Analyse du Statut du HCR

140. Le rôle général du HCR est défini au paragraphe 1er du Statut selon lequel "Le Haut Commissaire assume les fonctions de protection internationale ..." et "de recherche de solutions permanentes au problème des réfugiés....". Le paragraphe 2 selon lequel "L'activité du Haut Commissaire ne comporte aucun caractère politique; elle est humanitaire et sociale,..." revêt une importance primordiale.

141. Le chapitre II du Statut définit, entre autres, la compétence du Haut Commissaire ratione personae. Les paragraphes 6 et 7 qui traitent de cette compétence contiennent en fait la définition du terme "réfugié" selon le Statut, qui a déjà été analysée plus haut. Les paragraphes 8, 9 et 10 précisent les attributions du Haut Commissaire en matière de protection internationale et de solutions permanentes, tandis que les paragraphes 11 et 12 (de même que 3, 4 et 5) définissent les rapports du Haut Commissaire avec l'Assemblée générale, le Conseil économique et social et les institutions spécialisées.

142. Le chapitre III du Statut traite de l'organisation et du financement. Le paragraphe 13 qui dispose que "Le Haut Commissaire est élu par l'Assemblée générale sur proposition du Secrétaire général" offre un intérêt particulier. Ce lien direct entre le Haut Commissaire et l'Assemblée générale doit souligner la position autonome du Haut Commissaire en sa qualité d'agent non politique de la communauté internationale.

143. Du point de vue de la structure des Nations Unies, le Haut Commissariat est un organe subsidiaire de l'Assemblée générale et garde un lien de dépendance directe avec le Conseil économique et social. Toutefois, il a été conçu et il fonctionne comme une entité autonome dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies.

144. Le HCR a été créé pour une période initiale de trois ans (paragraphe 5 de la résolution 319 (IV) et paragraphes 5 et 13 du Statut). Comme le HCR avait été créé surtout pour s'occuper des problèmes résiduels qui subsisteraient après la liquidation de l'OIR, on espérait, sans doute sans trop de conviction, qu'on pourrait éventuellement résoudre les problèmes de réfugiés subsistant à l'époque dans un temps relativement bref. On sait que de nouveaux problèmes de réfugiés, dont certains de grandes dimensions, ont continué de surgir de façon pratiquement continue et le Haut Commissariat, qui reste en principe une organisation temporaire, a été prolongé à plusieurs reprises pour des périodes successives de 5 ans. Par sa résolution 32/68 du 8 décembre 1977, l'Assemblée générale a décidé de proroger le mandat du Haut Commissariat "pour une nouvelle période de cinq ans, à compter du 1er janvier 1979" et, comme il est d'usage "d'examiner à nouveau, au plus tard lors de sa trente-septième session, les dispositions relatives au Haut Commissariat, en vue de déterminer s'il y a lieu de proroger son mandat au delà du 31 décembre 1983."

Résolutions ultérieures de l'Assemblée générale

145. Il convient d'interpréter le Statut du HCR à la lumière des développements ultérieurs et surtout des résolutions de l'Assemblée générale (adoptées, dans certains cas, sur la base de résolutions du Conseil économique et social). Certaines de ces résolutions traitant de l'établissement du Comité consultatif pour les réfugiés et de sa transformation progressive en Comité exécutif du programme du Haut Commissaire (voir paragraphes 152 - 156 ci-dessous).

146. D'autres résolutions, tout en ne modifiant pas de façon formelle la définition des personnes qui relèvent de la compétence du Haut Commissaire en vertu des paragraphes 6 et 7 du Statut, ont élargi la compétence ratione personae du Haut Commissaire comme il a été dit dans la deuxième leçon. Ces résolutions se rattachent également au concept des "bons offices" qui a joué un rôle important dans les activités du HCR, spécialement pendant les années 1960 et le début des années 1970, et qui ont été analysées ailleurs.^{39/}

147. L'Assemblée générale n'a pas seulement autorisé le Haut Commissaire d'user de ses bons offices "en ce qui concerne les réfugiés qui ne sont pas du ressort de l'Organisation des Nations Unies" [résolution 1388(XIV)], mais, à plusieurs reprises, a également autorisé, encouragé ou prié le Haut Commissaire de déployer ses activités, spécialement en ce qui concerne l'assistance matérielle, à l'intention de groupes géographiques ou nationaux particuliers. On citera à cet égard les résolutions 1006 (ES-II) et 1129(XI) concernant les réfugiés hongrois; les résolutions 1167 (XII) et 1784 (XVII) qui se rapportent aux réfugiés chinois à

./.

^{39/} Schnyder, Félix, Les aspects juridiques actuels du problème des réfugiés, in Recueil des cours, vol. I, 1965, pp. 339 - 450; Académie de droit international, La Haye; et Aga Khan, Sadruddin, Legal Problems relating to Refugees and Displaced Persons, Ibid., Vol. I, 1976, pp. 287 - 352.

Hong-Kong; les résolutions 1286 (XIII), 1389 (XIV), 1500 (XV) et 1672 (XVI) au sujet des réfugiés d'Algérie au Maroc et en Tunisie; la résolution 1671 (XVI) sur les réfugiés angolais au Congo (depuis, le Zaïre); la résolution 2040 (XX) sur les réfugiés en Afrique; la résolution 2790 (XXVI) sur les réfugiés du Pakistan oriental; la résolution 2958 (XXVII) sur les réfugiés soudanais; la résolution 3455 (XXX) relative aux personnes indo-chinoise déplacées; les résolutions 31/126 et 32/119 concernant les étudiants réfugiés sud-africains; la résolution 32/70 relative aux réfugiés en Afrique australe. De surcroît, l'Assemblée générale a fait fréquemment mention de réfugiés dans des régions déterminées, spécialement l'Afrique, dans sa résolution habituelle relative au rapport annuel du Haut Commissaire. (Certaines résolutions du Conseil économique et social font également mention de groupes particuliers).

148. La signification de chacune de ces résolutions géographiques exige une interprétation distincte. Certaines résolutions veulent simplement attirer l'attention sur la situation ou la signification particulière de tel groupe de réfugiés. Dans d'autres cas, l'Assemblée générale a voulu donner au Haut Commissaire une compétence spéciale, lui permettant d'accorder de l'aide à un groupe de personnes nommément désigné. Ces dernières résolutions peuvent se rapporter à des personnes qui ne seraient pas nécessairement réfugiés du point de vue formel, auquel cas elles se rangeraient dans le cadre général des bons offices. On a également pu dire que de telles résolutions voulaient éviter de se prononcer en termes formels sur la qualité de réfugiés des groupes en cause. Les écrits sur le sujet font aussi mention, dans le même sens, d'une espèce de détermination collective du statut de réfugié. 39/

149. L'Assemblée générale a encore élargi les attributions du HCR ratione materiae en priant le HCR "de se charger provisoirement des fonctions prévues dans la Convention sur la réduction des cas d'apatridie, conformément à son article 11 ..." [résolution 3274 (XXIX) du 10 décembre 1974]. Ce mandat provisoire fut confirmé par la résolution 31/36 du 30 novembre 1976. 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". Ces nouvelles attributions du Haut Commissaire n'ont pas entraîné, jusqu'à présent, une activité supplémentaire importante pour le HCR.

L'organisation du HCR

150. Conformément au paragraphe 19 du Statut, le siège du HCR se trouve à Genève. Si ce siège ne comptait à l'origine qu'un petit nombre de fonctionnaires, il s'est développé au fil des années afin de faire face à un nombre sans cesse croissant de situations de réfugiés, dispersées dans le monde entier, pour devenir une organisation de quelque ampleur. Il comptait au début de 1978 quelque 250 fonctionnaires et employés, sur un total d'environ 600.

151. Suivant l'exemple des institutions pour les réfugiés antérieures et en accord avec le paragraphe 16 du Statut, le Haut Commissaire peut nommer un représentant dans un pays donné, pourvu qu'il obtienne l'agrément du gouvernement intéressé. Ces représentants peuvent être des délégués régionaux,

couvrant plusieurs pays. Le HCR s'est développé également de ce point de vue et compte à présent quelque 50 délégations extérieures (y compris les correspondants) dans les divers continents. La taille de ces délégations extérieures varie de 2 à 20 personnes ou davantage, selon la tâche qui leur incombe. Le nombre et l'emplacement de ces délégations extérieures n'est pas fixé et, au cours des années, des délégations ont été ouvertes ou fermées, selon les nécessités. Chaque délégation est responsable de façon autonome de toutes les fonctions qui incombent au Haut Commissaire dans le (ou les) pays de sa compétence géographique, mais une liaison continue est maintenue avec le siège du HCR qui exerce la supervision nécessaire. 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

152. Selon le Paragraphe 4 du Statut "Le Conseil économique et social peut décider..... de créer un comité consultatif pour les réfugiés.....". On rappellera que l'Assemblée de la Société des Nations avait créé, le 25 septembre 1928, une Commission inter-gouvernementale consultative pour les réfugiés et que l'Office Nansen était dirigé par un Conseil d'administration. Par sa résolution 393 B (XIII) du 10 septembre 1951, le Conseil économique et social créa un Comité consultatif du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés composé de 15 Etats, afin "de conseiller le Haut Commissaire, sur sa demande, dans l'exercice de ses fonctions".

153. Lorsque, avec l'accord de l'Assemblée générale, le HCR s'engagea dans un programme d'assistance matérielle de quelque ampleur, le Comité consultatif fut remplacé par le Comité exécutif du Fonds des Nations Unies pour les réfugiés (FNUR) (résolution 565 (XIX), adoptée par le Conseil économique et social le 31 mars 1955). 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, dit programme FNUR, et mieux connu encore sous le sigle anglais UNREF. Ce comité était composé de 20 Etats, nombre qui fut porté ultérieurement à 21.

154. En regard à la fin prochaine du programme FNUR qui avait été établi pour la période 1955-1958, l'Assemblée générale, par sa résolution 1166 (XII) du 26 novembre 1957, pria le Conseil économique et social de remplacer le Comité exécutif du FNUR par un Comité exécutif du programme du Haut Commissaire, qui devait compter de 20 à 25 Etats membres. Le Conseil économique et social établit ce Comité exécutif par sa résolution 672 (XXV) du 30 avril 1958; le nombre d'Etats membres qui était à l'origine de 24, fut porté ultérieurement et graduellement à 31.

155. Le Comité exécutif s'occupe essentiellement des problèmes de l'assistance matérielle mais a gardé des fonctions consultatives générales. C'est dans ce dernier cadre que le Comité exécutif a créé, à partir de sa vingt-septième session en octobre 1976, un Sous-Comité plénier sur la protection internationale une tribune qui permet de discuter de façon approfondie divers problèmes relatifs aux fonctions de protection internationale du Haut Commissaire.

156. Contrairement à d'autres organes semblables du système des Nations Unies, le Comité exécutif du programme du Haut Commissaire s'est élargi graduellement par la co-optation (formellement, par l'élection) de membres supplémentaires, à l'intervention du Conseil économique et social. L'attribution de sièges au Comité exécutif ne se fait donc pas en vertu du principe de roulement usuel. Le Comité exécutif se réunit normalement une fois par an, en octobre, à Genève.

Rapports avec l'Assemblée générale et le Conseil économique et social

157. Le paragraphe 11 du Statut dispose que "Le Haut Commissaire fait rapport, chaque année, à l'Assemblée générale, par l'entremise du Conseil économique et social" et que "Son rapport est examiné comme point distinct de l'ordre du jour de l'Assemblée générale". Jusqu'en 1969, le Haut Commissaire présentait personnellement son rapport annuel au Conseil économique et social, normalement à la session d'été. Toutefois, étant donné que la discussion principale du rapport du Haut Commissaire se fait à l'Assemblée générale, à la Troisième Commission, Conseil économique et social décida en 1969 "qu'à l'avenir le rapport annuel du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés serait maintenu à l'ordre du jour de sa session d'été, étant entendu qu'il serait transmis à l'Assemblée générale sans discussion, à moins que le Conseil n'en décide autrement, à la demande expressé d'un ou de plusieurs de ses membres ou du Haut Commissaire, au moment de l'adoption de l'ordre du jour."

158. Depuis cette décision, le Haut Commissaire fait rapport oralement à la seule Assemblée générale, sauf quand les circonstances justifient une discussion de ses activités - en tout ou en partie - par le Conseil économique et social; cela a été plusieurs fois le cas. On a analysé plus haut le rôle directeur important que l'Assemblée générale exerce à l'égard du HCR.

Coordination

159. En sa qualité d'organe autonome, le HCR participe au mécanisme de coordination du système des Nations Unies. Ceci concerne les organes de coordination permanents, par exemple le Comité administratif de coordination (CAC), mais également toute coordination ad hoc, à propos de la fonction de protection internationale ou de la fonction d'assistance matérielle, avec les diverses parties de l'Organisation des Nations Unies proprement dite ou avec les institutions spécialisées, spécialement celles qui exécutent des programmes économiques et sociaux.

Les fonctions principales du HCR

160. Le paragraphe 8 du Statut du HCR décrit en détail la fonction de protection internationale. Compte tenu du texte du Statut et de l'expérience quotidienne du Haut Commissariat, on peut établir utilement une distinction entre les activités de protection directe ou immédiate et les activités générales de protection internationale.

161. Les activités de protection directe ou immédiate consistent essentiellement à intervenir à l'intention de personnes ou de groupes déterminés en matière de:

- octroi de l'asile;
- prévention du refoulement ou de l'expulsion;
- prévention de la détention abusive;
- détermination du statut de réfugié;
- délivrance de pièces d'identité ou de titres de voyage;
- rapatriement librement consenti;
- regroupement des familles;
- accès aux institutions d'éducation de divers degrés;
- délivrance de permis de travail et la bénéfice d'autres droits économiques et sociaux;
- naturalisation.

162. Mon très distingué ami, le Professeur Grahl-Madsen, traitera de l'asile au cours de cette neuvième session d'enseignement et ce problème ne sera donc pas développé ici. On sait, toutefois, qu'en attendant l'adoption éventuelle de nouveaux instruments juridiques internationaux, les Etats n'ont pas d'obligation formelle d'octroyer l'asile. Le seul texte conventionnel qui établisse une certaine obligation pour les Etats d'octroyer l'asile, et qui a été déjà discuté, est la Convention de l'OUA. A défaut d'une telle obligation, on ne peut qu'invoquer l'obligation morale qui est implicite dans la Déclaration sur l'asile territorial, dont l'importance ne saurait être sous-estimée.

163. L'octroi de l'asile et le problème - qui lui est étroitement associé - des diverses formes de refoulement, dont le refoulement à la frontière, revêtent dans l'exercice quotidien des activités de protection une importance primordiale. Comme on l'a expliqué en analysant la Convention de 1951, la position juridique est nettement meilleure en matière de non-refoulement qu'en ce qui concerne l'octroi de l'asile. De plus, on reconnaît de façon pratiquement universelle le principe du non-refoulement comme un principe de droit international. Cependant, dans la pratique quotidienne de la protection internationale, le problème de l'asile, ou plutôt du refus de l'asile, et les menaces voire les violations dont fait l'objet le principe du non-refoulement, demeurent dans un nombre de cas, hélas, trop élevé, une source de graves préoccupations. Dans ses derniers rapports à l'Assemblée générale, le Haut Commissaire a fait part de ses préoccupations à ce sujet aux gouvernements, dans des termes assez vigoureux.^{40/} Ces préoccupations visent également l'expulsion abusive (qu'il convient de distinguer des mesures légitimes d'expulsion) et la détention abusive des réfugiés.

164. Chaque aspect des activités directes de protection énumérées ci-dessus exigerait des développements distincts et assez longs qui ne trouveraient pas leur place dans le temps qui nous est imparti. Toutefois, on soulignera que

^{40/} Nations Unies, Assemblée générale, Documents officiels, Trente-et-unième session, supplément no. 12 (A/31/12); pp. 3-6; et Trente-deuxième session, supplément no. 12 (A/32/12); pp. 3-5.

ces activités de protection directe concernent en tout premier lieu les délégations extérieures du HCR. D'autre part, en raison des nombreuses difficultés qu'elles suscitent tant du point de vue pratique que sur le plan des principes, le siège du HCR est amené de façon continue à donner son avis et son appui aux délégations extérieures du HCR.

165. Les activités de protection générale concernent:

- L'application des lois et règlements en vigueur dans chacun des pays intéressés. Cette activité vise les mêmes matières que celles énumérées au paragraphe 161. Toutefois, il est nécessaire, non seulement d'intervenir dans des cas particuliers, mais aussi de traiter les mêmes problèmes dans le principe et de promouvoir de façon générale le respect des dispositions de droit international et interne. Si il y a donc des rapports étroits entre les activités directes et générales, elles ne sont pas identiques.
- Le développement du droit interne, soit dans le cadre de conventions internationales auxquelles l'Etat intéressé aurait adhéré, soit en se fondant sur le Statut du HCR [paragraphe 8 (f)].
- L'adhésion des Etats aux instruments juridiques internationaux en vigueur.
- Le développement de nouveaux instruments juridiques internationaux.
- Les rapports avec les autres instruments institutionnels de la protection (voir 177-179 ci-après).

166. Ces activités générales s'exercent également dans le cadre de l'organisation du HCR. Elles exigent une collaboration étroite et constante entre les délégations extérieures et le siège, une liaison et une collaboration avec les services gouvernementaux au niveau national, avec les institutions inter-gouvernementales, de même qu'avec les organisations non-gouvernementales, à l'échelon tant national que international.

167. Le Statut a chargé le Haut Commissaire d'une autre fonction qui consiste à:

"... rechercher des solutions permanentes au problème des réfugiés, en aidant les gouvernements, et, sous réserve de l'approbation des gouvernements intéressés, les organisations privées, à faciliter le rapatriement librement consenti de ces réfugiés ou leur assimilation dans de nouvelles communautés nationales." (paragraphe 1er, souligné par nous).

168. Si la recherche de solutions permanentes ne saurait être séparée des activités de protection, elle exige en outre un certain nombre de mesures qui ne relèvent pas essentiellement du domaine juridique, mais de celui de l'assistance matérielle. On entend traditionnellement par "assimilation dans de nouvelles communautés nationales" (outre les aspects juridiques, tels que la naturalisation), l'intégration économique et sociale du réfugié dans le pays qui lui aura octroyé un asile durable. Cette intégration peut exiger au préalable une ré-installation d'un pays d'asile temporaire dans un pays d'asile durable.

169. La fonction de faciliter le rapatriement librement consenti consiste à ménager, en accord avec le gouvernement du pays d'asile et seulement à la demande du réfugié intéressé, les contacts nécessaires entre celui-ci et les autorités (en général, consulaires et diplomatiques) du pays de retour. Elle peut comporter également une assistance matérielle aux fins de voyage ou de transport. Le HCR a aussi été amené à faciliter le rapatriement librement consenti de grands groupes de réfugiés, généralement après la fin d'un conflit international ou civil, et parfois dans le cadre d'accords de paix tels que l'Accord d'Evian de mars 1962 (où il s'agissait de rapatrier en Algérie les réfugiés qui se trouvaient au Maroc et en Tunisie) et l'Accord d'Addis Abéba de mars 1972 (où il s'agissait de rapatrier les réfugiés soudanais vers la région méridionale du Soudan). Le HCR a été engagé plus récemment dans le rapatriement librement consenti de grands groupes de réfugiés vers l'Angola, la Guinée Bissau et le Mozambique, après que ces pays furent devenus indépendants. Ces grands programmes de rapatriement ont comporté également des mesures de réhabilitation économique et sociale à l'intention des rapatriés dans leur pays d'origine.

170. Sans compter les mesures d'assistance matérielle qui se rattachent au rapatriement librement consenti, l'activité d'assistance matérielle du HCR vise les secours d'urgence, l'installation sur place et la ré-installation. Les secours d'urgence sont destinés normalement à des réfugiés nouvellement arrivés, et consistent à mettre à leur disposition des vivres, de l'eau, des vêtements, des abris et l'assistance médicale. L'installation sur place, ou plutôt l'intégration économique et sociale, exige selon les circonstances des mesures très variées: mesures destinées à faciliter l'éducation, à assurer un revenu par l'exercice d'une profession salariée ou indépendante, le logement. Ces mesures d'assistance sont appliquées selon des modalités qui varient grandement, selon qu'il s'agit d'individus ou de familles de réfugiés isolés, normalement dans les centres urbains, ou encore de grands groupes de réfugiés, le plus souvent des groupes d'origine rurale dans des pays en voie de développement. Dans ce dernier cas, l'intégration économique et sociale peut exiger la mise en oeuvre de projets d'installation rurale de grandes dimensions et de caractère global. Ces activités d'installation rurale occupent une place importante dans les programmes du HCR, spécialement en Afrique et, dans une moindre mesure, en Asie.

171. Les services d'orientation à l'intention des réfugiés sont un aspect important des programmes d'assistance matérielle et se révèlent indispensables, spécialement à l'intention des individus ou familles isolés. Ils comprennent également des services de conseil juridique qui se prolongent éventuellement par des mesures d'assistance juridique dans les cas où les services publics d'assistance juridique sont insuffisants.

172. Les programmes d'assistance matérielle du HCR ont débuté de façon assez modeste en 1952 et se sont développés depuis de façon considérable. Au cours des dernières années, les dépenses totales (financées à l'aide de contributions bénévoles, provenant essentiellement de gouvernements) ont atteint un niveau de 100 millions de dollars par an. Ce montant ne représente d'ailleurs pas la totalité des fonds que requiert l'aide aux réfugiés; les gouvernements et les organisations intergouvernementales et non-gouvernementales dépensent de leur côté des sommes très importantes.

173. Les programmes d'assistance matérielle sont mis en oeuvre essentiellement à l'intention de réfugiés, mais également, dans le cadre de la compétence élargie du Haut Commissaire qui se rapporte surtout à l'assistance matérielle, à l'intention de personnes déplacées. Le Haut Commissaire a été appelé à plusieurs reprises à agir en qualité de coordinateur de programmes d'assistance pour le système des Nations Unies dans son ensemble, surtout dans des situations qui intéressent, en tout ou en partie, des personnes déplacées.

174. On relèvera d'autre part que les programmes d'assistance matérielle sont destinés uniquement aux personnes qui ont besoin d'assistance. La plupart des quelque trois millions de réfugiés qui relèvent de la compétence du Haut Commissaire ne sont pas ou ne sont plus dans le besoin; s'ils continuent de pouvoir se réclamer de la protection internationale, ils ne bénéficient par contre pas de programmes d'assistance matérielle.

175. Il y a une étroite relation entre les fonctions de protection et d'assistance du HCR. Dans la mesure où la vie même du réfugié est en cause et exige des secours d'urgence ou d'autres types d'assistance, l'assistance est un préalable à la fonction de protection. D'autre part, si le statut conventionnel accorde au réfugié un certain nombre de droits, le réfugié doit pouvoir disposer de moyens matériels pour jouir de certains parmi ces droits de façon concrète. L'accès aux professions indépendantes par exemple, peut être un droit très théorique dans un pays où le réfugié n'aurait pas accès aux facilités de crédit indispensables. L'assistance juridique ou des mesures supplémentaires d'assistance juridique, dont on a déjà fait mention, peuvent être nécessaires pour faciliter l'accès aux tribunaux. Dans de nombreux cas donc, la fonction d'assistance du HCR est un complément essentiel de la fonction de protection.

176. Inversement, il se peut que des mesures d'assistance requièrent une base juridique, par exemple l'accès au marché du travail, qui doit être fournie dans le cadre de la protection internationale. Il y a donc une intercomplémentarité entre la protection et l'assistance. Ceci est encore évident lorsque l'assistance matérielle est accordée, souvent à titre d'urgence, dans des pays où l'Etat n'a pas contracté d'obligations conventionnelles. Dans de tels cas, la nécessité de prendre des mesures et de faire valoir des normes de protection apparaîtra comme une conséquence de l'oeuvre d'assistance. Celle-ci sera très souvent le vecteur des activités de protection.

C. Autres institutions de la protection

177. On a déjà montré que certaines institutions internationales, spécialement des institutions faisant partie du système des Nations Unies, jouent un rôle dans le domaine de la protection internationale: dans la création d'institutions chargées de la protection du réfugié et dans l'élaboration du droit conventionnel du réfugié. Des organisations régionales du type intergouvernemental, tels que le Conseil de l'Europe et l'Organisation de l'Unité Africaine, sont appelées à jouer un rôle semblable.

178. On attirera également l'attention sur le rôle des institutions nationales, qu'elles relèvent des pouvoirs législatif, exécutif ou judiciaire. Il appartient à ces institutions d'assumer non seulement des fonctions de nature législative, mais également de protection directe, dans l'application concrète des instruments juridiques - internationaux et nationaux - qui intéressent les réfugiés. Dans un assez grand nombre de pays, des organes ad hoc, administratifs ou semi-judiciaires, ont d'ailleurs été créés pour s'occuper des problèmes de réfugiés.

179. Il convient encore de faire mention du grand nombre d'organisations non-gouvernementales qui jouent un rôle, au niveau tant national qu'international, dans le développement du droit du réfugié ou en assistant de façon plus directe des individus et des groupes. On signalera spécialement la part très significative que prend le Comité international de la Croix-Rouge et les Sociétés nationales de Croix-Rouge et de Croissant Rouge dans l'élaboration et l'application du droit humanitaire, qui intéresse souvent la protection des réfugiés.

V. La protection des réfugiés

(Synthèse et conclusions)

L'objet de la protection des réfugiés

180. On peut résumer de façon succincte les objectifs de la protection des réfugiés, comme il suit:

- a) Permettre aux réfugiés d'obtenir l'asile à titre durable.
- b) Assurer la situation particulière du réfugié en sa qualité de résident étranger qui n'est pas en mesure de bénéficier de la protection diplomatique et consulaire du pays dont il a la nationalité.
- c) Accorder au réfugié, dans le pays d'asile, un statut juridique aussi proche que possible de celui des résidents nationaux, spécialement en matières civile, économique, sociale et culturelle.

Les instruments juridiques de la protection

181. Si, dans le cadre de la protection internationale, on est tout naturellement amené à diriger son attention vers les instruments juridiques internationaux, il ne convient pas moins de souligner que le statut juridique concret du réfugié dans un pays donné, dépend d'abord et fondamentalement des lois et règlements en vigueur dans ce pays.

182. Le droit interne ne trouve pas normalement son origine dans les instruments juridiques internationaux. Ceci vaut également pour le droit interne qui intéresse directement le statut des réfugiés; spécialement dans les pays qui ne sont pas parties aux instruments internationaux. Cela vaut aussi dans les Etats contractants, lorsque la loi interne a été promulguée avant que l'Etat n'adhère aux instruments internationaux. Le problème de l'application effective des instruments juridiques internationaux intéressant les réfugiés se pose dans tous les Etats contractants, mais spécialement dans la situation qu'on vient de décrire.