

# RÉFUGIÉS

VOLUME 2 • NUMÉRO 123 • 2001

50<sup>e</sup> ANNIVERSAIRE

# LE REMPART ÉRIGÉ POUR PROTÉGER LES RÉFUGIÉS

LA CONVENTION DE 1951

## La Convention a 50 ans

**L**ORSQUE LES DÉLÉGUÉS DE 26 PAYS aussi divers que les Etats-Unis, Israël et l'Iraq se sont réunis en Suisse, dans l'élégante ville de Genève en 1951, ils avaient bien du travail à accomplir.

La Seconde Guerre mondiale était finie mais des centaines de milliers de réfugiés erraient encore à travers l'Europe ou étaient entassés dans des camps de fortune.



La communauté internationale avait, à plusieurs reprises au début du siècle, mis en place des organisations et élaboré des conventions en faveur des réfugiés, mais l'aide et la protection juridique demeuraient rudimentaires.

A l'issue de trois longues semaines d'interminables querelles juridiques, le 28 juillet les délégués adoptèrent ce qui allait devenir la Charte des droits des réfugiés: la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés.

Ce document était un compromis juridique et, selon un spécialiste du droit des réfugiés, "le fruit d'un intérêt individuel mais éclairé de chacun des Etats". Les gouvernements refusèrent de "signer un chèque en blanc" pour l'avenir et limitèrent la portée de la Convention principalement aux réfugiés en Europe et aux événements antérieurs au 1<sup>er</sup> janvier 1951.

La crise des réfugiés devait, espérait-on alors, être rapidement réglée. Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, le gardien de la Convention, qui venait tout juste d'être créé, fut doté d'un mandat limité

à trois ans pour, en principe, mettre la clé sous la porte une fois le problème résolu.

A 50 ans, la Convention demeure la pierre angulaire de la protection internationale. Son demi-siècle d'existence a été marqué par des réalisations et des fluctuations capitales. Elle a inspiré les textes de conventions régionales pour la protection des réfugiés. Certaines de ses dispositions, dont la définition du réfugié et le principe de non-refoulement, c'est-à-dire de non-renvoi d'une personne dans un pays où sa vie serait menacée, font désormais partie intégrante des lois internationales fondamentales. En cinquante ans, la Convention a permis au HCR d'aider quelque 50 millions de déracinés à refaire leur vie.

L'ampleur et la persistance du drame des réfugiés ont nécessité la mise en place du Protocole de 1967, qui lève les contraintes temporelles du document de 1951. Et des questions telles que la persécution des femmes, qui n'avait même pas été envisagée par les auteurs de la Convention, tous des hommes, sont devenues des préoccupations majeures.

Aujourd'hui, le nombre de réfugiés a littéralement explosé et l'on assiste à des mouvements massifs de millions de migrants économiques, de réfugiés et d'autres catégories de personnes de par le monde. Ce phénomène fait dire à certains que la Convention est dépassée, qu'elle n'est plus en rapport avec la réalité.

Cinquante ans après son adoption, la Convention se trouve au cœur d'un débat passionné. Le Premier ministre britannique Tony Blair a déclaré que bien que les valeurs de la Convention "soient intemporelles", il est temps de "prendre du recul et de reconsidérer ses applications dans le monde d'aujourd'hui". Pour bon nombre de juristes, la Convention s'est avérée particulièrement solide et flexible face à bien des défis.

Le résultat des discussions en cours est encore incertain. Mais une chose est sûre: la Convention continuera d'être le rempart de millions de déracinés dans le monde entier, le garant de leur protection.

**Rédacteur :**

Ray Wilkinson

**Edition française :**

Mounira Skandrani

**Contributions d'articles :**Walter Brill, Nathalie Karsenty,  
Patrick Tigere**Secrétariat de rédaction :**

Virginia Zekrya

**Iconographie :**

Suzy Hopper, Anne Kellner

**Design :**

Vincent Winter Associés

**Production :**

Françoise Peyroux

**Administration :**

Anne-Marie Le Galliard

**Distribution :**

John O'Connor, Frédéric Tissot

**Carte :**

Unité de cartographie du HCR

**Documents historiques :**

Archives du HCR

**Références** est publié par le Service de l'information du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Les opinions exprimées par les auteurs ne sont pas nécessairement partagées par le HCR. La terminologie et les cartes utilisées n'impliquent en aucune façon une quelconque prise de position ou reconnaissance du HCR quant au statut juridique d'un territoire ou de ses autorités.

La rédaction se réserve le droit d'apporter des modifications à tous les articles avant publication. Les textes et les photos sans copyright © peuvent être librement reproduits, à condition d'en mentionner la source. Les demandes justifiées de photos sans copyright © peuvent être prises en considération, exclusivement pour usage professionnel.

Les versions française et anglaise sont imprimées en Italie par AMILCARE PIZZI S.p.A., Milan. Tirage : 227 500 exemplaires en français, anglais, allemand, espagnol, italien, japonais, russe, arabe et chinois.

ISSN 1014-0905

HCR

Case postale 2500  
1211 Genève 2, Suisse  
www.unhcr.org

**4** La Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés a été adoptée avant tout en réponse aux atrocités commises lors de la Seconde Guerre mondiale et pour secourir des millions de personnes déracinées. Au cours des décennies suivantes, les crises de réfugiés ont éclaté dans diverses régions du monde.



**16** L'une des dispositions clés de la Convention est le non-refoulement de civils qui ont dû fuir des situations de crise comme celles qui déchirent l'Afrique de l'Ouest en ce moment. Quelques questions et réponses sur la Convention.



**24** Même lorsqu'ils semblent avoir trouvé une relative sécurité, les civils acculés à l'exil ne sont pas forcément au bout de leurs peines. Récit d'une incroyable épopée.

# RÉFUGIÉS

N° 123 - 2001

## 2 ÉDITORIAL

La Convention relative au statut des réfugiés a 50 ans.

## 4 EN COUVERTURE

Pierre angulaire de la protection internationale pendant 50 ans, la Convention de Genève est au cœur d'un ardent débat : est-elle encore d'actualité ?  
*par Marilyn Achiron*

### Opinion

Le point de vue de la Grande-Bretagne.  
*par Jack Straw, Ministre britannique des affaires étrangères*

### Sous les projecteurs

La persécution des femmes.  
*par Judith Kumin*

### Cessation

Quand un réfugié cesse d'être un réfugié.

## 16 QUESTIONS ET RÉPONSES

Tout ce que l'on voudrait savoir sur la Convention.

### Exclusion

Quand la Convention dit "non".

### BBC

Les réfugiés sur les ondes du monde entier.

### Ligne de tir

Pour une Convention efficace.  
*par Peter Showler*

## 24 À LA RECHERCHE D'UN ASILE

L'affaire Zathang.  
*par Lisa Getter*

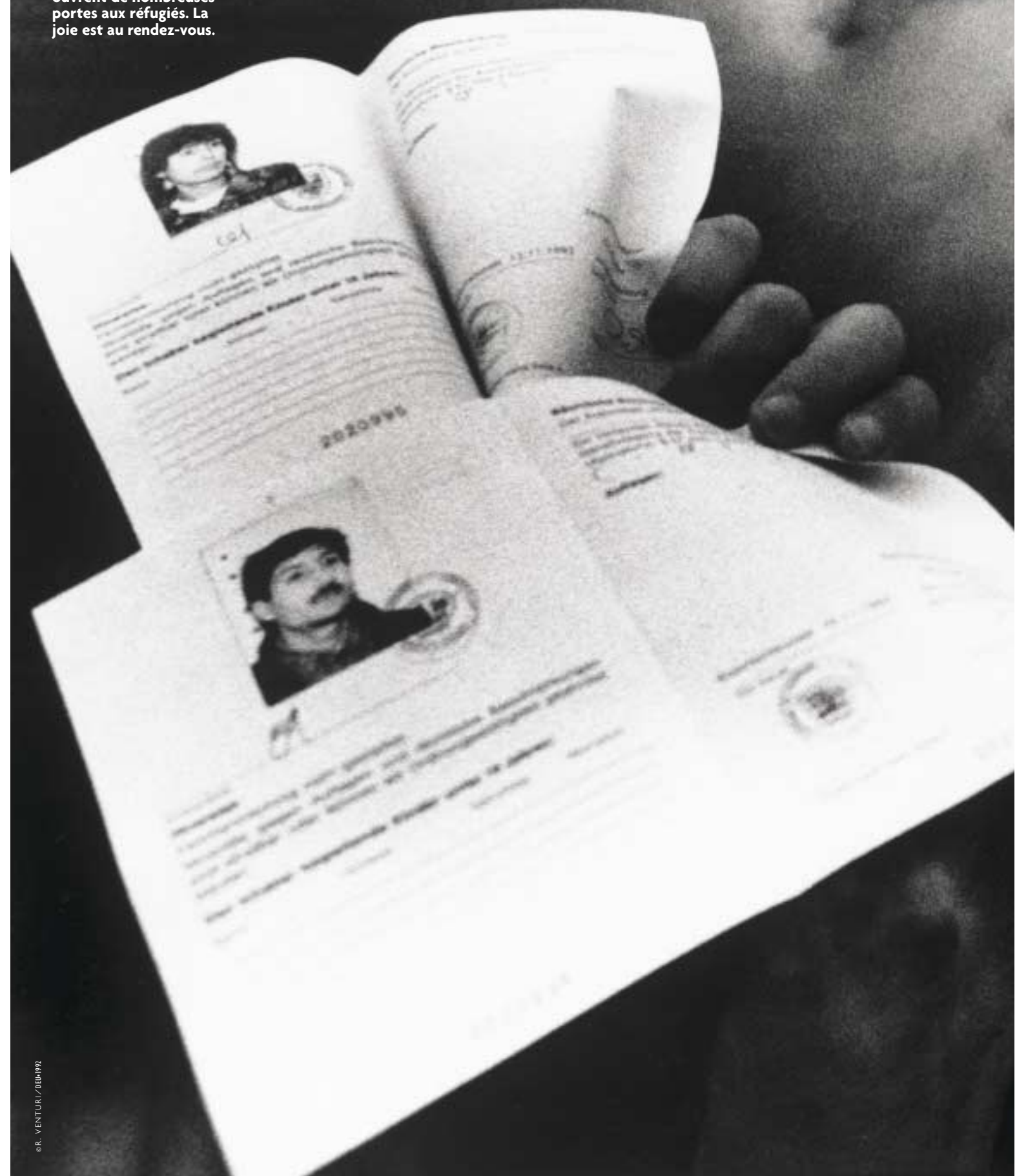
### Les signataires

Adhérer à la Convention et à son Protocole.

## 30 GENS D'ICI ET D'AILLEURS

## 31 ENTRE GUILLEMETS

Protection : les documents de voyage ou les papiers d'identité ouvrent de nombreuses portes aux réfugiés. La joie est au rendez-vous.





| EN COUVERTURE |

# MENACES SUR UN TRAITÉ “INTEMPOREL”

*La Convention de Genève sur les réfugiés a 50 ans. Elle a aidé des millions de déracinés à refaire leur vie. Aujourd'hui, elle est âprement discutée.*

*Suite page 6 ►*

▶ **MENACES  
SUR UN TRAITÉ  
"INTEMPOREL"**

par Marilyn Achiron

**D**ES IMAGES FORTES, CHOQUANTES : au cœur de l'Europe, ils fuyaient par dizaines de milliers la terreur et les exactions commises à leur rencontre par leur propre gouvernement, traqués en raison de leur origine ethnique. Emmitoufflés dans des couvertures et emportant comme seules possessions ce qui tenait dans quelques sacs ou, pour les plus chanceux, sur de vieilles charrettes et des tracteurs rouillés, hommes, femmes, enfants, affluaient, hébétés, dans les pays voisins, en quête d'un refuge.

Ces images évoquaient celles d'une époque antérieure, de sinistre mémoire. Mais au lieu d'avoir le grain du noir et blanc des années 40, elles étaient transmises depuis le Kosovo et les Balkans, en couleur et en direct, sur les chaînes de télévision du monde entier. C'était il y a tout juste deux ans.

Un demi-siècle plus tôt, la communauté internationale avait connu un drame similaire au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, quand des millions de personnes déracinées erraient, affamées, à travers des villes et des paysages dévastés. Dans un élan de solidarité et d'humanité, et dans l'espoir qu'une telle tragédie ne se répêât jamais, des nations se réunirent dans la paisible ville de Genève et élaborèrent des normes internationales, ayant force exécutoire, portant sur le traitement des réfugiés et les obligations des Etats à leur égard.

La Convention de 1951 relative au statut des réfugiés venait de voir le jour. Elle allait permettre à des millions de civils de refaire leur vie, devenant "le rempart derrière le-



Des scènes comme celle-ci sont à l'origine de la Convention de 1951.

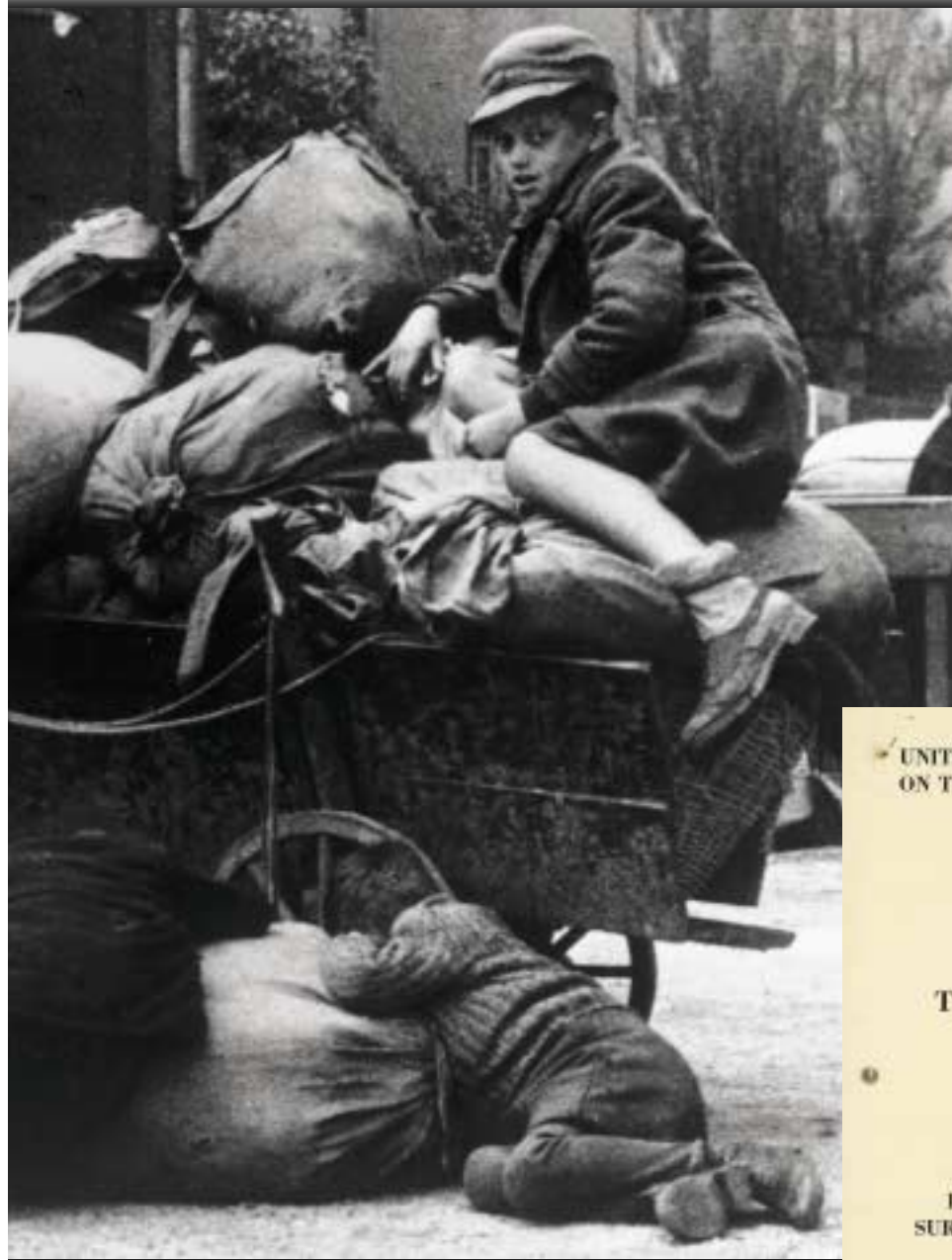
**UN RÉFUGIÉ EST UNE PERSONNE QUI "CRAINT AVEC RAISON D'ÊTRE PERSÉCUTÉE DU FAIT DE SA RACE, DE SA RELIGION, DE SA NATIONALITÉ, DE SON APPARTENANCE À UN CERTAIN GROUPE SOCIAL OU DE SES OPINIONS POLITIQUES..."** Article 1A (2)

quel les réfugiés peuvent s'abriter", comme le rappelle Erika Feller, directrice du Département de la protection internationale du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). "C'est le meilleur outil dont nous disposons, au niveau international, pour tempérer le comportement des Etats."

Mais en ce 50<sup>e</sup> anniversaire, la Convention donne des signes d'essoufflement, à en croire certaines des capitales qui avaient précisément donné vie à ce système de protection. Les crises comme le Kosovo se sont multipliées, jetant sur les routes des millions de déracinés. La banalisation des voyages intercontinentaux et le trafic d'êtres

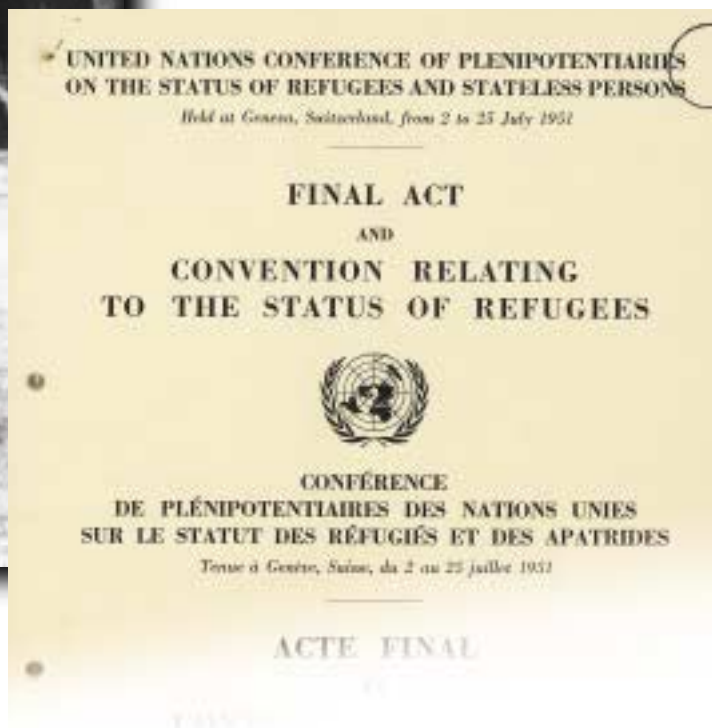
humains, en plein essor, sont venus gonfler le nombre d'immigrants clandestins. Les gouvernements se plaignent de ce que leurs systèmes d'asile sont submergés par ces afflux de réfugiés et de migrants économiques mêlés, et prônent un retranchement. Pour eux, la Convention est dépassée. Elle n'est plus en rapport avec la réalité d'aujourd'hui.





L'Administration des Nations Unies pour les secours et la reconstruction (UNRRA) est venue en aide à sept millions de personnes pendant et après la Seconde Guerre mondiale, tandis qu'une troisième agence, l'Organisation internationale pour les réfugiés (OIR), créée en 1946, réinstallait aux quatre coins de la planète plus d'un million d'Européens déplacés et aidait 73 000 civils à retourner chez eux.

Parallèlement, un corpus de droit des réfugiés se mettait en place. La Convention de 1933 de la Société des Nations relative au statut des réfugiés et la Convention de 1938 concernant le statut des réfugiés originaires d'Allemagne, apportaient une protection limitée aux personnes déracinées. Ainsi, le texte de 1933 introduisait le concept selon lequel les États signataires ne pouvaient expulser de leur territoire des réfugiés de plein droit et devaient éviter "le refoulement [des réfugiés] aux frontières". Cette Convention



"La Convention incarne des valeurs intemporelles", déclarait récemment le Premier ministre britannique Tony Blair. Mais d'ajouter ensuite qu'"avec l'accroissement spectaculaire des migrations économiques, notamment en Europe, il est de toute évidence urgent d'établir des règles et des procédures appropriées... Le Royaume-Uni souhaite conduire un mouvement en faveur d'une réforme, non pas des principes de la Convention, mais de son application."

Ce débat est déjà entamé dans le cadre d'une série de réunions, baptisées «Consultations mondiales», qu'organise le HCR, en tant que gardien de la Convention, avec les 140 pays qui ont ratifié le texte original et son Protocole ultérieur, et d'autres parties

prenantes. L'issue de ces discussions est encore incertaine.

### UN SYSTÈME DE PROTECTION

Les hommes fuient les persécutions depuis les temps les plus reculés – depuis qu'ils se sont mis à former des communautés – et la tradition de l'asile est apparue presque simultanément. Quand les nations ont développé une conscience internationale, au début du XX<sup>e</sup> siècle, les efforts en faveur des réfugiés se sont aussi mondialisés. En 1921, Fridtjof Nansen devenait le premier Haut Commissaire aux réfugiés de la Société des Nations, préfiguration de l'ONU.

resta cependant lettre morte: seuls huit pays la ratifièrent, dont plusieurs imposèrent un allègement substantiel de leurs devoirs et obligations.

Mais aucun de ces premiers organismes pour les réfugiés n'ayant vraiment abouti, la protection juridique demeurerait rudimentaire. Des membres influents de la toute nouvelle Organisation des Nations Unies, créée afin d'"épargner aux générations fu- ▶



**Les débuts :** la Convention de Genève relative au statut des réfugiés est adoptée et ouverte à la signature le 28 juillet 1951.

► tures le fléau de la guerre”, jugèrent qu’un puissant dispositif juridique était nécessaire. En 1950, bien après la fin de la guerre, alors que des millions de réfugiés erraient

versité de Michigan. Certains délégués refusèrent de s’engager dans des obligations juridiques sans durée déterminée, ce qui déclencha de vifs dé-

bats. Et quand vint le moment de s’entendre sur l’une des définitions les plus essentielles de la Convention – à qui reconnaît-on le statut de réfugié – certains pays souhaitèrent

“LES ÉTATS CONTRACTANTS APPLIQUERONT LES DISPOSITIONS DE CETTE CONVENTION AUX RÉFUGIÉS SANS DISCRIMINATION...” Article 3

encore à travers l’Europe, le HCR voyait le jour, et l’année suivante était adoptée la Convention de Genève relative aux réfugiés, clef de voûte juridique de la mission du HCR. Les 26 pays participants étaient majoritairement occidentaux ou d’orientation libérale, mais d’autres leur emboîtèrent le pas comme l’Iraq, l’Egypte et la Colombie. A l’exception de la Yougoslavie, le bloc communiste, sous domination soviétique, brillait par son absence.

Pendant trois longues semaines, dans les bureaux de l’Office des Nations Unies à Genève, les délégués ont laborieusement élaboré une charte des droits du réfugié, au terme de longues et difficiles tractations, d’interminables querelles juridiques et en veillant constamment au respect de la souveraineté des Etats. “Le système moderne de protection des droits du réfugié [...] est le fruit de l’intérêt individuel mais éclairé de chacun des Etats”, écrivait James C. Hathaway, professeur de droit et titulaire de la chaire de droit d’asile et du réfugié à l’uni-



**Après les réfugiés de la Seconde Guerre mondiale,** le premier grand défi du HCR et de la Convention a été la Hongrie. Vers le milieu des années 50, cet amputé souhaite bonne chance à des compatriotes réfugiés en Autriche.

une description générale englobant tous les futurs réfugiés, alors que d’autres voulaient restreindre cette définition aux catégories alors existantes.

Il en résulta inévitablement un compromis : une définition générale basée sur une “crainte fondée de persécutions” et limitée aux individus devenus réfugiés “à la suite d’événements antérieurs au 1<sup>er</sup> janvier 1951”.

Cette restriction dans le temps – associée à la possibilité d’imposer aussi des limites géographiques en interprétant le terme «événements» au sens d’«événements survenus en Europe» ou «événements survenus en Europe ou ailleurs» – fut introduite car les rédacteurs estimaient qu’il serait “difficile pour les gouvernements de signer un chèque en blanc et d’assumer des obligations envers de futurs réfugiés dont on ne pouvait pas prévoir l’origine et le nombre”.

La clause la plus importante de la Convention – l’obligation imposée aux ►



# La Convention : l'opinion de la Grande-Bretagne

## L'heure du débat

par Jack Straw

**L'**INHUMANITÉ DE L'HOMME POUR l'homme. Un lieu commun, souvent cité, mais qui résume le pourquoi de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés. Cinquante ans après – 50 ans de torture, de persécution, de violence et de violations des droits de l'homme – la Convention est toujours aussi importante pour protéger ceux qui n'ont pas d'autre source de protection.

Inutile de répéter que le monde a changé au cours des 50 années qui se sont écoulées depuis la signature du traité de 1951. Indéniablement, le monde est plus petit qu'en 1951. L'information passe d'un continent à l'autre en quelques secondes grâce à des technologies de plus en plus accessibles. Nous pouvons tous bénéficier du mélange éclectique des cultures qui a résulté de la mondialisation.

Mais, de même que nous avons acquis une meilleure connaissance des modes de vie dans d'autres pays, les habitants des pays en développement ont pris conscience des avantages de la vie dans le monde industrialisé.

L'ensemble complexe des changements technologiques, institutionnels, organisationnels et culturels que résume le mot « mondialisation » a créé un monde où la perspective de parcourir des milliers de kilomètres en quête d'une existence nouvelle n'est plus un rêve inatteignable mais une réalité envisageable.

Je peux donc comprendre pourquoi tant de gens veulent quitter leur pays pour s'installer au Royaume-Uni ou dans une autre nation développée, dans l'espoir d'une vie meilleure.

Cependant, ce ne sont pas des réfugiés. Notre système d'asile a été établi pour administrer la protection internationale que la Convention de 1951 assure aux réfugiés. Ceux qui ne sont pas des réfugiés de bonne foi causent préjudice en cherchant à éviter les contrôles d'immigration. Il est dans l'intérêt des réfugiés, et de tout un chacun d'ailleurs,

que le Royaume-Uni et d'autres pays engagent une action rigoureuse pour préserver l'intégrité du système d'asile.

### AGIR

C'est dans cette optique que nous avons pris des mesures pour améliorer l'administration de notre système d'asile. Nous avons notamment accéléré la prise de décision initiale et le processus d'appels, et réduit le volume des cas en souffrance qui n'a jamais été aussi bas depuis dix ans. Beaucoup reste à faire dans notre pays, mais nous avons résolument commencé à mettre de l'ordre dans notre maison.

En plus d'examiner les systèmes nationaux, nous devons aussi nous intéresser, plus généralement, au système international de protection.

Nous devons reconsidérer la manière dont nous cherchons à protéger ceux qui sont véritablement dans le besoin. Pendant que des pays développés, comme le Royaume-Uni, consacrent des ressources considérables à l'examen des demandes d'asile, dont beaucoup ne sont pas fondées, nous n'accordons pas une attention suffisante aux nombreux réfugiés qui vivent dans leurs régions d'origine, dans des conditions difficiles et parfois dangereuses. Nous le savons et nous devons donc agir.

La plupart des réfugiés veulent surtout retourner chez eux dans la sécurité et la dignité. Ils ne veulent pas mettre leur sort, et celui de leurs familles, entre les mains de trafiquants et d'agents criminels mais parfois ils pensent – à tort – que c'est le seul moyen d'atteindre leur but.

J'ai fait quelques propositions clés, qui montrent combien il est important de soutenir les réfugiés dans leurs régions d'origine, tout en aidant ceux qui ne peuvent pas y rester en sécurité à bénéficier d'une protection internationale. Je me félicite aussi de la proposition faite par la Commission européenne de réaliser une étude sur la faisabilité d'un programme de réinstallation de l'Union européenne, proposition extrêmement bien accueillie dans toute l'Europe.

Nous avons encore un long chemin à parcourir avant de pouvoir instaurer un régime de protection véritablement efficace et équitable, qui soit hors d'atteinte des trafiquants. Nous n'y parviendrons qu'à travers un débat ouvert et franc entre toutes les parties concernées – pays générateurs de réfugiés, pays d'accueil de réfugiés, pays de premier asile, le HCR et autres organisations intéressées.

En cette année du 50<sup>e</sup> anniversaire de la Convention, le moment est venu de lancer le débat. Je suis très heureux que le HCR en ait pris conscience et ait engagé un processus de consultations mondiales.

Le Royaume-Uni entend

apporter sa pleine contribution à ce processus, qui est une étape vers l'instauration d'un régime international moderne de protection. ■

JACK STRAW, ancien Ministre de l'intérieur du Royaume-Uni chargé de l'immigration et de l'asile, a pris depuis peu le portefeuille des affaires étrangères.

*“Nous avons encore un long chemin à parcourir avant de pouvoir instaurer un régime de protection véritablement efficace et équitable...”*

► gouvernements de ne pas expulser ou refouler un demandeur d'asile vers un territoire où il(elle) risquerait d'être persécuté(e) – donna également lieu à de longues dissensions. Les diplomates se demandaient si le principe de non-refoulement s'appliquait aux individus qui n'étaient pas encore entrés dans un pays et si, par conséquent, les gouvernements étaient vraiment obligés d'autoriser le passage de leur frontière à des groupes nombreux de personnes demandant le statut de réfugié.

Bien que le principe de non-refoulement soit aujourd'hui considéré comme si élémentaire qu'il relève du droit coutumier, le débat n'est pas clos. Dans un arrêt controversé de 1993, la Cour suprême des États-Unis a conclu que les agents du service d'immigration n'enfreignaient pas à strictement parler la Convention lorsqu'ils saisissaient et rapatriaient des bateaux chargés de demandeurs d'asile haïtiens dans les eaux situées hors du territoire américain. Mais dans une subtile pirouette dont seuls les juristes ont le secret, la Cour suprême a également reconnu que les rédacteurs de la Convention «n'avaient peut-être pas envisagé qu'une nation puisse renvoyer un groupe de réfugiés vers un pays dont ils voulaient désespérément s'échapper; de telles actions allant même à l'encontre de l'esprit de l'Article 33», qui interdit le refoulement.

La conférence se termina le 25 juillet 1951 et la Convention fut officiellement adoptée trois jours plus tard. Mais beaucoup restait à faire. Suivirent d'interminables ajustements et de houleuses tractations. En 1959, le délégué du HCR en Grèce envoyait à Genève un câble désespéré: «Jamais dans ma vie je n'ai demandé si souvent la même chose à tellement de gens comme je l'ai fait en Grèce pour promouvoir la ratification de la Convention. Et pourtant les perspectives ne sont pas brillantes.»

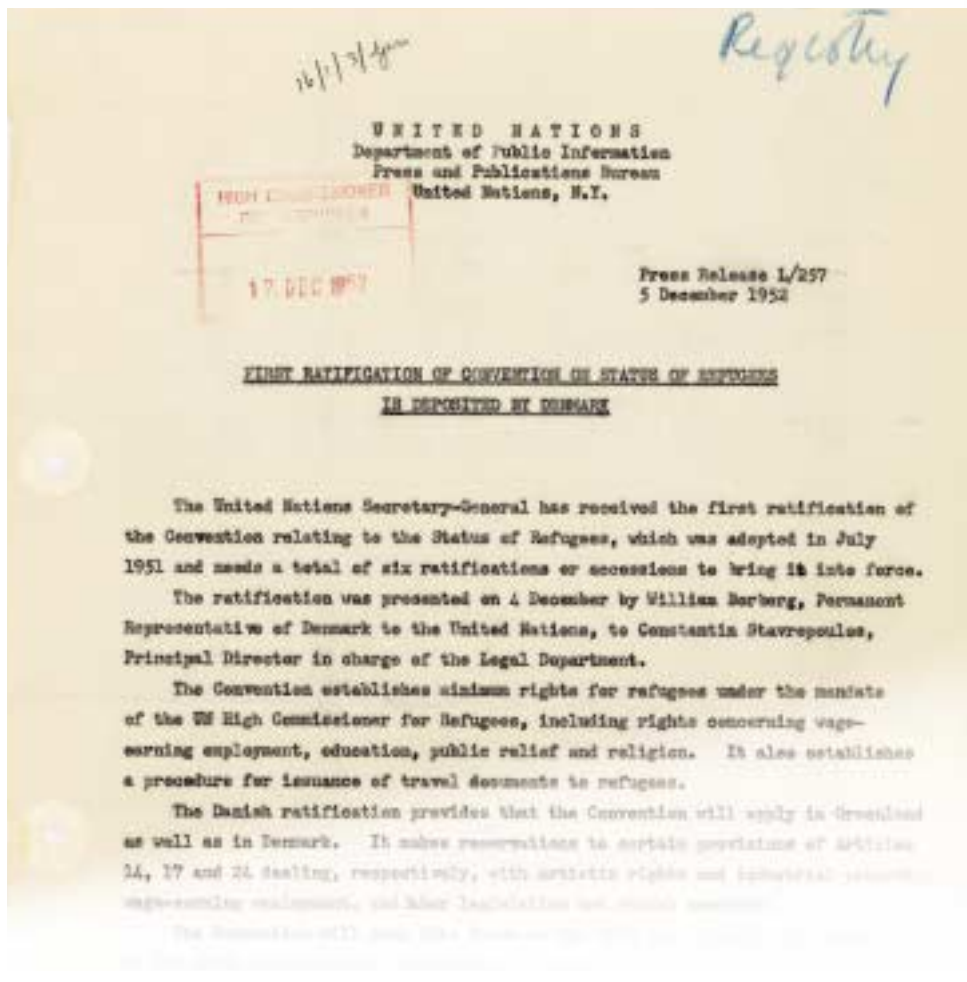
Dans une lettre adressée au HCR en 1956, l'Inde décrivait ses propres problèmes de réfugiés et concluait: «A la lumière de cette situation, le gouvernement indien ne se propose pas d'adhérer dans l'immédiat à ladite Convention.» L'Inde, le deuxième pays le plus peuplé du monde, n'a toujours pas ratifié la Convention alors qu'elle siège au Comité exécutif du HCR, l'organe international qui participe à l'élaboration de politiques pour les réfugiés.

Enfin, au terme de mille et un attermoiements, en décembre 1952 le Danemark devenait le premier pays à ratifier la Convention. Après l'adhésion de cinq autres États – la Norvège, la Belgique, le Luxembourg, la République fédérale d'Allemagne et l'Australie – le texte entra officiellement en vigueur le 22 avril 1954.

Pour la première fois il existait un dis-



Le non-renvoi de réfugiés dans des pays ravagés par la guerre.



positif juridique de portée universelle qui représentait un net progrès par rapport aux traités d'avant la Seconde Guerre et qui faisait avancer le droit international sous divers aspects essentiels.

La Convention de 1951 donne une définition plus large du terme «réfugié» et accorde davantage de droits à ces derniers. Sous l'influence de la Convention de 1933 sur les réfugiés et la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, le texte de 1951 octroie aux réfugiés la liberté de pratiquer leur religion et de donner une éducation religieuse à leurs enfants, l'accès à la justice, à l'éducation élémentaire et aux aides publiques. Dans le domaine du logement et de l'emploi, un réfugié doit être traité au moins aussi favorablement que les étrangers en général.



ar la guerre, comme l'était l'Afrique centrale au milieu des années 90, est une disposition clé de la Convention.

Réciproquement, la Convention explique clairement quels sont les devoirs et obligations des réfugiés vis-à-vis du pays d'accueil. "Trop souvent le réfugié ne se conforme pas aux règles de notre société", se plaignait un délégué français au moment

dans les clauses de cessation.

Pour la première fois un lien formel était établi entre la Convention et un organisme international, le HCR, mandaté pour veiller à son application. Et fait primordial, c'est le document relatif aux réfugiés dont la ré-

au HCR, notamment comme directeur adjoint chargé de la protection internationale.

### **UNE NOUVELLE ÈRE**

Les législateurs de l'époque ne s'attendaient pas à voir la question des réfugiés

## "TOUT RÉFUGIÉ AURA LIBRE ACCÈS DEVANT LES TRIBUNAUX..." Article 16

de la rédaction d'un chapitre sur ce point. "Il arrive également que des réfugiés profitent de la collectivité."

Le texte spécifie qui n'est pas couvert par ses dispositions dans la clause d'exclusion (les criminels de guerre, par exemple) et quand la Convention cesse de s'appliquer

dation et l'adhésion ont réuni le plus grand nombre de nations.

Malgré ses compromis et ses limites, "ce qui a été accompli pour les réfugiés à travers cette Convention constitue un grand pas en avant sur le plan humanitaire", affirmait Ivor C. Jackson, qui a travaillé 30 ans

occuper longtemps le premier plan de la scène internationale. Le HCR s'était vu confier un mandat limité de trois ans pour aider les réfugiés de la Seconde Guerre mondiale puis, espérait-on, mettre la clé sous la porte. Au lieu de cela les crises génératrices de réfugiés s'étendirent, de l'Eu- ▶



► rope dans les années 50 à l'Afrique dans les années 60 avant de gagner l'Asie et de revenir en Europe au cours des années 90.

La Convention avait manifestement besoin d'être révisée et renforcée afin de rester applicable à ces nouveaux flux d'exilés. En 1967, l'Assemblée générale de l'ONU adopta donc le Protocole relatif au statut des réfugiés, qui levait la date butoir de 1951 et les restrictions géographiques tout en conservant les autres dispositions essentielles du document initial.



**L'essence même de la Convention est la protection des réfugiés.** Sur le terrain, une employée du HCR aide un couple de rapatriés guatémaltèques à établir leurs papiers d'identité.

UNHCR/FA. PRESS/OMIDIA

Cela ne constituait qu'une première réponse tandis que les problèmes de réfugiés allaient se multiplier et devenir de plus en plus complexes au cours des prochaines dé-

cennies : le nombre de personnes en quête d'asile passa de moins d'un million à 27 millions en 1995, et une nouvelle catégorie de déracinés, les personnes déplacées, vit le jour.

Dans une démarche nouvelle et sans doute bien intentionnée, certains pays ont eu recours à des dispositifs de «protection temporaire» pour accueillir des groupes entiers de réfugiés, comme ce fut le cas avec les centaines de milliers de civils forcés de fuir la Bosnie et plus tard le Kosovo dans les années 90.

## FEMMES : leur persécution so

“Où commencent les droits universels de la personne ? Dans

par Judith Kumin

**M** IHAÏ ET MARIA ONT FUI EN 1989 le régime de terreur de Nicolae Ceausescu, l'homme fort de Roumanie. Ils ont traversé le Danube sur des chambres à air, avant de demander le statut de réfugié à la délégation du HCR à Belgrade. “Je ne peux rien trouver pour fonder leur demande”, m'a dit un collègue embarrassé, “mais je crois que vous devriez parler à la femme. J'ai l'impression qu'elle cache quelque chose, mais qu'à moi elle ne dira rien. Elle ne me regarde même pas.”

Face à une tasse de café, à l'écart de son mari, Maria a raconté une histoire terrifiante d'humiliations et d'abus sexuels infligés par la police secrète de Roumanie. Convaincue que Mihaï appartenait à un groupe d'opposition clandestin, ils étaient déterminés à pousser Maria aux aveux.

Peu après l'entretien avec Maria, le couple était réinstallé aux Etats-Unis. Nous avons gardé le contact au fil des années. Souvent, je me dis que nous avons été à deux doigts de rejeter la demande de Maria et de son mari, de les remettre à la police yougoslave qui les aurait renvoyés à la Securitate.

Lorsque les auteurs de la Convention de 1951 – tous des

hommes – ont rédigé ce qui allait devenir la Charte du droit international des réfugiés, ils ont élaboré une définition du réfugié dans laquelle la personne devait craindre, avec raison, d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques. Ils n'ont pas délibérément omis la persécution des femmes – ils n'y ont même pas pensé.

Certes, les femmes pouvaient être des réfugiées à titre personnel mais, dans la pratique, il leur était difficile de faire valoir leurs droits. Souvent, les épouses n'avaient pas la possibilité de raconter ce qui leur était arrivé. Parfois,

*La Charte du droit international des réfugiés ne fait pas délibérément silence sur la persécution des femmes – elle n'avait même pas été envisagée.*

comme Maria, elles hésitaient à le faire devant des hommes. On ne prenait pas vraiment en compte les formes de persécution qui ne risquent de toucher que les femmes.

La persécution sexiste a commencé à retenir l'attention dans les années 80, pendant la première Décennie des Nations Unies pour la femme. En 1984, le Parlement européen adoptait une résolution, alors révolutionnaire, demandant aux Etats de considérer les femmes qui transgressent les mœurs religieuses ou sociétales

comme “un groupe social particulier” aux fins de la détermination du statut de réfugié.

Certains y ont vu une atteinte aux traditions culturelles des sociétés non occidentales. D'autres ont estimé que la portée de la résolution était trop large, et fait valoir que la persécution devait être personnelle et spécifique. En 1985, le Comité exécutif du HCR adoptait sa première Conclusion sur les femmes réfugiées et la protection internationale. En 1988, le HCR organisait sa première Consultation sur les femmes réfugiées.

### LE TOURNANT

Le véritable tournant s'est produit dans les années 90. Les violations des droits fondamentaux des femmes ont été davantage mis en évidence, et le mouvement pour la reconnaissance de l'universalité des droits de la personne a gagné en crédibilité. Il était de plus en plus admis que certaines revendications liées à l'appartenance sexuelle pouvaient relever et relevaient de la Convention de 1951. Le HCR adoptait, en 1991, des “Lignes directrices pour la protection des femmes réfugiées”. En 1993, la Commission canadienne de l'immigration et du statut de réfugié publiait des directives novatrices sur les femmes revendiquant le statut de réfugié en raison de craintes de persécutions liées à leur appartenance sexuelle. Les Etats-Unis, l'Australie et le Royaume-Uni ont suivi cet exemple. Aujourd'hui, les Etats hésitent de plus en plus à rejeter les demandes des femmes au motif, séculaire, du «relativisme culturel» – qui implique que les violations

## LES ÉTATS "ACCORDERONT AUX RÉFUGIÉS LE MÊME TRAITEMENT QU'AUX NATIONAUX EN CE QUI CONCERNE L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE..." Article 22

Ces programmes présentaient des avantages mais aussi des inconvénients. Ils permettaient à des civils de passer rapidement dans un autre pays, avec un minimum de tracasseries administratives, mais comme il n'existe pas de normes universelles en matière de protection temporaire, les droits qu'on leur concédait étaient souvent moins

nombreux et moins généreux que ceux prévus par la Convention. En outre, les bénéficiaires obtenaient la plupart du temps un permis de séjour «temporaire» qui, comme son nom l'indique, pouvait expirer à la discrétion des gouvernements. La protection temporaire peut s'avérer être un complément pratique à la Convention, mais, pré-

cise le HCR, ce système ne peut et ne saurait se substituer au traité.

On assista par ailleurs à de nombreux développements négatifs. Des pays qui accueillaient auparavant des quotas de réfugiés ou en avaient accueilli massivement pour des raisons autant politiques qu'humanitaires (ceux qui fuyaient les pays com- ▶

# ort de l'ombre

les petites communautés, près de chez soi." –ELEANOR ROOSEVELT



UNHCR/W. STONE/ETHIOP

**Des réfugiées somaliennes participent à une campagne contre les mutilations génitales des femmes, un aspect de la protection que les auteurs de la Convention n'avaient pas envisagé.**

rité des pays d'asile, en revanche, soulignent que ce qui importe ce n'est pas qui commet l'acte, mais la volonté et la capacité de l'Etat à protéger la victime.

Une autre question prête à controverse : la nécessité de prouver que le préjudice a été causé dans l'intention de nuire. Cet aspect revêt une importance particulière dans le contexte de pratiques telles que les mutilations sexuelles des femmes. Ceux qui les infligent n'ont certainement pas l'intention de nuire, mais il est largement reconnu que ces pratiques ont des conséquences graves.

L'opinion politique est un domaine complexe. Les femmes peuvent être persécutées du fait non seulement de leurs opinions, mais aussi de celles de leur conjoint. Elles peuvent, plus souvent que les hommes, être victimes de discriminations en raison de restrictions religieuses notamment sur le plan des voyages, de l'habillement et même du travail.

Toutefois, c'est "l'appartenance à un groupe social particulier" qui a suscité le débat le plus vif. Même s'il est largement admis que certaines femmes peuvent être considérées comme faisant partie "d'un groupe social particulier" aux fins de la détermination du statut, un consensus est loin de se dégager en ce qui concerne la portée de cet argument, no-

tamment dans le cas des victimes de violences domestiques – la principale cause des sévices infligés aux femmes dans le monde. Faut-il que l'Etat refuse de protéger la femme ? Ou, simplement, qu'il ne puisse pas la protéger ? Quelle doit être la protection de l'Etat ?

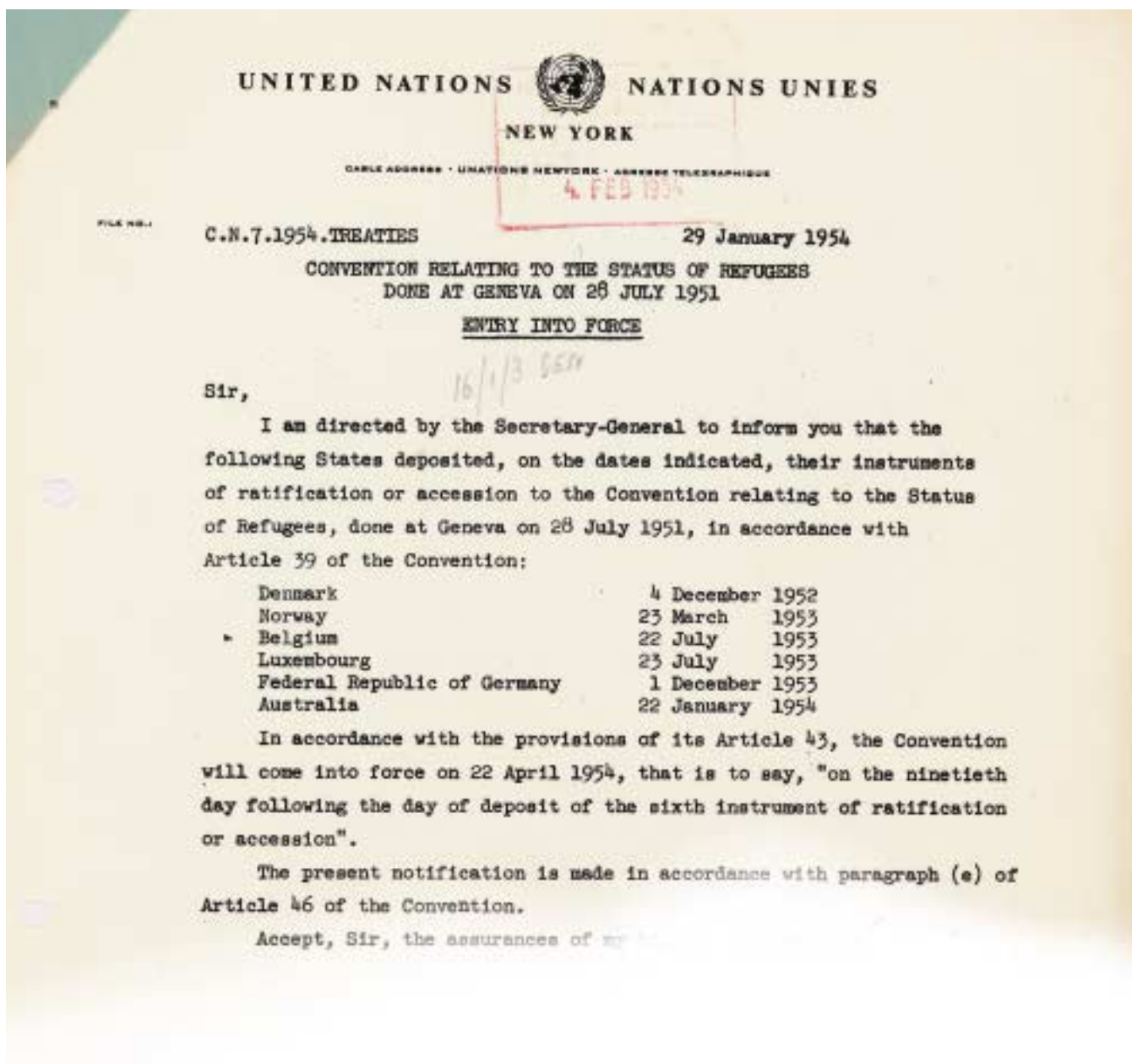
Le Ministre de la justice des Etats-Unis, Janet Reno, était aux prises avec ces questions quelques heures à peine avant de quitter ses fonctions en janvier 2001. Elle a ordonné à la Commission des appels en matière d'immigration de revenir sur une décision de 1999, par laquelle l'asile avait été refusé à une Guatémaltèque battue, venue chercher aux Etats-Unis une protection contre les sévices infligés par son ex-mari.

Une étape historique a été franchie avec l'adoption à Rome, en juillet 1998, des statuts de la Cour pénale internationale qui sera compétente pour un large éventail d'actes de violence sexuelle : viol, esclavage sexuel, prostitution, grossesse ou stérilisation forcées. En février 2001, le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie a, pour la première fois, reconnu coupables de crime contre l'humanité des officiers serbo-bosniaques jugés pour viol.

Cinquante ans après son adoption, la Convention ne reconnaît toujours que cinq motifs justifiant l'octroi du statut de réfugié. Il a été suggéré, par certains, d'en rajouter un sixième – la discrimination sexuelle – même s'il est amplement démontré que les demandes pour ce motif peuvent être traitées dans le cadre du texte existant. La persécution sexiste, et la persécution des femmes en particulier, est enfin sortie de l'ombre. ■

des droits des femmes sont des incidents d'ordre privé, spécifiques à une religion ou une culture.

Quelques pays, l'Allemagne en tête, continuent d'affirmer qu'un individu ne peut être reconnu comme réfugié que dans la mesure où la persécution redoutée est le fait de l'Etat ou d'un agent de l'Etat. Le HCR et la majo-



► munistes européens pour passer à l'Ouest, par exemple), se mirent à fermer leurs portes. Le terme «forteresse européenne» commença d'être employé.

prétations fort différentes – et de plus en plus restrictives – en ont été données. Certains gouvernements soutiennent que la nature des persécutions a changé depuis les

moyens de persécution au sens de la Convention. Ainsi, dans les guerres de l'ex-Yougoslavie, des Grands Lacs africains et du Kosovo, le recours délibéré à la violence

## LES ÉTATS "DÉLIVRERONT DES PIÈCES D'IDENTITÉ À TOUT RÉFUGIÉ SE TROUVANT SUR LEUR TERRITOIRE..." Article 27

Inévitablement, la Convention fit l'objet d'un examen plus rigoureux et des arguments juridiques alambiqués furent avancés pour tenter d'enrayer les afflux de demandeurs d'asile, quand cela s'avérait politiquement opportun.

Comme le texte de 1951 ne définit pas le terme «persécution», toutes sortes d'inter-

50 dernières années, et que les gens qui fuient une guerre civile, la violence généralisée ou d'autres violations des droits de la personne dans leur pays d'origine, ne fuient pas des persécutions à proprement parler.

Selon le HCR, la guerre et la violence sont de plus en plus utilisées comme

visait à persécuter des communautés bien ciblées; l'épuration ethnique ou religieuse constituait l'objectif final de ces conflits.

### L'ORIGINE DES PERSÉCUTIONS

En 1951, les auteurs des persécutions étaient généralement des États. Or de nos

Suite page 18 ►



# CESSATION : quand un réfugié cesse d'être un réfugié

**E**N 1974, L'EMPEREUR D'ETHIOPIE Haïlé Sélassié, déjà âgé et malade, fut déposé par des éléments progressistes des forces armées nationales. Cette mise à l'écart marqua le début de près de deux décennies de violence et de terreur, qui firent des milliers de victimes et poussèrent des centaines de milliers de civils à se réfugier dans les pays voisins.

Totalement discrédités, les militaires furent chassés du pouvoir en 1991. Le nouveau gouvernement civil engagea des réformes démocratiques et la plupart des réfugiés éthiopiens rentrèrent spontanément chez eux, de sorte qu'en l'an 2000 le HCR put appliquer les clauses de la Convention dites «de cessation» aux quelques milliers de réfugiés éthiopiens qui avaient quitté leur pays avant 1991.

Ces derniers réfugiés furent donc informés qu'ils ne pourraient plus bénéficier de la protection internationale puisqu'ils pouvaient rentrer dans leur pays sans crainte d'y être persécutés.

A chaque nouvelle crise, l'attention de l'opinion internationale se focalise habituellement sur la «ligne de front» du problème – fuite éperdue des populations civiles, recherche de pays d'asile et réactions des gouvernements. Les clauses de cessation, dont on parle beaucoup moins, ont été conçues pour faciliter l'examen récapitulatif de la situation et la recherche de solutions durables à l'issue du conflit.

Au moment de la rédaction de la Convention, le premier Haut Commissaire du HCR, Gerrit van Heuven Goedhart, insista sur la complémentarité des deux volets du dispositif, déclarant en substance que la protection était certes un impératif catégorique mais devait cesser dès qu'elle n'était plus absolument indispensable, et que le statut de réfugié ne devait pas être accordé «un jour de plus que le strict nécessaire».

## LES CLAUSES

Les clauses de cessation sont nées en 1951. Elles couvrent deux grands domaines. Les quatre premières s'appliquent en cas de changements majeurs dans la vie personnelle du réfugié (retour volontaire dans le pays d'origine, acquisition d'une nouvelle nationalité ou d'un permis de séjour à l'étranger), la cin-

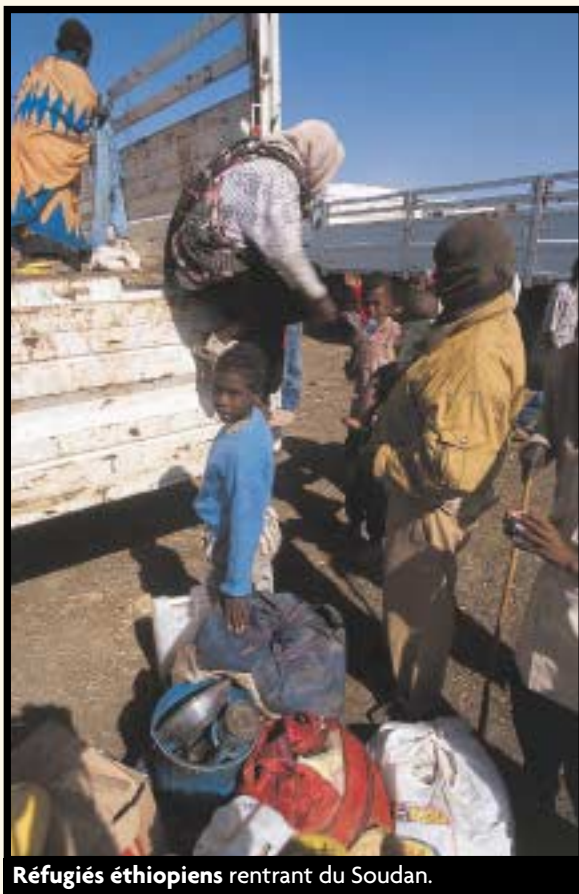
tablissement de la démocratie au Chili, aux Namibiens au lendemain de l'indépendance de leur pays.

Quand et comment les clauses de cessation doivent-elles être appliquées ? La question refait régulièrement surface, surtout à l'occasion des exodes massifs de populations ou quand les pays d'asile accordent aux réfugiés une protection temporaire qui ne couvre pas tous les droits inscrits dans la Convention.

Dans les années 90, des pays d'Europe et d'ailleurs ont offert ce genre d'asile temporaire à des milliers de civils. Certains hauts responsables estiment aujourd'hui que les clauses de cessation doivent être appliquées avec célérité et une grande latitude afin d'encourager les pays à poursuivre leur politique de porte ouverte. Mais d'aucuns leur rétorquent que les Etats rechignent déjà à accorder une protection temporaire garantissant tous les droits inscrits dans la Convention, et qu'ils risquent donc de considérer cette «latitude» comme un feu vert pour appliquer, de manière arbitraire, les clauses à des réfugiés encore en danger.

Le débat tourne autour d'autres cas précis. Ainsi, certains affirment que, après tant d'années d'exil, rien n'empêche désormais un grand nombre des 3,5 millions de réfugiés afghans, qui sont des Pachto comme les Taliban au pouvoir, de regagner les zones pacifiées de leur pays d'origine. Le HCR s'élève vigoureusement contre cette suggestion et estime au contraire que «lorsqu'une guerre civile en remplace une autre, comme en Afghanistan, les clauses de cessation ne doivent pas être invoquées».

L'idée que les clauses de cessation pourraient être appliquées de cette manière fait frémir certains observateurs. «Le système a bien fonctionné jusqu'à présent, mais il faut l'utiliser avec retenue, prévient un expert. Ne prenons pas le risque d'ouvrir la boîte de Pandore ; il pourrait en sortir de mauvaises surprises.» ■



Réfugiés éthiopiens rentrant du Soudan.

quième si les circonstances qui ont contraint le réfugié à s'exiler ont cessé d'exister – par exemple si le pays d'origine renoue avec la démocratie après la fin des hostilités.

Le HCR a appliqué cette dernière clause à 15 groupes de nationaux dans les 20 dernières années, notamment aux Ethiopiens ayant fui leur pays avant 1991, aux Chiliens après le ré-

# Les questions les plus souvent posées

## **Pourquoi la Convention relative au statut des réfugiés est-elle si importante ?**

La Convention a été le premier accord international à mettre en place des dispositions sur les aspects essentiels de la vie d'un réfugié. Elle confère aux réfugiés des droits fondamentaux au moins équivalents aux libertés accordées aux étrangers dans un pays donné, et dans bien des cas, équivalents à celles dont jouissent ses propres citoyens. Elle reconnaît la dimension internationale du problème des réfugiés et la nécessité d'une solidarité internationale, notamment par un partage des responsabilités.

## **Que contient la Convention de 1951 ?**

La Convention offre une définition du terme réfugié. Elle énonce clairement les droits des réfugiés, tels que la liberté de culte et de circulation, le droit à l'éducation, le droit d'obtenir des titres de voyage, le droit de travailler, ainsi que leurs obligations envers leur pays d'asile. Une disposition clé stipule que les réfugiés ne doivent pas être expulsés ou refoulés vers un pays où ils craignent d'être persécutés. La Convention fait aussi mention de personnes ou de groupes de personnes qui ne peuvent pas bénéficier de sa protection.

## **Que contient le Protocole de 1967 ?**

Le Protocole de 1967 lève les limitations géographiques et temporelles énoncées dans la Convention, par lesquelles l'octroi du statut de réfugié concernait essentiellement des Européens victimes d'événements survenus avant le 1<sup>er</sup> janvier 1951.

## **Qu'est-ce qu'un réfugié ?**

L'article 1 de la Convention définit qui est un réfugié. Un réfugié est une personne qui se trouve hors du pays dont elle a la nationalité ou dans lequel elle avait sa résidence habituelle ; qui craint avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, et qui ne peut ou ne veut se réclamer de la protection de ce pays ou y retourner en raison de ladite crainte.

## **Qu'entend-on par protection ?**

La responsabilité de faire appliquer les lois d'un pays incombe au gouvernement de ce pays. Lorsqu'un gouvernement ne veut pas ou ne peut pas le faire, ce qui est souvent le cas lors d'un conflit

ou de troubles civils, les personnes dont les droits fondamentaux sont menacés sont obligées de s'enfuir dans un autre pays qui peut leur accorder le statut de réfugié et où leurs droits seront respectés.

## **Qui protège les réfugiés ?**

La protection des réfugiés incombe en premier lieu au gouvernement du pays d'accueil. Les 140 États parties à la Convention de 1951 et/ou au Protocole de 1967 sont tenus d'appliquer les dispositions qu'elle contient. Le HCR veille à ce qu'ils respectent leurs engagements et à ce que les réfugiés de bonne foi obtiennent l'asile et ne soient pas renvoyés contre leur volonté dans des pays où leur vie risque d'être en danger. Il offre aux réfugiés la possibilité de commencer une nouvelle vie en les aidant soit à s'intégrer dans le pays de premier asile, soit à rentrer chez eux si les circonstances le permettent, soit à s'installer dans un pays tiers.

## **La Convention est-elle toujours d'actualité en ce nouveau millénaire ?**

Oui. Au départ, la Convention a été adoptée pour faire face aux conséquences de la Seconde Guerre mondiale en Europe et aux tensions politiques croissantes entre l'Est et l'Ouest. Et bien que la nature des conflits et des mouvements migratoires ait considérablement changé au cours des décennies qui ont suivi, la Convention s'est avérée particulièrement solide : elle a permis de protéger 50 millions de personnes dans des situations de crise très variées. Et elle continuera de le faire tant que des individus ou des groupes d'individus seront persécutés.

## **La Convention a-t-elle comme objectif de réguler les mouvements migratoires ?**

Non. Au cours des dernières décennies, grâce à l'expansion des moyens de transport, des millions de migrants dits économiques se sont rendus dans d'autres pays en quête

d'une vie meilleure, surtout en Occident. Toutefois, il ne faut pas les confondre, ce qui est souvent le cas, avec les réfugiés de bonne foi qui ont dû prendre la fuite non pas pour des raisons économiques mais parce qu'ils étaient menacés et que leur vie était en danger. De nos jours, les mouvements migratoires sont d'une extrême complexité et englobent des migrants économiques, des réfugiés et d'autres catégories de personnes. Et les gouvernements sont confrontés à un problème de taille : faire la distinction entre ces différentes catégories afin que les réfugiés de bonne foi puissent bénéficier des procédures légales auxquelles ils ont droit.

## **En quoi un réfugié est-il différent d'un migrant économique ?**

En principe, le migrant économique quitte son pays de son plein gré, en quête de conditions de vie meilleures et, s'il choisit d'y retourner, il continue de jouir de la protection de son gouvernement. Le réfugié, lui, est contraint de s'enfuir de son pays pour échapper à la persécution et ne peut pas y retourner en toute sécurité tant que cette menace demeure.

## **La Convention protège-t-elle les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays ?**

Pas de manière spécifique. Les réfugiés sont des personnes qui ont traversé une frontière pour





# sées sur la Convention de 1951

chercher asile dans un autre pays. Les personnes déplacées, même si elles s'enfuient de chez elles pour des raisons similaires, n'ont pas quitté leur pays et sont donc justiciables de ses lois. Lors de certaines crises, le HCR porte assistance à plusieurs millions d'entre elles mais pas à la totalité des quelque 20-25 millions de déplacés dans le monde. La question de savoir comment mieux venir en aide à cette catégorie de personnes déracinées et à qui incombe cette tâche est actuellement au cœur d'un vaste débat au sein de la communauté internationale.

## La Convention peut-elle résoudre les problèmes des réfugiés ?

Les gens deviennent des réfugiés, soit individuellement soit lors d'un exode massif, à cause de problèmes politiques, religieux, militaires ou autres dans leur pays d'origine. La Convention n'a pas été créée pour s'attaquer à l'origine de ces problèmes mais pour en alléger les conséquences, en offrant aux victimes une protection juridique internationale et différentes formes de soutien ainsi que les moyens de reconstruire leur vie. La protection peut contribuer à l'élaboration d'une solution d'ensemble, mais l'augmentation dramatique du nombre de réfugiés au cours des dernières décennies a clairement démontré que l'action humanitaire ne pouvait pas se substituer à l'action politique pour résoudre ou prévenir les situations de crises.

### Quelles sont les obligations d'un réfugié ?

Les réfugiés sont tenus de se conformer aux lois et aux règlements de leur pays d'asile.

### Un signataire de la Convention est-il tenu d'accorder l'asile permanent à tous les réfugiés ?

La Convention ne confère pas une protection automatique ou permanente. Dans certaines situations, les réfugiés resteront définitivement dans leur pays d'asile où ils seront intégrés, mais dans d'autres cas, une personne ne sera plus

considérée comme réfugiée si les circonstances à la suite desquelles elle a obtenu le statut de réfugié cessent d'exister. Le rapatriement volontaire est en général la solution que le HCR préconise mais uniquement lorsque la situation dans le pays d'origine permet un retour en toute sécurité.

### Quelles sont les personnes qui ne bénéficient pas de la protection fournie par la Convention ?

Les personnes qui ont commis des crimes contre la paix, un crime de guerre, des crimes contre l'humanité ou un crime non politique grave en dehors du pays d'asile.

### Un soldat peut-il obtenir le statut de réfugié ?

Un réfugié est un civil. Un ex-soldat peut obtenir le statut de réfugié mais pas une personne qui continue de prendre part à des activités militaires.

### Un pays qui n'a pas adhéré à la Convention peut-il refuser d'accueillir sur son territoire une personne ayant besoin d'une protection internationale ?

Le principe de non-refoulement, en vertu duquel aucun réfugié ne doit être renvoyé dans un pays où sa vie ou sa liberté est menacée, fait partie du droit international coutumier, que tous les Etats ont pour obligation de respecter. Cela signifie donc que nul gouvernement n'est habilité à expulser une personne qui risquerait par la suite de se trouver en situation de danger.

### Qu'est ce qu'un "agent de persécution" ?

Ce terme désigne une personne ou une organisation – un gouvernement, un groupe de rebelles ou d'autres groupes – qui oblige des gens à fuir leur foyer. Mais l'origine de la persécution ne doit pas être un facteur décisif pour déterminer si une personne peut se voir accorder le statut de réfugié. Ce qui est important c'est qu'une personne puisse bénéficier d'une protection internationale parce qu'elle ne peut pas être protégée dans son pays d'origine.

### Qu'entend-on par protection "temporaire" ?

Parfois, les Etats accordent une "protection temporaire" en cas d'arrivée massive de réfugiés, lorsque leur système d'asile est saturé, comme ce fut le cas durant le conflit en ex-Yougoslavie au début des années 90. Cela permet de rapidement accueillir des personnes en situation désespérée dans des pays où elles seront en sécurité,

mais sans la garantie d'y obtenir l'asile permanent. La protection temporaire sert donc, dans certaines circonstances, aussi bien les gouvernements que les demandeurs d'asile. Elle ne fait que compléter les diverses mesures de protection que l'on trouve dans la Convention, comme par exemple l'octroi de l'asile, mais elle ne s'y substitue pas.

### Y a-t-il certains pays qui, comme les pays européens, sont submergés par les demandes d'asile ?

Plusieurs pays, y compris certains pays européens, considèrent qu'ils sont envahis par les demandeurs d'asile. Il est vrai que leur nombre n'a cessé d'augmenter au cours de ces dernières décennies dans différentes régions du monde mais l'inquiétude des gouvernements est somme toute relative. Le cœur du problème, c'est que ce sont parfois les pays les plus pauvres, en particulier en Afrique et en Asie, qui accueillent le plus grand nombre de réfugiés et sur une durée bien plus longue.

### Le fait même d'adhérer à la Convention est-il un facteur d'encouragement pour les demandeurs d'asile ?

Non. Certains Etats qui accueillent le plus grand nombre de réfugiés ne sont pas parties à la Convention et/ou à son Protocole. Les considérations géopolitiques ou les liens familiaux sont nettement plus décisifs quant au choix de la destination.

### Un Etat qui adhère à la Convention risque-t-il de voir sa souveraineté atteinte ?

La souveraineté n'est jamais absolue. Les relations internationales impliquent un niveau de compromis raisonnable et acceptable. Les instruments juridiques relatifs aux réfugiés concilient intérêt de l'Etat et protection. L'octroi de l'asile, par exemple, n'est pas partie intégrante de ces instruments et demeure la prérogative de chaque gouvernement.

### Peut-on considérer un pays comme étant "sûr" au sens où il est improbable qu'il génère des réfugiés ?

Non. Toutes les demandes d'asile doivent être examinées, même celles émanant de pays où il n'y a pas a priori de risque de persécution. Des procédures d'asile accélérées peuvent être mises en place à condition que le demandeur d'asile puisse avoir accès à une procédure équitable.





► Suite de la page 14

jours, les réfugiés viennent le plus souvent de régions où le gouvernement est impuissant, où ils sont victimes d'organisations clandestines, de groupes rebelles ou de milices locales. Certains pays affirment que les actions menées par ces «agents non étatiques» ne peuvent être considérées comme des «persécutions» au sens de la Convention. D'autres jugent au contraire que si un gouvernement devient complice, tolère ou est incapable d'empêcher les persécutions commises par des agents non étatiques, il convient alors d'accorder aux victimes le statut de réfugié.

Etant donné le silence des textes sur ce sujet, le HCR estime que l'origine des persécutions compte moins que de savoir si ces mauvais traitements se fondent sur l'un des motifs stipulés par la Convention. L'année dernière, la Cour européenne des droits de l'homme a réaffirmé que les persécutions perpétrées par des agents non étatiques restaient néanmoins des persécutions, en déclarant que le fait de renvoyer des demandeurs d'asile à des situations où ils risquaient d'être persécutés constituait une violation



**A leur arrivée aux Etats-Unis, ces réfugiés du Kosovo ont bénéficié d'une protection temporaire, l'un des programmes novateurs mis en place lors d'afflux massifs.**

## EXCLUSION : quand la Convention dit “non”

**L**Y A UN PEU PLUS D'UN AN, un avion civil afghan détourné par des pirates de l'air se posait à l'aéroport de Stansted, près de Londres.

A bord, des dizaines de demandeurs d'asile. La presse britannique parla de “civils innocents fuyant le régime tyrannique des Taliban”. Mais cette bienveillance initiale ne résista pas longtemps à la vague de xénophobie qui gagnait alors la Grande-Bretagne : le ton vira rapidement à l'aigre, certains journaux allant jusqu'à accuser les femmes et les enfants d'être de faux demandeurs d'asile hébergés dans des cinq-étoiles aux frais du contribuable.

Les autorités annoncèrent qu'aucun Afghani ne resterait sur le sol britannique une seconde de plus que le strict nécessaire. Ce tragique incident allait, sous les yeux des gouvernements européens, faire jurisprudence en matière de protection internationale.

Les auteurs du détournement expliquèrent qu'ils avaient fui l'Afghanistan de justesse pour échapper aux Taliban qui avaient déjà torturé certains des leurs. Peine perdue :

leurs demandes d'asile furent bloquées, et douze d'entre eux furent déférés devant les juges. Près de 80 passagers, parmi lesquels des proches des pirates de l'air, demandèrent l'asile. Deux seulement obtinrent satisfaction. Trente-sept demandeurs déboutés firent appel. Les autres retournèrent en Afghanistan, de même que les membres de l'équipage.

Et c'est là que l'histoire devient intéressante. En vertu des clauses dites «d'exclusion» inscrites dans la Convention de 1951, les pirates de l'air ne peuvent normalement bénéficier du statut de réfugié. Malgré les réserves de plus en plus vives de certains pays qui s'inquiètent de la montée en puissance du terrorisme, le HCR souhaiterait néanmoins que certaines situations qui semblent à première vue entraîner sans conteste l'application d'une clause d'exclusion soient examinées sans a priori et dans toute leur complexité.

La suite du drame de Stansted est venu confirmer cet appel à la prudence puisque, après avoir été accueillis en héros, les membres de l'équipage de l'appareil détourné ont

été inquiétés et menacés. Trois d'entre eux se sont exilés au Pakistan. On ne sait ce qu'il est advenu des passagers rentrés en Afghanistan.

### LES CAS D'EXCLUSION

Aux termes de la Convention, le statut de réfugié ne peut être accordé aux auteurs d'infractions telles que les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre, les crimes graves de droit commun commis en dehors du pays d'accueil, et les actes contraires aux buts et aux principes des Nations Unies.

Ces clauses d'exclusion visent à priver les auteurs de crimes particulièrement odieux de la protection normalement accordée aux réfugiés, et à prémunir les pays d'asile contre la présence d'éléments criminels jugés dangereux, comme l'indique une note du HCR sur la question : de ce point de vue, elles contribuent au maintien de l'intégrité du droit d'asile.

Mais après le génocide rwandais et les massacres perpétrés dans les Balkans durant les années 90, on s'est beaucoup inquiété des

de la Convention européenne des droits de l'homme, quelle que soit l'origine des persécutions.

Certains États soutiennent que la Convention ne devrait s'appliquer qu'à des individus ("... le terme «réfugié» désigne toute personne qui..."); ses dispositions ne sauraient donc s'appliquer lors d'afflux mas-

permettre au texte de vivre et d'évoluer, au gré des interprétations, en fonction des changements d'époque et de circonstances. De la même façon, le silence de la Convention sur un certain nombre de questions, notamment le droit d'asile, l'égalité des sexes et le partage des responsabilités, a récemment donné lieu à des débats animés

ne peuvent les pénaliser du moment qu'"ils se présentent spontanément et sans retard aux autorités et qu'ils puissent justifier leur clandestinité".

L'unique référence aux devoirs et responsabilités des États apparaît dans l'Acte final des législateurs, qui recommandent aux gouvernements "de continuer à rece-

## LES ÉTATS "N'APPLIQUERONT PAS DE SANCTIONS PÉNALES, DU FAIT DE LEUR ENTRÉE OU DE LEUR SÉJOUR IRRÉGULIERS, AUX RÉFUGIÉS..." Article 31

sifs de réfugiés dans un pays, ce qui est de plus en plus souvent le cas. Les juristes rétorquent que rien dans la définition ne sous-entend qu'elle s'applique uniquement à des individus et rappellent qu'au moment où la Convention a été élaborée, elle visait en fait à aider des groupes très nombreux de personnes déplacées par la guerre.

Les clauses de la Convention constituent un véritable casse-tête juridique. Alors que certains articles sont clairs et définitifs, beaucoup d'autres sont assez vagues pour

parmi les gouvernements, les juristes et les représentants du HCR.

Bien que la Déclaration universelle des droits de l'homme affirme le droit des individus à chercher asile et à en bénéficier, la Convention n'évoque pas ce droit, pas plus que l'obligation pour un pays d'accepter les demandeurs d'asile. Elle protège en revanche les réfugiés qui ont perdu, laissé derrière eux ou n'ont pas pu obtenir de papiers d'identité et sont donc entrés illégalement dans un pays en quête de sécurité. Les États

voir les réfugiés sur leur territoire et d'agir de concert dans un véritable esprit de solidarité internationale, afin que les réfugiés puissent trouver asile et possibilité de réétablissement".

### POLÉMIQUES

Si la Convention ne mentionne pas l'appartenance sexuelle parmi les motifs de persécution ouvrant droit au statut de réfugié, il est cependant de plus en plus reconnu que les violences liées à l'appartenance sexuelle

possibilités d'invocation abusive des garanties juridiques internationales. De crainte de devoir donner asile à des criminels s'abritant derrière la Convention, certains États comptent de plus en plus sur les dispositifs internationaux de lutte contre le terrorisme pour combattre un phénomène qu'ils perçoivent comme une menace.

Le HCR a insisté sur le fait que la Convention et ses clauses d'exclusion sont suffisamment souples et étendues pour empêcher les éléments indésirables d'obtenir le statut de réfugié. L'organisation se demande en revanche si, dans le climat ambiant de remise en cause du droit d'asile, elles ne vont pas fournir de nouveaux prétextes pour priver

certains réfugiés de la protection internationale dont ils ont besoin.

De l'avis des juristes, même si un demandeur d'asile a commis une infraction suffisamment grave pour justifier l'exclusion, la gravité des faits qui lui sont reprochés doit être jugée au regard de ce qu'il encoure s'il est renvoyé dans son pays. Ainsi, un trafiquant de drogue qui risque d'être exécuté ou torturé pourrait bénéficier du statut de réfugié.

Les consultations mondiales en cours pourront répondre à un certain nombre de questions en suspens, comme par exemple les conséquences des clauses d'exclusion et si les auteurs d'actes criminels doivent être jugés dans les pays d'asile ou remis aux autorités de leur pays.

Les humanitaires s'inquiètent par ailleurs des cas de refoulement d'éléments indésirables vers des pays non parties aux dispositifs internationaux relatifs aux droits de l'homme.

"C'est un problème extrêmement délicat, explique un juriste, car nous avons généralement affaire à des réfugiés éventuels qui sont peut-être aussi des délinquants. L'essentiel, c'est que l'application des clauses d'exclusion soit une exception, non pas une règle." ■



"Destination Stansted!"



La Convention précise qui n'est pas éligible au statut de réfugié, comme un soldat, par exemple.

catégories tend à se brouiller, parfois à dessein, les accusations à l'encontre des «étrangers» et des «faux réfugiés» ainsi que de la Convention elle-même, deviennent plus virulentes.

Il est vrai que le nombre de demandeurs d'asile dans les pays développés a augmenté considérablement au cours des 20 dernières années. En 2000, plus de 400 000 personnes ont demandé le droit d'asile dans l'ensemble des 15 pays de l'Union européenne, soit deux fois plus qu'en 1980, mais bien moins qu'en 1992 où ce chiffre s'élevait à 700 000. L'accroissement du nombre de demandeurs d'asile entraîne un accroissement des dépenses pour les frais de procédure de détermination du statut de réfugié ainsi que les aides sociales dont ils bénéficient. Selon une estimation, le montant de ces dépenses dans l'ensemble des pays développés aurait atteint 10 milliards de dollars en l'an 2000. Quand un quart seulement des demandeurs d'asile se voit finalement octroyer le statut de réfugié, comme ce fut le cas en Europe en 1999, les gouvernements se rebiffent.

### UNE RÉVISION DE LA CONVENTION ?

Le Premier ministre britannique, Tony Blair, a déclaré qu'il était temps de "prendre du recul et de reconsidérer les applications [de la Convention] dans le monde d'aujourd'hui".

► s'appliquent, dans certaines circonstances, à la définition du réfugié (voir encadré). En 1999, la Chambre des Lords britannique a jugé que l'on pouvait considérer les femmes comme «un groupe social particulier» dès lors qu'elles étaient persécutées en raison de comportements ou d'attitudes contraires aux mœurs sociales prédominantes – en vertu desquelles les femmes sont discriminées ou moins protégées que les hommes sur le plan légal.

Alors que le traité repose essentiellement sur la notion de solidarité, notamment par un partage des responsabilités qu'implique

dans quelque 40 pays, contre environ 12 millions de réfugiés. Bien qu'ils aient quitté leur foyer pour des raisons similaires, du fait qu'ils n'ont pas traversé une frontière internationale ils restent placés sous la protection juridique de leur gouvernement, du moins en théorie, et ne sont donc pas couverts par la Convention relative aux réfugiés. Mais au vu de la protection minimale voire inexistante accordée à la majorité des déplacés, la communauté internationale commence à étudier le moyen de mieux garantir le respect de leurs droits.

La tendance croissante qu'ont certains

## “TOUT RÉFUGIÉ A DES DEVOIRS À L'ÉGARD DU PAYS OÙ IL SE TROUVE...” Article 2

la protection des réfugiés, il ne donne aucune recommandation en la matière. Le partage des charges et responsabilités est devenu l'un des sujets les plus controversés dans les pays d'accueil, car il s'agit non seulement d'être humains et d'argent mais aussi de pressions accrues sur la situation alimentaire, les services médicaux, l'emploi, le logement et l'environnement. A défaut d'être close, cette polémique pourrait bien menacer l'existence même du régime de protection internationale des réfugiés.

La situation des personnes déplacées, chassées de chez elles par la guerre et la violence mais restées dans leur pays, est un problème urgent. Il y a entre 20 et 25 millions de déplacés dans le monde, répartis

Etats à interpréter les clauses de la Convention de manière restrictive s'explique par une réaction à la surcharge de leurs systèmes d'asile en raison de l'accroissement de l'immigration clandestine ainsi que des abus, réels ou perçus comme tels, subis par ces systèmes. L'expansion des moyens de transport et des communications internationaux encouragent des millions de personnes à quitter leur pays en quête d'une meilleure vie, que ce soit pour des raisons économiques ou des motifs relevant du statut de réfugié.

Aujourd'hui, les migrants économiques et les véritables réfugiés se retrouvent souvent mêlés dans la course vers la «terre promise». Comme la distinction entre ces deux

d'hui". A l'avenir, la politique britannique, a-t-il poursuivi, sera de "donner asile à ceux qui sont éligibles en vertu des lois, et d'agir rapidement avec ceux qui ne le sont pas". Jack Straw, Ministre britannique de l'intérieur, a renchéri en affirmant que "la Convention ne fonctionne plus comme le prévoyaient ses rédacteurs". En évoquant un décuplement du nombre de requérants dans le pays depuis 1988, M. Straw a ajouté que "les candidats à l'immigration profitent d'un aspect particulier de la Convention, à savoir qu'elle oblige les Etats à examiner toute demande d'asile déposée sur leur territoire, qu'elle soit fondée ou non".

Le Ministre australien à l'immigration et aux affaires multiculturelles, Philip Rud-



dock, critique ouvertement la Convention et le travail effectué par le HCR. Ce dernier, déclarait-il récemment, “dépense quelques centimes par jour pour s’occuper des réfugiés en Afrique tandis que dans les pays développés nous dépensons des dizaines de milliers de dollars pour des personnes suffisamment libres pour voyager et assez fortunées pour louer les services de passeurs”. Il semblerait qu’il y ait “deux

De Washington à Berlin, les législateurs craignent que la Convention ne soit un écran commode derrière lequel pourraient s’abriter toutes sortes d’individus, terroristes, tueurs en série ou trafiquants de drogues. Les experts en droit humanitaire rétorquent que les dispositions existantes sont suffisamment complètes et souples pour éviter de tels détournements et excluent déjà ces catégories d’individus.

Cela peut être sujet à interprétation, mais poursuit-elle, une lecture restrictive de la Convention ne saurait être la réaction adéquate. “Certaines clauses pourraient être mieux formulées; la lettre, les termes employés ont d’une certaine manière, dans le contexte actuel, joué contre elle, reconnaît E. Feller. Mais on ne peut pas interpréter le droit international comme s’il s’agissait d’une législation nationale. C’est en un sens

## LA CONVENTION “NE SERA PAS APPLICABLE AUX PERSONNES (QUI) ONT COMMIS UN CRIME CONTRE LA PAIX, UN CRIME DE GUERRE OU UN CRIME CONTRE L’HUMANITÉ...” Article 1F (a)

pois, deux mesures, une pour le HCR, une autre que certains au HCR imposent aux pays développés, et je crois que cette situation ne peut plus durer”. L’une des fâcheuses conséquences de cet état de fait et de l’arrivée, à sens unique, d’une véritable marée humaine de clandestins en Australie, a conclu le Ministre, est que le gouvernement devra peut-être drastiquement réduire le quota annuel de réfugiés admis à la réinstallation permanente.

Mais ces diatribes oublient ou négligent souvent un fait essentiel : la Convention n’a jamais été conçue pour contrôler les migrations. “Le problème des migrations doit être abordé en tandem avec le problème des réfugiés, mais de manière différente, propose E. Feller. La Convention ne peut être tenue responsable des problèmes qu’elle ne peut pas résoudre simplement parce qu’ils ne relèvent pas de sa compétence.”

un texte de compromis, rédigé par des diplomates. Le fondement de la Convention est intemporel.”

Parallèlement à la tendance des pays développés à interpréter la Convention de manière de plus en plus limitative, compromettant ainsi la sécurité des réfugiés de bonne foi, la qualité de l’asile dans les pays en développement n’a cessé de se dégrader. Des camps de réfugiés ont été attaqués, des militaires armés ont pu se fondre parmi les ré- ▶

# Sur les ondes du monde...

## La BBC lance une série d’émissions sur les réfugiés

LE SERVICE DE RADIO INTERNATIONAL de la *British Broadcasting Corporation* (BBC) produit actuellement l’une de ses plus ambitieuses séries thématiques à l’occasion du 50<sup>e</sup> anniversaire de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés. Sous le titre “Le droit au refuge”, cette série spéciale abordera la condition et le vécu du réfugié sous tous ses aspects – de l’exil à l’asile et au rapatriement.

Déployées à travers le monde, les équipes de la BBC ont enregistré pendant des semaines un précieux matériel. Pendant plusieurs mois à partir de juin, les émissions seront retransmises en neuf langues, certaines à destination d’une audience mondiale, d’autres réservées à des auditeurs régionaux.

Un site web permettra d’accéder à toutes les émissions de la série, à des analyses, des témoignages directs de réfugiés et des cartes

interactives. Dans un programme de la même station, les auditeurs de la fréquence internationale pourront poser des questions à Ruud Lubbers, le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés.

La BBC présente la communauté réfugiée comme “un groupe largement incompris et mal perçu”. Ces émissions s’efforceront de présenter “un état des lieux clair et objectif sur cette question” qui, plus que d’autres, charrie des mythes, des stéréotypes et se voit obscurcie par une polémique croissante à propos des “faux demandeurs d’asile”.

Faire prendre conscience des problèmes des réfugiés, “faire le point sur les vérités et contre-vérités”, donner aux déracinés la parole en direct, établir un dialogue entre les réfugiés et les représentants de gouvernements et d’organisations diverses, tel est l’ob-

jectif de ce programme de la BBC.

Les six émissions principales, chacune d’une durée de 30 minutes, seront diffusées en anglais. Après un rappel historique du drame des réfugiés, elles traiteront des menaces qui pèsent sur leur protection, des réfugiés «oubliés» dans les pays en développement et des demandeurs d’asile en Occident. D’autres programmes se pencheront sur la question du retour des exilés et de l’avenir de la Convention de Genève.

Douze émissions plus courtes, de 15 minutes, à vocation pédagogique, aborderont d’autres thèmes et huit séries comportant jusqu’à 10 émissions seront retransmises en persan/pachto, en français à destination de l’Afrique, en indonésien, albanais, serbe/croate, ourdou, russe et en espagnol à destination des Amériques. ■

► fugiés et les intimider en toute impunité, et de nombreux civils, dont des dizaines de milliers d'enfants, ont été enrôlés de force par des bandes armées.

Beaucoup de pays en développement accueillent un grand nombre de réfugiés pendant de longues périodes, avec des consé-

quences désastreuses sur leurs maigres ressources économiques et naturelles. Et pourtant, ils ne reçoivent guère d'assistance de la part du monde industrialisé pour s'en occuper. Deux pays en Asie du Sud-Ouest, l'Iran et le Pakistan, comptent deux fois plus de réfugiés que l'ensemble des pays d'Eu-

rope occidentale. Malgré cela, en l'an 2000, les nations les plus riches du monde ont versé moins d'un milliard de dollars – le dixième de ce qu'elles dépensent pour leurs propres systèmes d'asile – pour financer la mission de protection du HCR à travers le monde.

# Recherche sécurité,

*Un haut fonctionnaire parle du drame quotidien de la quête d'un asile*

par Peter Showler

**L**ES RÉFUGIÉS PEUVENT CHANGER LA LOI. Un homme du nom de Singh avait demandé l'asile au Canada au début des années 80, affirmant qu'il craignait d'être persécuté en Inde. Il fut interrogé par un agent de l'immigration et un procès-verbal fut envoyé à un comité officiel dans une autre ville. Celui-ci ne l'avait jamais rencontré, ne l'avait jamais écouté décrire ses expériences ou parler de sa crainte d'être persécuté s'il retournait en Inde. Il rejeta sa demande d'asile sur la seule foi du procès-verbal et d'autres documents.

L'histoire ne s'arrêta pas là. M. Singh fit appel et, en 1985, la Cour suprême du Canada statua que l'équité procédurale exigeait qu'une personne demandant le statut de réfugié soit autorisée à témoigner directement devant un comité d'asile. Cela devait être notamment le cas lorsque la crédibilité du candidat était en cause.

A l'époque (il en est encore ainsi dans de nombreuses démocraties occidentales), des agents de l'immigration ou de la justice interrogeaient les personnes en quête d'asile et prenaient une première décision concernant leur demande du statut de réfugié. Les tribunaux administratifs ou autres n'étaient saisis que des décisions faisant l'objet d'un appel. Certains organes d'appel étaient compétents pour entendre le témoignage du demandeur d'asile, d'autres se limitaient à examiner les preuves écrites.

*“Il est souvent extrêmement difficile de faire la distinction entre un réfugié de bonne foi et un faux réfugié.”*

Suite à la décision relative au dossier de M. Singh, le Canada s'est engagé dans une voie totalement différente. Chaque demandeur d'asile éligible serait désormais entendu par deux représentants de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, afin de s'assurer qu'il ou elle avait la possibilité d'expliquer pourquoi il(elle) craignait d'être persécuté(e). La décision devait être favorable au demandeur d'asile en cas de désaccord entre les deux représentants.

Le demandeur d'asile disposait d'un large éventail de garanties, et notamment le droit de faire appel à un avocat et à un interprète et celui d'être entendu, la révélation préalable de toute preuve écrite et les raisons, par écrit, prouvant et justifiant une décision négative.

Personne n'était chargé du rôle institutionnel de la contrepartie. Un agent d'audience neutre aidait les membres de la commission en préparant les preuves, par écrit, et en interrogeant le demandeur d'asile. Le demandeur d'asile, comme le fonctionnaire en charge de l'audience, avaient librement accès à un centre de documentation contenant des informations sur les droits de l'homme et le pays d'origine du demandeur. L'un et l'autre pouvaient faire des observations sur les preuves.

## BON FONCTIONNEMENT

Dans l'ensemble, le système canadien a bien fonctionné. Pourtant, malgré toutes les garanties de procédure, certains éléments inhérents au vécu des réfugiés représentent



Audience dans une cour canadienne d'immigration

toujours un défi au décideur le plus habile et le plus consciencieux.

Outre la pression constante du nombre croissant des cas exigeant une audition rapide et efficace, il est confronté à la réalité intime du témoignage de chaque demandeur d'asile.

Chaque jour, les membres de la commission entendent des récits de souffrances. Parfois, ils sont atroces : viols, passages à tabac, emprisonnement, torture, menaces de mort contre le demandeur d'asile ou ses proches. Parfois, les souffrances dépassent ce que l'on peut imaginer. Je me souviens d'une survivante tutsie du génocide au Rwanda. Sa mai-

**POUR UNE PROTECTION SANS FAILLES**

Il est délicat mais primordial d'équilibrer les intérêts des gouvernements et les besoins des réfugiés. "Nous partageons les préoccupations des États quant au coût et au possible détournement du système de droit d'asile, à la charge disproportionnée

et durable que doivent supporter certaines nations, à l'absence de solutions opportunes et appropriées aux problèmes des réfugiés, poursuit E. Feller. Bien sûr le partage de la charge ne peut être exigé comme un préalable absolu pour assumer ses responsabilités. Ces dernières mériteraient d'ailleurs

d'être clarifiées. Nous devons nous réunir et trouver le moyen de faire de la protection une réalité, et de garder la Convention au cœur de notre travail."

Le HCR vient d'entamer des consultations mondiales avec des gouvernements,

Suite page 29 ►

# désespérément



sécurité et qu'il a obtenu l'asile.

De nombreux réfugiés gagnent le respect des responsables. Leur récit ne se limite pas à l'oppression. Souvent, il témoigne d'une grande force d'âme, de la volonté de survivre, de vaincre les obstacles, de conserver sa dignité dans les circonstances les plus avilissantes.

Ce drame quotidien présente une autre réalité, moins agréable, lorsqu'un membre ne croit pas le demandeur d'asile ou estime que sa crainte n'est pas fondée.

Parfois, le récit ne répond pas à la définition du réfugié, la situation a changé ou le préjudice redouté n'entre pas dans la définition de la persécution. Parfois, l'histoire est exagérée, et le demandeur tente d'échapper à la pauvreté, au dénuement et à l'oppression en général. Parfois encore, l'histoire est fabriquée de toutes pièces mais sonne juste parce que le demandeur est le persécuté et non le persécuté. Parfois, enfin, l'histoire est fautive, tout simplement.

**CRUELLES RÉALITÉS**

Pouvoir faire la distinction entre un réfugié de bonne foi et un faux réfugié est souvent extrêmement difficile, à la limite du défi.

La majorité des demandes tombent dans un champ intermédiaire, où les preuves sont ambiguës et la certitude fragile. Les membres de la commission disposent de plusieurs outils pour évaluer la crédibilité d'un témoignage : ils sont bien formés, ils ont une connaissance approfondie de la situation dans

le pays d'origine, et ils ont accès à un centre de recherche où ils peuvent obtenir des renseignements spécifiques sur le demandeur.

Les défis n'en sont pas moins de taille. Souvent, les demandeurs ne sont pas de bons témoins. Parfois, ils sont peu instruits, désorientés, traumatisés, effrayés. Ils ont du mal à s'exprimer. Leurs réalités culturelles et sociales peuvent être totalement différentes de celles d'un membre de la commission.

Ils ne comprennent pas les questions et paraissent évasifs. Ils s'expriment par l'intermédiaire d'un interprète, ce qui émousse toujours la spontanéité de leur témoignage et provoque parfois une vraie confusion. Les événements qu'ils décrivent se sont produits dans des pays lointains, au beau milieu de troubles civils et sont difficilement vérifiables.

Parmi les demandeurs d'asile qui entrent au Canada clandestinement, il y en a qui sont de bonne foi, d'autres pas. Et, alors que beaucoup n'ont pas de papiers, quelques demandeurs «illégaux» aisés ont tous les documents nécessaires, achetés dans leur pays à des responsables corrompus ou à des passeurs.

En résumé, les membres de la commission voient chaque jour des personnes décrivant des histoires d'épouvantables sévices, qui sont ou ne sont pas vraies, difficiles à infirmer ou à confirmer de manière objective, sur la base de preuves concrètes. Ils ont pour tâche d'écouter attentivement et de prendre rapidement une décision, dans le cadre de la loi et des règles de la justice. C'est une tâche ardue, qui nécessite une grande part d'humilité. Mais je suis convaincu, et M. Singh ne me contredira pas, qu'elle en vaut la peine. ■

PETER SHOWLER est le président de la Commission canadienne de l'immigration et du statut de réfugié.

son avait été envahie par un groupe d'hommes armés de machettes et elle avait été laissée pour morte. Lorsqu'elle avait repris conscience, les corps de ses proches gisaient à ses côtés.

Les membres de la commission ont la responsabilité de décider de la crédibilité et de la véracité de chaque récit et si la crainte du demandeur d'asile relève de la définition du réfugié au sens de la Convention.

Lorsque les membres de la commission estiment qu'un demandeur d'asile dit la vérité, et qu'il craint avec raison d'être persécuté, ils ont le privilège de lui annoncer qu'il est en



# LE DROIT D'ASILE AU "PAYS DE LA LIBERTÉ"

642 jours au cœur des tribunaux américains d'immigration

par Lisa Getter

Un par un, dix témoins viendront à la barre, lèveront la main droite et jureront de "dire la vérité, toute la vérité et rien que la vérité".

C'est cela aussi, l'Amérique : la possibilité pour ces dix hommes, dont huit ont fui des persécutions, de témoigner devant le tribunal fédéral d'immigration de l'Etat de Virginie en faveur de Tialhei Zathang, professeur de mathématiques et demandeur d'asile.

Le tribunal d'immigration est une juridiction unique en son genre dans l'organisation judiciaire américaine. Il n'y a ici ni greffier ni huissier. C'est Joan V. Churchill,

Madame la juge, qui enregistre les dépositions sur un magnétophone qu'elle peut déclencher et arrêter à sa guise. D'autres affaires doivent être plaidées ce jour-là et l'audience sera brève, ce qui signifie que les témoins devront encore et encore revenir et que certains ne seront jamais entendus.

C'est le début d'un long parcours du combattant pour Tialhei Zathang et ceux qui le soutiennent. Car il s'écoulera 642 jours avant que la juge Churchill ne rende sa décision. Vingt-et-un mois de vagues d'avocats, de pièces égarées, d'audiences reportées.

La décision en question semblera contredire une grande partie des propos tenus dans la salle d'audience. L'affaire Zathang est peut-

être un cas d'espèce. Ses péripéties n'en illustrent pas moins certaines failles dans le fonctionnement des tribunaux d'immigration américains. Le Congrès a défini très précisément la mission de ces juridictions, à savoir, statuer promptement, équitablement et de manière appropriée sur les litiges en matière d'immigration. Or, que voit-on ? Des procédures d'une incroyable lenteur, une pénurie d'interprètes compétents, et 219 juges dont la personnalité peut peser très lourd dans l'issue des affaires. Les statistiques sont éloquentes : 20 juges de l'immigration ont accordé l'asile à plus de 30% des cas soumis, 69 l'ont accordé à moins de 10% des demandes présentées.

Pour des immigrants qui ont subi des persécutions politiques et religieuses, le droit d'asile symbolise les valeurs de liberté et de courage qu'ils associent à l'Amérique. Mais ce droit ne leur est que chichement reconnu. Selon les récentes analyses statistiques du LOS ANGELES TIMES, les juges de l'immigration n'ont accordé l'asile qu'à 14% environ des requérants au cours de la période 1994-2000.

Petite chronique d'une affaire parmi d'autres, devant l'un de ces juges de l'immigration qui décident chaque année du sort de dizaines de milliers de demandeurs d'asile.

4 décembre 1998 : 1<sup>er</sup> jour

Tialhei Zathang se présente au Service d'immigration et de naturalisation (INS) d'Arlington, dans l'Etat de Virginie. Il déclare qu'il a fui son pays, le Myanmar (autrefois appelé Birmanie) pour échapper aux persécutions, et qu'il souhaite demander l'asile aux Etats-Unis.

L'homme, petit et vif, a la tempe gauche enfoncée – souvenir, précise-t-il, de onze jours de captivité aux mains des militaires birmans en 1988. Onze jours de calvaire ponctués de passages à tabac qui le laissaient dans un état semi-comateux. Son seul crime : être chrétien dans un pays bouddhiste et militer pour la démocratie.

Il a quitté le Myanmar avec femme et enfants le 27 février 1998, après avoir été averti qu'il allait de nouveau être arrêté. Pendant 16

Zathang (à gauche) prie dans une église du Maryland, en chin, sa langue maternelle.



PH. DRENNER/LA TIMES

jours, il s'est frayé un passage à coups de machette à travers la jungle, sa fillette de cinq ans sur ses épaules et son fils cadet âgé de six ans à la main. Son aîné, âgé de 15 ans, portait les provisions.

Il a franchi la frontière indienne avec soulagement, car il se savait condamné à mourir s'il restait au Myanmar. Des amis indiens et un prêtre baptiste ont réuni les fonds nécessaires à l'achat d'un billet d'avion pour New York. Le 1<sup>er</sup> novembre 1998, il s'envolait pour les Etats-Unis, muni d'un passeport indien délivré par un fonctionnaire compréhensif qui avait bien voulu fermer les yeux sur sa véritable nationalité.

L'immigrant qui demande l'asile aux Etats-Unis doit prouver qu'il ne peut retourner dans son pays d'origine parce qu'il y a subi des persécutions ou craint avec raison d'être persécuté du fait de sa race, de sa religion, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques.

Or, le bien-fondé de cette crainte est généralement difficile à prouver, et seule la parole des victimes fait office de preuve en la matière. T. Zathang doit être entendu par l'INS le 4 janvier 1999. S'il parvient à convaincre, l'asile lui sera peut-être accordé sur le champ. Mais l'entretien se passe mal :

marge considérable en matière d'interprétation des lois et les cours d'appel infirment rarement leurs décisions – même quand elles ne font pas l'unanimité. Mme Churchill, sans doute la juge de l'immigration la plus coriace de toute la région de Washington, accorde plus rarement l'asile que la moyenne nationale, à telle enseigne que seuls 233 des 2302 demandeurs d'asile qui ont eu affaire à elle depuis octobre 1994 ont obtenu satisfaction. Ce jour-là, elle est plongée dans la paperasse. Pendant que les témoins défilent à la barre, elle farfouille dans ses dossiers, planifie des audiences, cache des enveloppes, photocopie des documents dans la machine placée près de son siège.

Le dossier de l'affaire Zathang est épais de 5 centimètres. Les témoins, dont certains ont eux-mêmes obtenu l'asile aux Etats-Unis, racontent que T. Zathang se trouvait à la tête d'une manifestation qui n'avait pas plu aux militaires, ce qui lui avait valu onze jours de détention. En général, ils patientent des heures dans le couloir, la règle étant que les témoins ne doivent pas entendre les dépositions précédentes.

La Constitution américaine ne prévoit aucune aide juridictionnelle pour les demandeurs d'asile. De nombreuses facultés de droit

mauvaise foi et demande le rejet de la demande d'asile. Selon lui, T. Zathang n'est nullement un ressortissant du Myanmar puisqu'il est entré aux Etats-Unis avec un passeport indien ; il se prétend Birman pour obtenir l'asile, mais son dossier n'est qu'un «château de cartes».

Bien qu'il se fasse tard, les étudiantes en droit demandent à la juge d'entendre Josef Silverstein, professeur en sciences politiques retraité de la Rutgers University. Elles ont organisé une conférence téléphonique, ce qui n'a rien d'inhabituel dans ce genre d'affaire, les immigrants ayant rarement les moyens d'assumer les frais de déplacement de leurs témoins. La juge Churchill n'est pas emballée. "Pourquoi faut-il absolument que j'entende ce témoin aujourd'hui ?" demande-t-elle.

J. Silverstein attend depuis des heures chez lui, dans le New Jersey. Il a déjà témoigné sur des questions touchant la Birmanie, tant au Congrès que devant les tribunaux d'immigration. Il a consacré l'essentiel de ses travaux scientifiques aux minorités ethniques du Myanmar, notamment les Chin, dont se réclame justement T. Zathang (l'Etat de Chin se trouve près de la frontière avec l'Inde).

"Répondez favorablement à sa demande, plaide-t-il au téléphone. J'ai vécu et travaillé

## LE TRIBUNAL D'IMMIGRATION EST UNE JURIDICTION **UNIQUE EN SON GENRE** DANS L'ORGANISATION JUDICIAIRE AMÉRICAINE. IL N'Y A ICI **NI GREFFIER, NI HUISSIER. C'EST LA JUGE EN PERSONNE** QUI ENREGISTRE LES DÉPOSITIONS SUR UN MAGNÉTOPHONE QU'ELLE PEUT DÉCLENCHER ET ARRÊTER **À SA GUISE.**

sa demande est rejetée, et le fonctionnaire qui le reçoit décide d'en référer au tribunal d'immigration.

Six mois passent. Un avocat de l'INS égare momentanément l'acte de naissance joint au dossier. Puis en avril, à quelques jours de la première audience, l'INS fait savoir qu'il demandera une décision de rejet pour cause de mauvaise foi. Les avocats de T. Zathang obtiennent quelques jours supplémentaires pour se préparer.

28 juin 1999 : **206<sup>e</sup> jour**

L'audience doit débiter à 13 heures. La juge Churchill fait son entrée à 13h05 pour annoncer qu'elle ne pourra entendre les parties que vers 14h30, "au plus tôt"... c'est-à-dire, finalement, à 15h30 passées.

Les juges de l'immigration disposent d'une

s'efforcent de pallier cette carence en offrant des services de consultation juridique sur le droit de l'immigration qui permettent à leurs étudiants de faire leurs premières armes.

Les avocates de T. Zathang sont Jessica Attie et Grace Lou, étudiantes en deuxième année de droit à l'université de Georgetown. Elles ont consacré des centaines d'heures à la préparation du dossier – dont 72 heures d'affilée au cours du dernier week-end. L'interprète assigné à l'affaire ne parle pas le dialecte de celui dont il doit traduire les propos. Les deux hommes ont visiblement du mal à se comprendre, mais la juge ne s'en émeut guère. L'INS s'est fait représenter par un nouvel avocat – le troisième – appelé Karl Klauck. Ce genre de désinvolture est monnaie courante dans les tribunaux d'immigration.

Maître Klauck développe la thèse de la

en Birmanie, et je peux vous dire que s'il retournait là-bas il serait probablement arrêté et torturé, voire exécuté." La ligne est mauvaise et le témoin entend mal les questions. La juge Churchill s'impatiente et coupe court à l'entretien. Il est près de 18h. Elle ordonne le renvoi de l'affaire à une date ultérieure, c'est-à-dire un mois plus tard.

30 juillet 1999 : **238<sup>e</sup> jour**

Les amis de T. Zathang respirent. La juge Churchill a promis que, cette fois, elle prendra tout le temps nécessaire pour entendre les parties. Sauf que plusieurs autres affaires doivent être plaidées cet après-midi là. Elle avait apparemment oublié...

Une énième avocate appelée Lora Ries représente l'INS. "Le Service d'immigration accepterait-il que la cour donne satisfaction au

requérant s'il apportait la preuve de sa nationalité birmane ?", lui demande la juge. "Non, répond-elle sèchement. Il y a encore trop de zones d'ombre dans ce dossier."

J. Silverstein a fait le voyage en train du New Jersey pour témoigner en personne. La faculté de droit a payé son billet. Il a du mal à développer ses arguments, car la juge intervient constamment pour quasiment dicter ses questions à l'avocate de l'INS.

Frederick K. Lehman lui succède à la barre. La déposition de ce professeur d'anthropologie et de linguistique de l'université de l'Illinois semble porter un coup sérieux aux arguments de l'INS. "J'ai connu T. Zathang au Myanmar, à l'époque où j'étais professeur invité à l'université de Mandalay. C'était en 1981, martèle-t-il. Je puis également affirmer que le dialecte dans lequel il s'ex-

prime n'est parlé que dans l'Etat de Chin, dont il déclare être originaire." La juge le remercie, puis annonce sans transition qu'elle doit entendre quelques témoins à propos d'une autre affaire, et que par conséquent l'audience est suspendue.

tie, qui se trouve dans la salle, lui donne un cachet d'aspirine.

L'audience reprend. T. Zathang raconte qu'il militait dans un mouvement pro-démocratie appelé Front national chin, qu'il a été obligé de porter du matériel pour les militaires à raison de plus de dix heures par jour, et qu'un jour la femme du chef du village l'a averti qu'il allait de nouveau être arrêté. "C'est alors que je suis parti pour l'Inde, où j'ai acheté un passeport", conclut-il. Le fameux passeport, pièce maîtresse du dossier de l'INS...

Le témoin suivant est le pasteur Philip Hrengling, cousin germain de T. Zathang. Il s'est lui aussi enfui en Inde, où il a acheté un passeport au marché noir. "Vous ne vous appelez pas Zathang. Pourquoi ?" l'interroge la juge. Assis au fond de la salle, Frederick Lehman lève les yeux au ciel en soupirant (tous

nant à T. Zathang, qui s'anime quand il évoque son discours de 15 minutes devant des milliers de manifestants lors d'une grande journée d'action. "J'ai dit que les militaires devaient partir !"

"A un moment donné vous avez quitté la Birmanie. C'est vrai ou pas ?" demande l'avocate de l'INS. "Mais il est ici ! Pourquoi posez-vous ce genre de question ?" l'interrompt la juge Churchill.

L'heure du déjeuner approche. L'audience doit reprendre à 13h15. Mais comme Madame la juge s'est de nouveau embrouillée dans son planning, il faudra en réalité attendre jusqu'à 15h. L'expert en authentification de documents, principal témoin de l'INS, est parti. La magistrate est furieuse. Elle appelle à la barre Zo T. Hmung, oncle de Madame Zathang.

Le témoin signale qu'un journal indien a

## POUR DES IMMIGRANTS QUI ONT SUFFERT DES PERSÉCUTIONS POLITIQUES OU RELIGIEUSES, LE DROIT D'ASILE SYMBOLISE LES VALEURS DE LIBERTÉ ET DE COURAGE QU'ILS ASSOCIENT À L'AMÉRIQUE. MAIS CE DROIT NE LEUR EST QUE CHICHEMENT RECONNU.

quelques heures plus tard, T. Zathang peut enfin prendre la parole, par le truchement d'un nouvel interprète, qui cette fois parle le dialecte chin. Ses deux jeunes avocates se tiennent à ses côtés.

"Regardez-moi quand vous parlez", lui intime à plusieurs reprises la juge Churchill, qui lève à peine les yeux de ses papiers. "J'ai été battu et torturé parce que je voulais vivre dans un pays démocratique. Aucun mot n'est assez fort pour exprimer la haine que m'inspirent les militaires de mon pays", commence-t-il. "Pourquoi refusez-vous d'être renvoyé en Inde ?" l'interrompt la juge. Le malheureux ôte ses lunettes, les plie lentement, et regarde droit devant lui. Il comprend un peu l'anglais, assez en tout cas pour deviner que la question n'est pas de bon augure. "Parce qu'on m'a dit que les autorités indiennes commençaient à renvoyer les réfugiés birmans au Myanmar", souffle-t-il.

La juge suspend de nouveau l'audience pour s'occuper d'une autre affaire. L'avocate de l'INS a la migraine. La mère de Jessica At-

les spécialistes savent que les Birmans utilisent rarement leur nom de famille). "Je peux vous certifier qu'il n'est pas Indien, insiste le pasteur. Nous sommes nés dans le même village, et son père est mon oncle paternel."

L'heure tourne et la journée a été longue. La juge cherche à caser une autre audience dans son calendrier. Elle trouve un seul créneau, le jour justement où les étudiantes en droit ne seront pas libres. Eh bien, ce sera ce jour-là quand même...

### 6 août 1999 : 245<sup>e</sup> jour

Mary Brittingham, professeur de droit à l'université de Georgetown, a écourté ses vacances pour remplacer ses étudiantes.

Maître Ries n'est pas là. Elle est remplacée par l'avocate Sandra Czaykowsky, qui ne connaît pas le dossier mais qui lance d'emblée un bâton procédural dans les roues de la justice, déclarant en substance que l'interprète de l'audience du 30 juillet a rencontré T. Zathang lors d'un office religieux – détail qui n'a pas été porté à la connaissance du juge –, qu'il a été choisi par les étudiantes en droit, et que dès lors on peut s'interroger sur la fidélité de sa traduction.

La juge estime heureusement qu'on ne va pas revenir en arrière. La parole est mainte-

parlé de la fuite de T. Zathang dans son édition du 7 juillet 1998. La juge demande à voir l'article, qui est on ne peut plus clair : "Tial-hei Zathang s'est réfugié en Inde. Ce ressortissant birman avait été arrêté, torturé et emprisonné par les autorités de son pays. Il est activement recherché par la police du Myanmar, qui souhaite l'interroger mais n'a pu retrouver sa trace."

Le témoin suivant est Lian Uk, élu du peuple mais interdit au Parlement par ordre de la junte birmane. Il connaît T. Zathang depuis plus de vingt ans. "Bien sûr qu'il est Birman ! s'exclame-t-il. Et il ne peut pas être Indien. L'Inde n'autorise pas la double nationalité."

La thèse de l'INS semble de plus en plus fragile. "Le Service d'immigration accepterait-il que la Cour statue en faveur du requérant ?" demande à nouveau la juge. "Non, réplique Maître Czaykowsky. Nous ferions appel, car cette affaire présente plusieurs problèmes."

### 11 août 1999 : 250<sup>e</sup> jour

La juge entend John Ross, expert en authentification de documents. Le témoin a examiné le passeport indien de T. Zathang, qui lui semble authentique – mais il ne peut dire



s'il a été acheté au marché noir. Il ne peut pas non plus se prononcer sur l'authenticité du certificat de naissance joint au dossier, faute d'avoir eu en main un spécimen officiel – les certificats de naissance birmanes sont imprimés sur du papier bleu.

Jessie Attie fait une dernière intervention. T. Zathang a été obligé d'acheter un passeport indien pour "sauver sa peau", plaide-t-elle, exactement comme tant d'autres opprimés qui ont trouvé liberté et asile aux États-Unis. Puis la parole est donnée à Maître Ries, qui a repris le dossier. "Le demandeur d'asile est probablement un ressortissant indien, commence-t-elle. Il a peut-être vécu au Myanmar, mais il avait certainement déménagé en Inde... Et a-t-il vraiment milité dans un mouvement pro-démocratie ? Par ailleurs, si l'Inde est un pays si peu sûr, pourquoi avoir laissé femme et enfants ?"

Pour terminer, la juge interroge longuement T. Zathang, annonce qu'elle rendra sa décision dans l'après-midi, puis se ravise aussitôt : elle préfère finalement consulter des confrères et statuer ultérieurement.

6 septembre 2000 : 642<sup>e</sup> jour

La juge Churchill va enfin rendre sa décision, près de 13 mois après la dernière audience, et sans un mot d'explication sur les raisons de son retard.

"La demande est rejetée", lit-elle. Les déclarations unanimes des témoins ? L'article de presse mentionnant la fuite du ressortissant birman T. Zathang ? L'inconsistance des

T. Zathang devra donc retourner en Inde. La juge lui propose une formule appelée «départ volontaire» : il ne sera pas fiché par les services d'immigration, en échange de quoi il devra quitter le territoire américain à ses frais.

2 octobre 2000 : 688<sup>e</sup> jour

Les avocats de T. Zathang engagent une procédure de recours. Virgil Wiebe, professeur à l'université de Georgetown, souligne dans l'acte d'appel que les témoins du requérant avaient été «convaincants», de l'aveu même de la juge. Il soutient par ailleurs que la décision rendue à l'encontre de Tialhei Zathang n'est pas fondée en droit, ne repose sur aucune preuve, et est entachée d'importantes omissions et erreurs factuelles.

L'affaire est maintenant devant la Commission de recours d'immigration, qui ne tranchera peut-être pas avant des années.

Epilogue

Tialhei Zathang a été bouleversé par la décision de la juge Churchill. "Je n'en dormais plus, avoue-t-il. Comment prouver ma bonne foi ? J'avais apporté une foule de preuves, et ça n'avait pas suffi ! Qu'est-ce que je pouvais faire de plus ?" Agé de 42 ans, il a été autorisé à rester aux États-Unis en attendant une décision définitive sur son cas. Il vit dans le Maryland chez des amis et cherche du travail. En juin, l'INS lui a enfin accordé un permis de travail lui attribuant la nationalité... birmane.

prix de déménagements incessants, et les enfants sont toujours avec elle. Si seulement il avait obtenu l'asile, son époux aurait fait les démarches nécessaires pour faire venir légalement toute sa petite famille aux États-Unis.

Il lui a parlé au téléphone une dizaine de minutes en juin 2000, le jour où il a été averti par Amnesty International que de nombreux Chinois du nord-est de l'Inde risquaient d'être déportés.

Jessica Attie, 27 ans, a terminé ses études de droit en mai 2000. Elle travaille aux côtés d'un juge fédéral. "J'avais perdu mes belles illusions sur l'application du droit d'asile bien avant d'avoir affaire à Madame Churchill", confie-t-elle. Maître Ries, l'avocate de l'INS, siège à la sous-commission d'immigration du Congrès. Elle estime que la juge Churchill a pris la bonne décision, car "la crédibilité du requérant posait problème".

Treize mois de procédure pour une banale affaire de demande d'asile, c'est beaucoup plus que la règle des 60 jours fixée par la juge Michael J. Creppy, président de la juridiction. Dans un récent entretien, ce magistrat a d'ailleurs assimilé le non-respect du principe de délai raisonnable à un déni de justice.

La juge Churchill n'a pas souhaité s'exprimer sur l'affaire Zathang. Un porte-parole du tribunal a simplement déclaré que "ce délai n'était pas excessif, car l'affaire exigeait un examen approfondi".

Il n'y a pas si longtemps, un des témoins de l'affaire Zathang a été invité par l'INS à

## 13 MOIS DE PROCÉDURE POUR UNE BANALE AFFAIRE DE DEMANDE D'ASILE, C'EST BEAUCOUP PLUS QUE LA RÈGLE DES 60 JOURS. LA JUGE A ESTIMÉ QUE CE DÉLAI N'ÉTAIT PAS EXCESSIF, CAR L'AFFAIRE EXIGEAIT UN EXAMEN APPROFONDI.

allégations de l'INS, voire les propos qu'elle a elle-même tenus ? Certes, mais il y a le fameux passeport indien. "Le demandeur d'asile a peut-être aussi la nationalité birmane", concède-t-elle avant d'ajouter : "Le fait qu'il ait vécu un certain temps en Inde prouve qu'il n'y était pas persécuté et qu'il peut donc y retourner sans problème. La vérité ne ressort pas clairement du dossier. Les éléments de preuve dont nous disposons nous amènent à conclure que le demandeur d'asile est un ressortissant indien, même s'il prétend le contraire. Nous ne jugeons pas utile de demander un supplément d'information. Nous nous interrogeons par ailleurs sur la crédibilité générale du requérant."

Le LOS ANGELES TIMES a découvert son nom sur un site Internet recensant les Chinois birmans résidant aux États-Unis. Ce détail, que les avocats ignoraient, apporte de l'eau à son moulin.

Le LOS ANGELES TIMES a aussi retrouvé certaines de ses anciennes connaissances. "C'était le meilleur ami de mon frère aimé. Ils étudiaient tous les deux à l'université de Mandalay" s'est souvenu Siang Dun, parti du Myanmar en 1995. Zapeng Sakhong, qui enseigna dans cette institution, n'a pas oublié le jeune Tialhei, originaire de la même région dont il, qu'il avait retrouvé à l'université et dont il connaissait les activités militantes.

Madame Zathang est restée en Inde, au

une cérémonie commémorant la réforme du droit d'asile. "Je remercie l'Amérique de m'avoir accueilli, mais je regrette qu'elle ait rejeté la demande d'asile d'un instituteur de mon village qui avait dû fuir en Inde pour échapper à ses tortionnaires", a-t-il déclaré à cette occasion. "Contre toute logique, l'INS a soutenu qu'il était de nationalité indienne, alors que dix témoins, dont des professeurs et des députés, avaient attesté qu'il était Birman."

L'INS a affiché cette déclaration sur son site Internet – sans censurer l'allusion à Tialhei Zathang. ■

Avec l'aimable autorisation du  
LOS ANGELES TIMES

# La Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et le Protocole de 1967

## Date d'entrée en vigueur :

22 avril 1954 [Convention], 4 octobre 1967 [Protocole]

## Au 1<sup>er</sup> mai 2001 :

■ Nombre total d'Etats parties à la Convention : 137

■ Nombre total d'Etats parties au Protocole : 136

■ Etats parties à la Convention et au Protocole : 133

■ Etats parties à l'un de ces instruments ou aux deux : 140

■ Etats parties à la Convention de 1951 seulement : Madagascar, Monaco, Namibie et Saint Vincent-et-Grenadines

■ Etats parties au Protocole de 1967 seulement : Cap-Vert, Etats-Unis et Venezuela

## Liste des 140 Etats parties à la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et/ou au Protocole de 1967 (au 1<sup>er</sup> mai 2001)

Afrique du Sud	Danemark	Kenya	République dominicaine
Albanie	Djibouti	Kirghizistan	République tchèque
Algérie	Dominique	Lesotho	Roumanie
Allemagne	Egypte	Lettonie	Royaume-Uni
Angola	El Salvador	Libéria	Rwanda
Antigua-et-Barbuda	Equateur	Liechtenstein	Saint-Siège
Argentine	Espagne	Lituanie	Saint-Vincent-et-Grenadines
Arménie	Estonie	Luxembourg	Samoa
Australie	Etats-Unis d'Amérique	Macédoine (ex-Rép. yougoslave de)	Sao Tomé-et-Principe
Autriche	Ethiopie	Madagascar	Sénégal
Azerbaïdjan	Fédération de Russie	Malawi	Seychelles
Bahamas	Fidji	Mali	Sierra Leone
Belgique	Finlande	Malte	Slovaquie
Belize	France	Maroc	Slovénie
Bénin	Gabon	Mauritanie	Somalie
Bolivie	Gambie	Mexique	Soudan
Bosnie-Herzégovine	Géorgie	Monaco	Suède
Botswana	Ghana	Monaco	Suisse
Brésil	Grèce	Mozambique	Suriname
Bulgarie	Guatemala	Namibie	Swaziland
Burkina Faso	Guinée	Nicaragua	Tadjikistan
Burundi	Guinée-Bissau	Niger	Tanzanie (République-Unie de)
Cambodge	Guinée équatoriale	Nigéria	Tchad
Cameroun	Haïti	Norvège	Togo
Canada	Honduras	Nouvelle-Zélande	Trinidad et Tobago
Cap-Vert	Hongrie	Ouganda	Tunisie
Chili	Iles Salomon	Panama	Turquie
Chine	Islande	Papouasie-Nouvelle-Guinée	Turkménistan
Chypre	Iran (Rép. islamique d')	Paraguay	Tuvalu
Colombie	Irlande	Pays-Bas	Uruguay
Congo	Israël	Pérou	Venezuela
Corée (République de)	Italie	Philippines	Yémen
Costa Rica	Jamaïque	Pologne	Yougoslavie
Côte d'Ivoire	Japon	Portugal	Zambie
Croatie	Kazakhstan	République centrafricaine	Zimbabwe
		Rép. démocratique du Congo	



Le but principal de la protection et de la Convention est le retour volontaire des personnes déracinées.

UNHCR/S. GIRARD/LS-MEX/0993

► Suite de la page 23

des universitaires, des juristes, des organisations non gouvernementales et des réfugiés, précisément dans ce but. Ces discussions visent à réaffirmer l'adhésion des États à la Convention tout en permettant de débattre des aspects de protection non explicités dans le document de 1951.

“Ces consultations ont pour objectif de promouvoir une compréhension commune des dilemmes que pose la protection, d'accroître la coopération pour mieux les résoudre, et d'élaborer de nouvelles approches

pecter pleinement les dispositions de la Convention et de son Protocole.

Les discussions de la seconde plateforme, portant sur l'interprétation des différentes mesures contenues dans le texte auront lieu sous forme de tables rondes rassemblant experts gouvernementaux, universitaires, représentants des ONG, et du HCR. Les clauses d'exclusion et de cessation, le principe de non-refoulement, le maintien de l'unité familiale, la définition du réfugié et l'entrée illégale dans un pays d'asile seront au cœur des discussions.

Les résultats que l'on peut attendre de ces discussions vont d'un consensus plus clair sur la façon d'aborder certains de ces problèmes à l'élaboration de véritables normes internationales.

Certes, des bouleversements considérables se sont produits ces 50 dernières années. Le monde est plus complexe qu'il ne l'était en 1951; la mobilité individuelle s'est accrue; de subtils dégradés se sont substitués au piqué noir et blanc des clichés d'antan, venant singulièrement compliquer les catégorisations. L'élan humanitaire semble avoir

“AUCUN DES ÉTATS CONTRACTANTS N'EXPULSERA OU NE REFOULERA UN RÉFUGIÉ... SUR LES FRONTIÈRES DES TERRITOIRES OÙ SA VIE SERAIT MENACÉE...” Article 33

adaptées aux conditions et demandes d'aujourd'hui,” résume E. Feller. Les réunions se prolongeront jusqu'en 2002 et seront organisées en trois plates-formes. La première se tiendra à Genève en décembre, lors d'une réunion sans précédent des États ayant ratifié la Convention. Les participants à cette rencontre au niveau ministériel, organisée conjointement par le HCR et le gouvernement suisse, devraient adopter une déclaration visant à engager les signataires à res-

Les consultations de la troisième plateforme se dérouleront sous la houlette du Comité exécutif du HCR lors de séances organisées à cet effet. Elles traiteront de thèmes comme la protection des réfugiés lors des déplacements massifs, la protection du demandeur d'asile individuel, les solutions à apporter aux problèmes des réfugiés en matière de protection, ainsi que la protection des femmes et des enfants réfugiés.

été remplacé par un pragmatisme pur et dur, l'élan spontané a cédé la place à la suspicion.

Mais une réalité demeure: des millions de personnes sont encore obligées de fuir les persécutions, les guerres et diverses formes de violence, et de chercher asile dans un autre pays que le leur. Et pour tous ces réfugiés, depuis un demi-siècle, la Convention de 1951 constitue le seul traité humanitaire véritablement universel grâce auquel ils ont droit au respect. ■



# Le cycle de la violence continue

**L**ES POPULATIONS DÉRACINÉES ne sont pas au bout de leurs souffrances. Celles et ceux qui tentent de leur porter secours non plus. La violence est omniprésente. A la fin du mois de mars, Nsakala Tshiana, employé local du HCR à Kimpese, en République démocratique du Congo, a été abattu de deux balles dans le dos par quatre hommes armés qui voulaient lui voler son véhicule, près de la frontière angolaise. Il a succombé peu après son arrivée à l'hôpital. En septembre 2000, trois employés du HCR ont été massacrés à Atambua, au Timor occidental, et quelques semaines plus tard un de leurs collègues était tué par balles à Macenta, en Guinée (voir RÉFUGIÉS, n° 121). Les six hommes impliqués dans la tuerie d'Atambua ont été condamnés à des peines de 10 à 20 mois d'emprisonnement. Le HCR s'est déclaré "profondément troublé" par la légèreté de ces sen-



Nsakala Tshiana.

tences, qui "sont un affront à la communauté internationale qui a toujours exigé que justice soit faite". Quelques semaines après le meurtre de Nsakala Tshiana, les six membres d'une équipe du Comité international de la

Croix-Rouge (CICR) étaient tués par des inconnus en République démocratique du Congo, cette fois dans le nord-est du pays, alors qu'ils circulaient sur une route considérée comme sûre, et à bord d'un véhicule du CICR clairement identifiable comme tel. Un pilote néerlandais a trouvé la mort au Soudan quand l'appareil qu'il pilotait pour le compte de la Croix-Rouge a été touché par des tirs d'artillerie. Face à ces meurtres et à la multiplication des agressions à l'encontre des humanitaires, des voix de plus en plus nombreuses réclament un renforcement sensible de la sécurité du personnel de l'ONU et des autres organisations humanitaires sur le terrain. Le HCR continue de venir en aide à un nombre considérable de réfugiés – quelque 21,1 millions de personnes, dont 8,4 millions en Asie, 5,6 millions en Europe et 5,3 millions en Afrique. ■

## Il était une fois un pionnier

**C'**EST AVEC LUI QUE TOUT a commencé. En 1921, la Société des Nations nommait le déjà célèbre scientifique et explorateur norvégien Fridtjof Nansen au tout nouveau poste de Haut Commissaire pour les réfugiés. Le régime international de protection des réfugiés était né. Il prenait le relais du dispositif informel administré par des associations et des organisations non gouvernementales. Le HCR entretient la mémoire de F. Nansen, notamment en discernant chaque année la distinction qui porte son nom à des personnes ou des organi-

sations pour leurs services exceptionnels à la cause des réfugiés.

Ce lien vivant avec le passé s'est renforcé récemment. L'artiste italienne Fausta Mengarini avait à l'époque réalisé un buste en bronze de F. Nansen pour la Société des Nations, mais l'œuvre n'avait jamais pu être exposée car dans l'intervalle la Société avait été dissoute. F. Mengarini l'avait donc cachée en lieu sûr dans les années 40, car à l'époque tout objet en métal



Fridtjof Nansen posant pour Fausta Mengarini.

risquait d'être réquisitionné et fondu pour contribuer à l'effort de guerre. Elle fit par la suite don de sa sculpture à la fa-

mille Dohrn, fondatrice du centre international de recherche zoologique et océanographique de Naples, où le scientifique norvégien avait travaillé en 1876. L'héritier de la dynastie, Pietro Dohrn, âgé aujourd'hui de 83 ans, vient de décider d'en faire don au HCR.

Le buste de Nansen sera exposé au siège du HCR, à Genève. ■

REPRODUIT AVEC L'AIMABLE AUTORISATION DE BORISLAV SAITINAC.



**“De toute manière, aucun mur ne sera jamais assez élevé pour interdire l'accès aux personnes désespérées...”**

*Ruud Lubbers, Haut Commissaire pour les réfugiés, exhortant les pays européens à ne pas fermer leurs portes aux demandeurs d'asile.*

**“La Convention incarne des valeurs intemporelles mais il est temps de prendre du recul et de considérer ses applications dans le monde d'aujourd'hui.”**

*Le Premier ministre britannique Tony Blair, à l'occasion du 50<sup>e</sup> anniversaire de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés.*

◆◆◆

**“C'est un rempart derrière**

**lequel les réfugiés peuvent s'abriter.”**

*Erika Feller, directrice du Département de la protection internationale au HCR, à propos de la Convention.*

◆◆◆

**“Il était difficile pour les gouvernements de signer un chèque en blanc et d'assumer des obligations envers de fu-**

**turs réfugiés dont on ne pouvait pas prévoir l'origine et le nombre.”**

*Les auteurs de la Convention expliquant les raisons des diverses restrictions contenues dans le texte.*

◆◆◆

**“C'est un poisson d'avril ?”**  
*Réaction d'un couple apprenant l'arrestation de l'ex-président yougoslave Slobodan Milosevic.*

**“Le système moderne de protection des droits du réfugié [...] est le fruit de l'intérêt individuel mais éclairé de chacun des Etats.”**

*James C. Hathaway, professeur de droit.*

◆◆◆

**“Le danger, c'est que les pays confrontés à un nombre croissant de demandeurs d'asile décident de réduire leurs engagements envers le HCR ou, pis encore, de se retirer de la Convention internationale relative au statut des réfugiés. Ce serait une tragédie.”**

*Philip Ruddock, Ministre australien de l'immigration, lors d'un débat concernant l'impact du phénomène des filières d'immigration clandestine sur l'aide aux réfugiés.*

◆◆◆

**“L'exil est une chute violente, totale. Il faut du temps pour sortir de ce vertige.”**

*Spojmaï Zariab, écrivain afghane exilée en France.*

◆◆◆

**“Les Européens essaient de réduire leurs engagements à l'égard des réfugiés. C'est un vrai problème. Le devoir d'asile est aussi une obligation qu'ils doivent prendre au sérieux.”**

*Ruud Lubbers, Haut Commissaire pour les réfugiés.*

◆◆◆

**“L'Europe donne des signes d'être en passe d'oublier qu'elle doit protéger les réfugiés en vertu de la Convention de 1951. Et cela a un impact énorme sur le reste du monde.”**

*Kofi Annan, Secrétaire général de l'ONU.*

◆◆◆