

Les réfugiés et les droits de l'homme

Autor(en): **Weis, Paul**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **La Croix-Rouge suisse**

Band (Jahr): **82 (1973)**

Heft 1

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-683103>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Les réfugiés et les droits de l'homme^[1]

Paul Weis, Dr jur., Ph. D., ancien directeur de la Division juridique de l'Office du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés

Introduction

Dans la Charte des Nations Unies, l'expression «encourager le respect des droits de l'homme et les libertés fondamentales», qui revient fréquemment, est suivie des mots: «pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion, ...». A l'échelon de l'Etat, on distingue généralement entre ressortissants, d'une part, et, d'autre part, les étrangers, cette dernière catégorie englobant un sous-groupe, celui des réfugiés, dont le statut est particulièrement précaire en droit international coutumier. Car, en droit international traditionnel, le concept de nationalité est considéré comme le lien entre l'individu et le droit international. Dans les dernières éditions de son ouvrage, qui fait autorité en la matière, Oppenheim qualifie la nationalité de «lien principal».[2]

Dans le cas des réfugiés, toutefois, ce lien ne produit plus ses effets: il a été rompu. Parlant de réfugiés, on a utilisé – sans que cette terminologie paraisse, à mon avis, suffisamment précise – les termes: Personnes apatrides **de jure** ou **de facto**. Avec de légères variantes, des instruments internationaux donnent du réfugié la définition suivante: «Toute personne qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité, et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays; ou qui, si elle n'a pas de nationalité, ne veut retourner dans le pays où elle avait sa résidence habituelle».[3]

Pour la définition du terme «réfugié», le critère déterminant ne réside pas dans le statut de nationalité (apatride ou non-apatride), mais dans l'absence de protection d'un Etat. Il semble donc plus indiqué, en parlant de réfugiés et d'apatrides – qu'on a appelés «flotsam», «resnullius» [4], «navire ne battant aucun pavillon en haute mer»[5], – de les désigner comme des personnes non

protégées **de jure** et **de facto**. En effet, c'est l'absence de protection qui confère à leur situation un caractère d'anomalie, en droit international coutumier.

Si le problème des réfugiés est aussi ancien que l'Histoire, l'action internationale en faveur des réfugiés n'a débuté qu'à la fin de la Première Guerre mondiale, avec l'émigration, hors de Russie, d'un million et demi de personnes environ, conséquence des luttes révolutionnaires. Le fait que ces personnes étaient démunies de passeport posait également un problème juridique pour leur migration. Aussi la Société des Nations entreprit-elle d'aborder ce problème de deux manières distinctes: création d'organismes internationaux chargés de la protection des réfugiés, d'une part, et, d'autre part, conclusion d'Arrangements, d'Accords et de Conventions internationaux destinés, en premier lieu, à permettre la délivrance de titres de voyage à ces réfugiés et, ultérieurement, à régulariser leur statut en général. Un bon nombre de tels instruments furent adoptés sous les auspices et sur l'initiative d'institutions internationales spécialisées, dont la première – créée sur l'initiative du Comité international de la Croix-Rouge – fut le Haut Commissariat de la Société des Nations pour les réfugiés russes, à la tête duquel on nomma, le 27 juin 1921, le grand explorateur norvégien et champion de la cause humanitaire, Fridtjof Nansen. Le titre de voyage délivré aux réfugiés en guise de passeport est passé dans le langage courant sous l'appellation de «passeport Nansen». Depuis 1921 s'est constituée une chaîne ininterrompue d'organismes intergouvernementaux chargés d'assurer la protection des réfugiés. En premier lieu, le Haut Commissaire de la SDN pour les réfugiés russes vit ses attributions s'étendre à d'autres groupes, non russes: réfugiés arméniens, assyriens, assyro-chaldéens, réfugiés en provenance de la Sarre et d'autres territoires. En 1930, après le décès du Dr Nansen, le secrétariat de la SDN s'est directement chargé d'as-

surer la continuité de la protection juridique et politique des réfugiés russes et assimilés, tandis que l'on créait un nouvel organisme, agissant sous l'autorité de la SDN et plus particulièrement chargé des activités de secours en faveur des réfugiés, l'«Office international Nansen». L'accession de Hitler au pouvoir eut pour conséquence la nomination d'un «Haut Commissaire pour les réfugiés d'Allemagne» dont les attributions, tout comme celles de l'«Office international Nansen», ont été dévolues, en 1938, à un nouvel organisme, l'Office du Haut Commissaire pour tous les réfugiés placés sous la protection de la Société des Nations.

Ainsi, la SDN se préoccupait de chaque catégorie déterminée de réfugiés au fur et à mesure qu'elle apparaissait. A la suite des persécutions nazies, le nombre de réfugiés – juifs pour la plupart – en provenance d'Allemagne et d'Autriche devint très important et une conférence intergouvernementale, réunie en 1938 à Evian, sur l'initiative du président Franklin-D. Roosevelt, décida de créer un nouvel organisme international, le Comité intergouvernemental pour les Réfugiés (CIR).

Pendant la Seconde Guerre mondiale, le Haut Commissariat de la SDN pour les réfugiés et le CIR eurent leur siège à Londres, dans le même immeuble. Sir Herbert Emerson cumulait les fonctions de haut commissaire et de directeur du CIR, ce qui assurait une étroite coordination des activités des deux institutions.

L'activité des Nations Unies

Dès ses débuts, la jeune Organisation des Nations Unies dut se préoccuper du problème des réfugiés. En effet, la Seconde Guerre mondiale et les changements politiques et territoriaux qu'elle entraîna eurent pour conséquence de créer un vaste problème des réfugiés et des personnes déplacées. L'une des premières mesures prises par les Nations Unies fut donc de

fonder l'Organisation internationale pour les réfugiés (OIR), nouvelle agence spécialisée, chargée non seulement de protéger ces victimes des hostilités, mais aussi de leur fournir les soins et l'assistance ainsi que de s'occuper de leur rapatriement ou rétablissement. C'était là une organisation qui avait un vaste champ d'action, mais de brève durée, l'OIR ayant été dissoute en 1951.

Fait significatif: c'est sur l'initiative de sa Commission des droits de l'homme que l'ONU entreprit la plupart des tâches poursuivies, dans le domaine juridique, en faveur des réfugiés. Dès 1947, ladite Commission adoptait déjà une résolution ainsi libellée: «La Commission... estime souhaitable que... l'Organisation des Nations Unies examine sans retard le statut juridique des personnes qui ne jouissent de la protection d'aucun Gouvernement, cet examen devant porter notamment sur leur protection juridique et sociale... sur les papiers officiels à leur donner...[6]»

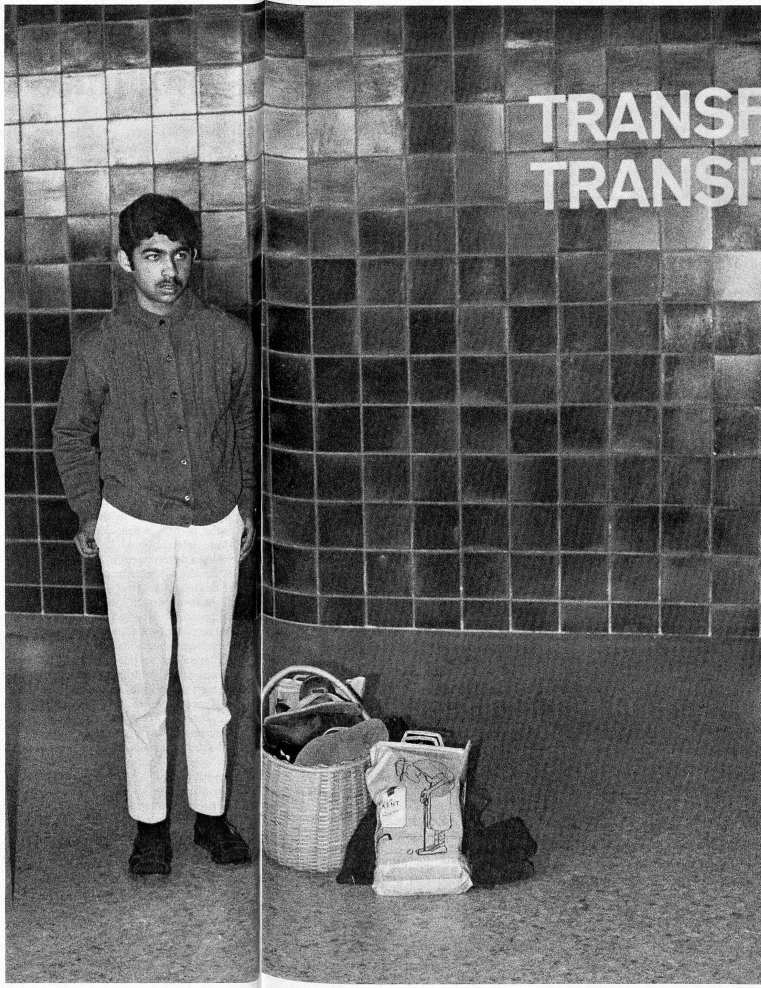
Au cours des travaux que suscita cette initiative, et pour donner suite à une résolution du Conseil économique et social (ECOSOC), le Secrétaire général elabora un rapport sur la situation en matière de protection des réfugiés et apatrides ainsi que sur les législations nationales, accords et conventions internationales. Il présenta à l'ECOSOC, sur ces deux sujets [7], des recommandations qui consistaient, d'une part, à élaborer des Conventions internationales relatives au statut juridique des apatrides, qu'ils le fussent de jure ou de facto, et, d'autre part, à créer un organisme international ayant pour mandat d'assurer la protection des réfugiés.

C'est ainsi que l'Assemblée générale des Nations Unies fut conduite à adopter, le 14 décembre 1950, sa Résolution 428 (V) à la suite de laquelle fut fondé, dès janvier 1951, l'Office du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), chargé d'assumer la fonction de protection des réfugiés remplie jusque-là par l'OIR. Deux Conférences de plénipotentiaires se tinrent, l'une à Genève [8] et l'autre à New York [9], et elles eurent respectivement pour résultat l'adoption de la Convention relative au statut des réfugiés, du 28 juillet 1951, et de la Convention relative au statut des apatrides, du 24 septembre 1954. En créant des institutions chargées de veiller à la protection des réfugiés et en établissant des traités régissant le statut des réfugiés, les Nations Unies sont restées fidèles aux traditions de la Société des Nations, avec toutefois des différences fondamentales qu'il convient de signaler: le statut du Haut Commissariat de même que la Convention de 1951 contiennent une définition générale des réfugiés, et non seulement une définition par catégories comme ce fut le cas du temps de la SDN. En outre, un lien est établi entre l'organisation créée en

vertu de la Résolution de l'Assemblée générale, d'une part, et la Convention elle-même, d'autre part, puisque «les Etats contractants s'engagent à coopérer avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, ou toute autre institution des Nations Unies qui lui succéderait, dans l'exercice de ses fonctions et, en particulier, à faciliter sa tâche de surveillance de l'application des dispositions de la Convention» (article 35-1). En vertu de cette disposition, un lien contractuel a été créé, qui impose aux Etats Parties à la Convention une obligation légale à la place de ce qui n'était, aux termes de la Résolution de l'Assemblée générale, qu'une simple «invitation» faite aux «Gouvernements à coopérer avec le haut commissaire dans l'exercice de ses fonctions et à faciliter sa tâche de surveillance de l'application» des dispositions en question.

Le droit d'asile

La première des priorités, pour tout réfugié, est d'être autorisé à pénétrer dans un pays et d'y bénéficier de l'asile, le droit d'asile étant pour lui indissolublement lié au droit à la vie. On connaît la disposition de la Déclaration universelle des droits de l'homme, dont l'article 14 a la teneur suivante: «Devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays.» Dans le projet initial, cette disposition figurait sous une forme légèrement différente: «Devant la persécution, toute personne a le droit de chercher et de se voir accorder l'asile en d'autres pays, libellé qui se heurta à l'opposition de certains Gouvernements pour lesquels le texte proposé aurait signifié que le droit d'asile deviendrait un droit individuel, alors qu'il relève en fait des Etats, lesquels l'accordent dans l'exercice de leur souveraineté. De ces débats est issu le texte actuel, qualifié de «artificial to the point of flippancy» par Sir Hersch Lauterpacht [10]. Lors de sa deuxième session, tenue du 2 au 17 décembre 1947, la Commission des droits de l'homme des Nations Unies... a décidé d'examiner aussitôt que possible la possibilité d'inclure dans la Charte des droits de l'homme, ou dans une Convention spéciale élaborée à cette fin, des dispositions relatives au droit d'asile des réfugiés en butte à des persécutions» [11]. C'est en vain que l'on tenta d'insérer une disposition sur le droit d'asile dans le Pacte relatif aux droits civils et politiques, aucune des propositions dans ce sens n'ayant obtenu la majorité des voix requise. Telle était la situation jusqu'en 1957, année où le professeur René Cassin, représentant de la France, présenta à la Commission des droits de l'homme un projet de Déclaration sur le droit d'asile. Sur cette base, un projet de Déclaration fut adopté par la Commis-



sion en 1960 puis transmis à l'Assemblée générale par l'intermédiaire du Conseil économique et social. En 1962, la Troisième Commission en adopta le préambule et l'article premier, puis ce fut ensuite la Sixième Commission qui, de 1965 à 1967, examina le texte de la Déclaration. Enfin, le 14 décembre 1967, l'Assemblée générale adopta une «Déclaration sur l'asile territorial». Comme on le voit, le titre en fut modifié: le mot «droit» fut supprimé afin de ne pas donner l'impression qu'il existe un droit à l'asile subjectif et le terme «territorial» fut ajouté pour éviter toute confusion avec l'asile diplomatique, sujet qui n'est pas traité dans la Déclaration. A l'unanimité, l'Assemblée générale adopta finalement, par la Résolution suivante 2312 (XXII) [12], le texte que voici:

Déclaration sur l'asile territorial

Notant que les buts énoncés dans la Charte des Nations Unies sont de maintenir la paix et la sécurité internationales, de développer les relations amicales entre toutes les nations et de réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire et en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et les libertés fondamentales pour tous sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion,

Tenant compte du fait que la Déclaration universelle des droits de l'homme dispose, en son article 14 que «1. Devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays; 2. Ce droit ne peut être invoqué dans le cas de poursuites réellement fondées sur un crime de droit commun ou sur des agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies.»

Rappelant, d'autre part, qu'il est dit au paragraphe 2 de l'article 13 de la Déclaration universelle des droits de l'homme: «Toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays.»

Reconnaissant que l'octroi, par un Etat, de l'asile à des personnes fondées à invoquer l'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme est un acte pacifique et humanitaire, et qui, en tant que tel, ne saurait être considéré inamical à l'égard d'un autre Etat,

Recommande que, sans préjudice des instruments existants ayant trait à l'asile et au statut des réfugiés et des apatrides, les Etats s'inspirent, dans leurs pratiques relatives à l'asile territorial, des principes ci-après:

Article Premier

1. L'asile accordé par un Etat, dans l'exercice de sa souveraineté, à des personnes fondées à invoquer l'article 14 de la Dé-

claration universelle des droits de l'homme, y compris celles qui luttent contre le colonialisme, doit être respecté par tous les autres Etats.

2. Le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile ne peut être invoqué par des personnes dont on aura des raisons sérieuses de penser qu'elles ont commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité, au sens des instruments internationaux élaborés pour prévoir des dispositions relatives à ces crimes.
3. Il appartient à l'Etat qui accorde asile de qualifier les causes qui le motivent.

Article 2

1. La Communauté internationale doit se préoccuper de la situation des personnes visées au paragraphe 1 de l'article premier, sous réserve de la souveraineté des Etats et des buts et principes des Nations Unies.
2. Lorsqu'un Etat éprouve des difficultés à donner ou à continuer de donner asile, les Etats doivent, individuellement ou en commun, ou par l'intermédiaire de l'Organisation des Nations Unies, envisager les mesures qu'il y aurait lieu de prendre, dans un esprit de solidarité internationale, pour soulager le fardeau de cet Etat.

Article 3

1. Aucune personne visée au paragraphe 1 de l'article premier ne sera soumise à des mesures telles que le refus d'admission à la frontière ou, si elle est déjà entrée dans le territoire où elle cherchait asile, l'expulsion ou le refoulement vers tout Etat où elle risque d'être victime de persécutions.
2. Il ne pourra être dérogé au principe énoncé ci-dessus que pour des raisons majeures de sécurité nationale ou pour protéger la population, comme dans le cas d'un afflux en masse de personnes.
3. Si un Etat décide en tout état de cause qu'une dérogation au principe énoncé au paragraphe 1 du présent article serait justifiée, il envisagera la possibilité de donner à l'intéressé, dans les conditions qui lui paraîtront appropriées, la faculté de se rendre dans un autre Etat, soit en lui accordant un asile provisoire, soit autrement.

Article 4

Les Etats qui accordent l'asile ne doivent pas permettre que les personnes auxquelles l'asile a été accordé se livrent à des activités contraires aux buts et aux principes des Nations Unies.

Il serait utile d'ajouter quelques remarques quant à l'interprétation de ce texte. A l'article premier, l'accent est mis, une fois de

plus, sur le fait que l'asile est accordé par un Etat «dans l'exercice de sa souveraineté» ou, pour être plus précis quant au fond, dans l'exercice de sa primauté territoriale; la phrase selon laquelle «l'asile doit être respecté par tous les autres Etats» n'est que la réaffirmation d'un principe en vigueur du droit international. L'alinéa 3 énonce le principe dit de la «qualification unilatérale», qui découlait déjà, **a contrario** de l'**obiter dictum** de la Cour internationale de Justice dans l'«Affaire du droit d'asile», où il s'agissait, on s'en souvient, de l'asile diplomatique. De l'avis de la Cour, l'Etat qui accorde l'asile diplomatique ne peut se prévaloir de son droit de qualification unilatérale, attendu que, **inter alia**, l'octroi de l'asile diplomatique implique une dérogation à la souveraineté territoriale de l'Etat [13].

L'article 2 énonce un principe que l'on peut également retrouver dans d'autres textes, tels que la résolution 8 (I) adoptée le 12 février 1946 par l'Assemblée générale, reconnaissant la portée et le caractère internationaux du problème des réfugiés. Les grands précurseurs, Grotius, Suarez et Wolff estimaient déjà que l'octroi de l'asile n'était que l'accomplissement d'un devoir international humanitaire. Il s'ensuit que chaque Etat, en accordant l'asile, agit comme mandataire de la communauté internationale et que tout Etat, lorsqu'il éprouve des difficultés considérables découlant de l'asile qu'il accorde, est en droit d'attendre que la communauté internationale lui prête assistance en allégeant ce fardeau.

C'est à l'article 3, le plus important peut-être de la Déclaration, qu'est énoncé le principe dit du «non-refoulement». Il ne s'agit pas, là non plus, d'une innovation, car ce même principe fait l'objet de l'article 33 de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et est jugé si important que ledit article, qui se lit comme suit, ne peut faire l'objet d'aucune réserve:

1. «Aucun des Etats Contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques.
2. Le bénéfice de la présente disposition ne pourra toutefois être invoqué par un réfugié qu'il y a des raisons sérieuses de considérer comme un danger pour la sécurité du pays où il se trouve ou qui, ayant été l'objet d'une condamnation définitive pour un crime ou délit particulièrement grave, constitue une menace pour la communauté dudit pays.»

La portée du principe est peut-être plus limitée dans la Convention qui ne traite pas

de l'admission proprement dite. La disposition de l'article 33 ne s'applique, selon l'interprétation la plus répandue, qu'aux personnes se trouvant déjà dans le territoire où elles cherchaient asile, tandis que l'article 3 de la Déclaration mentionne, en outre, les personnes qui se présentent à la frontière et ne doivent pas être refoulées si une telle mesure les oblige à rester ou retourner dans un Etat où elles risquent d'être victimes de persécutions.

En tant que résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, la Déclaration ne lie pas juridiquement les Etats membres. On y a inséré toutefois un certain nombre de principes généralement reconnus. Quant au principe du non-refoulement, il est difficile d'en déterminer de manière précise la nature juridique.

Ce principe a été incorporé dans le texte de la Convention régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique, adoptée en date du 10 septembre 1969 par l'O.U.A., ainsi que dans celui de la Convention américaine des droits de l'homme, adoptée le 22 novembre 1969, par l'O.E.A. [14], il a été proclamé par la Conférence internationale des droits de l'homme (Téhéran, 1968), ainsi que dans une résolution adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, le 29 juin 1967, et relative à «l'asile aux personnes menacées de persécutions». La Commission européenne des droits de l'homme a constamment soutenu que l'expulsion ou l'extradition vers tout pays où les droits, tels qu'ils sont définis par la Convention européenne sur les droits de l'homme, risquaient d'être grossièrement violés ou totalement supprimés, équivalait à un traitement inhumain, prohibé aux termes de l'article 3 de ladite Convention. Dans son acte final [15], la Conférence des Nations Unies sur le statut des apatrides, réunie à New York en 1954, «considérant que l'article 33 exprime un principe généralement accepté, a estimé qu'il n'était pas nécessaire d'inclure... un article équivalent à l'article 33 de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés» [16].

Des dispositions relatives à l'asile ont été incorporées dans la constitution ou la législation sur les étrangers, dans divers Etats; ainsi, dans de nombreux cas, l'individu se voit conféré, selon la législation interne, un droit subjectif à l'asile.

Dans son sens le plus large, qui englobe aussi le refus, à la frontière, de laisser pénétrer dans le pays, le principe de non-refoulement peut certainement être considéré comme une coutume; dans son sens le plus étroit, c'est-à-dire s'appliquant aux personnes se trouvant sur le territoire de l'Etat, ce principe semble avoir acquis le caractère d'une règle de droit international, en raison du fait qu'il est largement reconnu aujourd'hui dans les traités et en droit interne. Un auteur au moins a estimé qu'il

constitue une norme impérative du droit international [17].

Le sens général de la Déclaration paraît être que, si l'asile est encore un droit accordé par les Etats dans l'exercice de leur souveraineté plutôt qu'un droit de la personne, cette souveraineté ne saurait se traduire par des mesures telles que le refus d'admission, ou tout au moins d'admission temporaire, si un tel refus exposait la personne à des persécutions. (à suivre)

- [1] Discours prononcé en anglais à Genève, le 26 novembre 1971, à l'occasion de la présentation de l'anneau d'or Nansen à M. J.-F. Thomas, directeur du Comité Intergouvernemental pour les Migrations Européennes, inspiré par un article de l'orateur publié dans *Israel Yearbook on Human Rights* t. 1, pp. 35-50. Paru dans la *Revue internationale de la Croix-Rouge*, octobre 1972, et reproduit avec son aimable autorisation.
- [2] 6e édition, Lauterpacht éd., p. 588.
- [3] Statut de l'Office du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, art. 6.
- [4] Voir Schwarzenberger, *International Law*, vol. 1, p. 171.
- [5] Voir Oppenheim, *International Law* (6e éd.), vol. 1, p. 611.
- [6] Doc. ONU, E/600, paragraphe 46.
- [7] *A Study of Statelessness*, numéro de ONU 1949, XIV. 2.
- [8] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 189.
- [9] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 360.
- [10] «The Universal Declaration of Human Rights» (en anglais), dans *British Yearbook of International Law* (1948), p. 374.
- [11] ONU, doc. E/600, paragraphe 48.
- [12] De l'auteur, cf. l'article «The U.N. Declaration on Territorial Asylum», paru dans *Canadian Yearbook of International Law*, 1969, pp. 92-149.
- [13] C.I.J. *Recueil* 1950, pp. 274, 275.
- [14] OAS Official Records OEA/Ser. EK/XVI/1.1.
- [15] ONU, doc. E/Conf. 17/Rev. 1, p. 5.
- [16] cf. de l'auteur «Recent Developments in the law of Territorial Asylum», paru dans *Human Rights Journal*, 1968, pp. 378-396.
- [17] Berber, F., *Lehrbuch des Völkerrechts*, vol. 1, p. 388.