

Réfugiés : un outil efficace La Convention de Genève

par Lena BARRETT,* Bruxelles

*«Je n'ai pas oublié que, comme toi,
j'ai aussi grandi en terre étrangère
et j'ai dû faire face à de nombreux périls.
Voilà pourquoi, si quelqu'un me demande l'hospitalité,
comme tu le fais maintenant, je ne saurais la lui refuser.
Tu seras ici à l'avenir en sûreté, comme je le suis.»*
Œdipe à Colone (Sophocle)

Nous célébrons cette année le 50^e anniversaire de l'existence de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés. Quelle époque n'a-t-elle pas traversée ! La Convention a vu le jour en 1951, à la suite des conséquences désastreuses de la Deuxième Guerre mondiale. L'exode, durant ce conflit, de 30 millions de personnes était alors encore inscrit dans toutes les mémoires.

À l'origine, la Convention ne s'appliquait qu'aux réfugiés d'avant 1951 et les Etats signataires avaient le droit de limiter cette protection aux seuls Européens. Cependant, il devint très vite évident que le problème des réfugiés était en train de s'installer et de dépasser les frontières de l'Europe. En 1967, un Protocole fut ajouté, déclarant que toute personne obligée de fuir son pays pour des raisons définies par la Convention de Genève était considérée comme «réfugiée» et avait donc le droit de bénéficier de la protection d'un autre Etat.

En plus de la définition du terme «réfugié», la Convention de 1951 stipule les droits des réfugiés, dont le plus important est contenu dans l'article 33.1 : «Aucun des Etats contractants n'expulsera ou ne refou-

lera, 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.» La Convention assure aussi aux réfugiés d'autres droits semblables à ceux des citoyens : la non-discrimination, la liberté de religion, le recours aux tribunaux, le droit au travail, au logement, à l'assistance sociale et la liberté de mouvement dans le pays. Comme il y a rupture entre le réfugié et son Etat et qu'il ne peut plus revendiquer ses droits dans son pays, la Convention crée une relation de suppléance entre le réfugié et l'Etat qui le reçoit.

Critiques infondées

La Convention de 1951 est la pierre angulaire de la protection du réfugié. Cependant, au cours des dernières années, elle a été la cible de critiques croissantes.

* Lena Barrett est avocate et directrice de programme au Jesuit Refugee Service Europe.

Certains prétendent que son efficacité est dépassée et qu'elle n'est plus appropriée à notre monde actuel. Depuis que la Convention a été rédigée, nous avons connu la guerre froide, puis l'effondrement du bloc soviétique et l'émergence de nombreux conflits sanglants, en particulier en Afrique. Les guerres civiles sont aujourd'hui plus courantes que les luttes entre Etats. Or, selon certains critiques, la Convention de Genève a été construite autour du modèle d'un Etat puissant et oppresseur, ce qui souvent ne concorde pas, en ce début du XXI^e siècle, avec les raisons pour lesquelles des personnes demandent protection. Un grand nombre de requérants d'asile fuient une persécution qui n'est pas le fait d'un Etat mais d'autres groupes puissants, comme les Talibans en Afghanistan ou des clans dissidents en Somalie. En août 1998, l'Autriche, durant sa présidence de l'Union européenne, a insisté sur cet aspect désuet de la Convention de Genève.

Cette mise en accusation est-elle justifiée ? Dans le langage courant, nous entendons souvent dire que la Convention de 1951 s'applique aux réfugiés « politiques ». En fait, elle concerne toute personne qui craint, avec raison, d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité ou de son appartenance à un certain groupe social. Cette dernière catégorie a été formulée d'une manière très large, avec l'intention délibérée d'être aussi inclusive que possible. Si les auteurs de la Convention n'ont pas pensé aux personnes persécutées à cause de leur orientation sexuelle ou encore aux femmes et aux jeunes filles craignant une mutilation génitale, la définition du terme « réfugié » est restée, intentionnellement, suffisamment souple pour permettre aujourd'hui d'inclure ces groupes en toute légitimité.

La réponse est claire : la Convention, interprétée correctement, garantit également la protection à ceux qui sont persécutés par des groupes rebelles plutôt que

par des autorités gouvernementales. Elle déclare que le réfugié doit être incapable de bénéficier de la protection de son Etat, elle ne dit pas que le réfugié doit avoir été persécuté *par* cet Etat.¹ Si un bon nombre de pays européens admettent cette interprétation, la France et l'Allemagne par contre se montrent peu disposés à reconnaître la persécution par des acteurs non gouvernementaux comme motif valable pour le statut de réfugié. Cependant, au mois d'août 2000, le Tribunal constitutionnel fédéral de l'Allemagne reconnaissait que cette interprétation était trop restreinte.

Largesses et manques

Quelles sont les normes en vigueur en cas de flux massif de population ? Tous les pays européens ont mis en place des systèmes d'attribution du statut de réfugié, basés sur un concept de détermination individuelle. Dans les pays en développement, au contraire, là où vit la grande majorité des réfugiés du monde, les procédures sont moins formelles. Si dix mille personnes franchissent une frontière afin d'échapper à un génocide, il n'est pas approprié - ni possible - d'examiner chaque demande d'asile individuellement. La Convention de Genève, pour sa part, passe sous silence la question des procédures d'identification des réfugiés.

Malgré ce fait, quelques Etats européens ont prétendu que la Convention était impraticable dans le cas de flux massifs : ceci est tout simplement faux. Aucun énoncé de ce texte ne peut empêcher un Etat qui le désire de renoncer aux examens individuels pour certaines catégories de demandeurs d'asile et d'accorder sa protection à tout le groupe, jusqu'à ce qu'il estime que le risque a pris fin - comme pour les Bosniaques au début des années 90 et pour les Kosovars en 1999. Ce que la Convention refuse, par contre, c'est qu'on renvoie



Une convention plus que jamais d'actualité.

de manière prématurée des personnes, alors que la situation sur place reste dangereuse. Dans le contexte d'une protection temporaire, c'est donc le système d'asile national normal qui est suspendu ; la Convention, elle, reste d'application.

Même si la Convention de Genève doit rester la pierre angulaire de notre régime d'asile, il y a des arguments solides pour lui ajouter d'autres formes de protection au bénéfice de personnes qui ne remplissent pas ses critères. La Convention de 1951 porte sur les personnes qui sont persécutées à cause de ce qu'elles sont ou de ce en quoi elles croient : mais il y a aussi des pays accablés par des conflits, où il est tout simplement périlleux pour tous de vivre.

L'Organisation pour l'unité africaine a élargi en 1969 sa définition du réfugié pour y inclure toute personne contrainte de fuir son pays d'origine «pour différentes

raisons : agression extérieure, occupation, domination étrangère ou événements troublant sérieusement l'ordre public dans une partie ou la totalité de son pays d'origine ou dans le pays de sa nationalité». Les Etats d'Amérique du Sud sont parvenus à un accord similaire, inscrit dans la Convention de Carthagène de 1984 ; ils se sont engagés à protéger ceux «dont la vie, la sécurité ou la liberté ont été menacées par une violence généralisée, une agression étrangère, des conflits internes, une violation massive des droits humains ou toutes autres circonstances ayant sérieusement troublé l'ordre public». L'Union européenne, à son tour, élabore à présent un plan d'harmonisation de la grande variété des statuts subsidiaires de protection offerts à travers toute l'Europe à ceux qu'un retour dans leur pays d'origine mettrait en danger. On s'accorde généralement sur le fait que ces mesures seront proposées pour compléter la Convention de 1951 et non pour la remplacer.

Les exclus

Qu'en est-il des personnes qui sont forcées de quitter leur pays à cause de la misère noire et par manque d'avenir ? La Convention de Genève ne reconnaît pas une catégorie «réfugié économique». Certaines de ces personnes déposent néanmoins une demande d'asile. Dérangés par ces «tricheurs», les Etats ont répondu en traitant avec suspicion tous les requérants d'asile : toute demande d'asile est présumée frauduleuse à preuve du contraire. Conséquence, les demandeurs d'asile risquent la mise en détention ou une vie aussi inconfortable que possible du fait de pénibles conditions sociales. Pire encore, l'examen des demandes d'asile est traité dans un tel climat d'hostilité et de suspicion, que les cas des «vrais réfugiés» ne sont pas toujours reconnus.²

Des conditions sociales très dures et une procédure de détermination incrédule ne résolvent aucunement le problème des migrants économiques qui demandent l'asile. Elles augmentent purement et simplement les souffrances de ceux qui ont déjà subi la persécution et l'exil. Il n'existe pas de solutions faciles et rapides. Ne faudrait-il pas plutôt chercher une issue à ce problème dans le long terme, à travers la création de canaux légaux pour accueillir la main-d'œuvre étrangère et une aide plus étoffée aux pays en fortes difficultés économiques, de telle sorte que les gens trouvent chez eux des conditions viables d'existence ?

Il y a encore le cas des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays. Pour être un «réfugié», il faut se trouver en dehors de son pays d'origine. Pourtant, parmi les foules qui ont été contraintes à fuir leurs foyers, plusieurs millions n'ont jamais franchi une frontière extérieure. Elles sont, dès lors, classées comme «personnes déplacées à l'intérieur» (PDI) plutôt que comme réfugiés. S'il est difficile de dénombrer les réfugiés, il est pratiquement impossible de dénombrer les PDI, mais les estimations indiquent qu'il y a bien davantage de gens qui fuient à l'intérieur de leur propres frontières que vers d'autres pays. En 1999, le Committee for Refugees des Etats-Unis a dressé une liste de 14 millions de réfugiés et de plus de 21 millions de PDI, précisant que le total exact de la dernière catégorie pourrait bien être plus élevé.

Malgré leur nombre et malgré le fait que les PDI peuvent rencontrer exactement les mêmes dangers et difficultés que les réfugiés, la Convention ne s'applique pas à eux, parce que son but est de compenser les droits perdus de certains citoyens. Or les PDI conservent ces droits, du moins théoriquement. Lorsque ces droits sont inapplicables, la solution consiste à trouver les moyens de les faire respecter et non à chercher ailleurs un autre ensemble de droits. C'est facile en théorie, mais terri-

blement difficile en pratique. Dans beaucoup de pays, ceci peut paraître comme une mauvaise plaisanterie.

Un instrument vivant

La Convention de Genève, pourtant, ne peut pas être la réponse à tous les problèmes des droits humains du monde. Même si elle n'offre pas une solution complète aux détresses de tous ces millions d'hommes, de femmes et d'enfants qui ont été forcés de fuir leurs foyers, elle reste l'outil le plus puissant dont nous disposons, un instrument vivant, aussi valable en 2001 qu'il y a cinquante ans. En rejetant l'attaque de l'Autriche contre la Convention, les Etats membres de l'Union européenne ont voulu affirmer leur attachement à l'interprétation «totale et inclusive» de ce texte.

Dans un monde où les instruments internationaux concernant les droits de l'homme sont, à tout prendre, impuissants à empêcher les atrocités, la Convention de 1951 offre tout au moins une réponse efficace pour ceux qui réussissent à s'échapper : ils ont le droit de se retrouver en sécurité quelque part et d'y rester tant que le danger n'est pas écarté. Cela vaut la peine d'être célébré.

L. B.

traduction : Sr Rose-Anne Roussel
et Eddy Jadot s.j.

¹ L'Office fédéral suisse des réfugiés a déclaré, fin mai, vouloir enfin accorder le statut de réfugié non seulement aux personnes persécutées par un Etat (comme c'est le cas aujourd'hui), mais aussi à celles qui le sont par des groupes terroristes ou dissidents (ndlr).

² Voir l'article de **Lena Barrett**, *Asile en Europe : la route précaire vers la sécurité*, in *choisir* n° 498, juin 2001, pp. 18-21 (ndlr).