

La DSR par le HCR : difficultés et dilemmes

Lamis Abdelaaty

Les modalités approuvées entre les gouvernements et le HCR pour conduire la procédure de détermination du statut des réfugiés reflètent les différentes motivations des deux parties et les défis qu'elles rencontrent.

Il est généralement admis que les États sont les premiers responsables des procédures de détermination du statut de réfugié (DSR). Toutefois, dans le cadre de son mandat, le HCR peut conduire la DSR lorsqu'un État n'est pas en mesure ou n'est pas disposé à réaliser cette tâche, par exemple s'il n'est pas partie à la Convention de 1951 relative aux réfugiés. C'est ce qu'on appelle la « DSR conformément au mandat du HCR ».¹

Les gouvernements qui font appel au HCR pour conduire leur procédure de DSR formalisent généralement ces modalités sous forme d'accord

de coopération ou de protocole d'entente. La participation du HCR peut revêtir l'une des trois formes suivantes. Le HCR peut intervenir à une ou plusieurs étapes (enregistrement, entretiens, décisions ou appels) d'une procédure de DSR qui reste, sinon, dirigée par les autorités du pays. Il peut également conduire une procédure indépendante, en parallèle à la DSR réalisée par les autorités. Enfin, il peut être directement chargé de toutes les procédures de DSR sur le territoire du pays. En 2018, le HCR était seul responsable de la DSR dans 47 pays

et territoires et en partageait la responsabilité avec les autorités nationales dans 14 autres.²

Le présent article s'appuie sur des recherches documentaires à propos de l'Égypte, du Kenya et de la Turquie afin d'analyser les éventuelles conséquences de la participation du HCR aux procédures de DSR sur le territoire d'un pays. En Égypte, le HCR conduit depuis longtemps déjà la DSR pour tous les demandeurs d'asile non palestiniens, dans le cadre d'un protocole d'entente datant de 1954. En Turquie, les opérations de DSR qui remontent à 1960 ont été intégralement transférées aux autorités en 2018. Quant aux autorités kényanes, elles ont transféré la DSR au HCR en 1991, avant d'en reprendre la pleine responsabilité en 2017.³

Détournement de responsabilité et influence limitée

Affirmer qu'un acteur tiers neutre, tel que le HCR, est responsable de la politique relative aux réfugiés permet de réduire les pressions qui pèsent sur les gouvernements. En effet, la délégation de la DSR permet aux gouvernements de transférer la responsabilité des décisions au HCR. Par exemple, la réticence du gouvernement égyptien à prendre le contrôle de la DSR peut sembler dérouter face au nombre relativement peu élevé de réfugiés qui entraînent dans ce pays avant la crise syrienne. À cet égard, un représentant du ministère des Affaires étrangères avait déclaré lors d'un entretien en 2010 que l'établissement d'un système d'asile national pour « 40 000 réfugiés non palestiniens n'était pas un problème sur le plan des ressources » mais que la DSR réalisée par le HCR « garantissait l'objectivité et l'intégrité ». ⁴ Toutefois, certains observateurs ont imputé cette réticence du gouvernement égyptien à la présence d'un grand nombre de Soudanais dans le pays. En reconnaissant lui-même ces réfugiés soudanais, le gouvernement égyptien critiquerait alors indirectement le rôle du gouvernement soudanais dans les atrocités commises dans son pays.⁵ En revanche, l'indépendance du HCR donne une apparence de neutralité qui permet aux gouvernements d'affirmer que les décisions prises ne sont pas les leurs. Par ailleurs, la délégation de la responsabilité de la DSR donne au gouvernement un certain degré de flexibilité : il peut en effet mettre en détention ou expulser des individus en prétextant que ce n'est pas lui qui leur avait initialement accordé le statut de réfugié.

Les pays d'origine, tout comme la population du pays d'accueil ne sont souvent pas conscients des lourdes contraintes qui entravent l'action

du HCR. Par exemple, suite à l'influx de Kurdes irakiens en Turquie en 1988, le HCR s'est vu refuser l'accès aux zones où des camps de réfugiés avaient été établis. Il est à noter ici que la Turquie limite la portée géographique de la Convention de 1951 relative aux réfugiés (selon laquelle seuls les Européens sont éligibles au statut de réfugié).

Bien que le HCR ait parfois tenté d'influencer les politiques publiques, ces efforts ont souvent rencontré un succès mitigé. Par exemple, au cours des années 1970, le Kenya a rejeté à plusieurs reprises les demandes du HCR d'établir une procédure officielle de DSR dans le pays. Même lorsque le HCR a été théoriquement désigné comme responsable de la DSR dans les années 1990, les autorités kényanes n'ont jamais officiellement concédé qu'elles reconnaîtraient ses décisions. Ainsi, après le bombardement de l'ambassade américaine à Nairobi en août 1998 et après que le Kenya avait accusé des organisations islamiques radicales d'utiliser les camps de réfugiés comme des camps de recrutement et de formation, le ministre de l'Intérieur a annoncé que le HCR n'avait aucune autorité pour octroyer le statut de réfugié au Kenya et que ses lettres de protection ne seraient pas reconnues par le gouvernement.

Et alors que l'action du HCR était déjà limitée par les gouvernements, le manque de moyens de l'organisation n'a fait qu'exacerber la situation. À propos des 4 millions de ressortissants soudanais qui seraient établis en Égypte, en avril 1993, un conseiller juridique du HCR mettait en doute les capacités du HCR en affirmant que « le HCR devrait sérieusement considérer les conséquences de toute décision de s'impliquer, que ce soit du point de vue juridique ou matériel ». ⁶ LE HCR était d'ailleurs particulièrement conscient de ses propres limitations. D'une manière générale, hier comme aujourd'hui, il a toujours souffert d'un sous-financement chronique. Sur le plan logistique, ce manque de moyens limite le nombre de demandes qu'il peut traiter et le nombre de réfugiés qu'il peut prendre en charge. Et comme le HCR doit également tenter de protéger toutes les personnes qu'il reconnaît en tant que réfugiés, cela pourrait l'inciter à en reconnaître un moins grand nombre.⁷

Autocensure et déférence

Le maintien de bonnes relations avec les autorités est indispensable pour que le HCR puisse poursuivre ses opérations dans quelconque pays. Même lorsqu'un accord a été conclu pour que le HCR conduise toute ou partie de la DSR dans un pays donné, les responsables politiques

conservent le pouvoir d'expulser le personnel du HCR, de refuser d'honorer ses décisions quant au statut de réfugié, de mettre fin à ses fonctions de DSR ou simplement d'empêcher les demandeurs d'asile d'accéder à ses bureaux. De son côté, le HCR craint parfois qu'on lui refuse l'accès aux personnes relevant de sa compétence et s'inquiète du rétrécissement de « l'espace de protection » des réfugiés. En conséquence, il sait qu'il ne doit pas menacer les gouvernements et qu'il doit agir avec prudence quand il envisage d'octroyer l'asile dans certaines situations qui causeront des tensions politiques. Par exemple, en 1994, le personnel du HCR établi en Turquie a délibérément évité d'utiliser les termes « mandat » et « réfugié » dans sa correspondance avec les représentants turcs car ces termes avaient provoqué « une réaction négative ». Par ailleurs, il a émis l'opinion que certains groupes de réfugiés devaient être traités au cas par cas plutôt qu'abordés dans le cadre d'une conversation générale en raison de « l'extrême sensibilité des autorités turques à leur sujet ».⁸

Il est également arrivé que, dans certains cas, le HCR cède aux pressions des autorités. En 1986, les autorités turques lui ont demandé de lui transmettre le nom de toutes les personnes qui le contactaient, ainsi que des informations sur les demandeurs qu'il avait reconnus ou déboutés. Le représentant du HCR considérait que cette question devenait « de plus en plus délicate » et il ne souhaitait pas paraître « non coopératif ». Par la suite, le HCR à Genève a confirmé qu'il était possible de transmettre le nom des demandeurs d'asile en cours de traitement et des réfugiés acceptés.⁹

Conclusion

Du point de vue du HCR, il est difficile, voire impossible, de refuser une demande de prise en charge de la DSR. En effet, lorsque les gouvernements ne sont pas en mesure ou ne sont pas disposés à en assumer eux-mêmes la responsabilité, il appartient clairement à l'organisation, du fait de son mandat de protection, de s'en charger. Je ne recommande donc pas que le HCR cesse de conduire la procédure de DSR. Après tout, il émet un grand nombre de décisions dans le monde entier (une décision sur 11 en 2018¹⁰) et, ce faisant, défend incontestablement les droits des réfugiés. Par ailleurs, il n'est pas toujours préférable que les gouvernements dirigent eux-mêmes les procédures de DSR, notamment dans des situations où leur intention est de rejeter en bloc toutes les demandes d'asile.

Il me semble plutôt qu'une plus grande transparence de la part du HCR vis-à-vis de ses activités et de ses limitations pourrait contribuer à atténuer certaines des conséquences négatives susmentionnées. En effet, avec une transparence accrue, il serait plus difficile pour les gouvernements de rejeter la faute sur le HCR tout en restreignant ses activités. Et ainsi, ce sont les gouvernements d'accueil qui seraient clairement responsables (comme il se doit) de résoudre les problèmes de capacités et de restriction d'accès, et les autres limitations. Le HCR est souvent forcé de trouver un équilibre délicat entre, d'un côté, forcer les gouvernements à mieux respecter les droits des réfugiés et, d'un autre côté, maintenir de bonnes relations avec les autorités pour garantir la poursuite de ses propres opérations. Toutefois, dans certains cas, accepter de faire des concessions sur les principes de protection afin de mieux pouvoir accéder aux réfugiés peut entraîner le risque d'une érosion progressive de l'un comme de l'autre.

Lamis Abdelaaty

labeledaa@maxwell.syr.edu @LAbdelaaty

Professeure adjointe de sciences politiques, Maxwell School, Syracuse University

<http://labeledaa.expressions.syr.edu>

1. <https://www.HCR.org/fr/determination-du-statut-de-refugie.html>

2. Calculs de l'auteur basés sur les données du tableau 10 de l'annexe à HCR, *HCR Global Trends: Forced Displacement in 2018* bit.ly/HCR-Trends-2018

3. Ces trois cas sont analysés plus en détail dans : Abdelaaty L E (à paraître, 2021) *Discrimination and Delegation: Explaining State Responses to Refugees* bit.ly/OUP-Abdelaaty-2021

4. Entretien personnel avec l'auteur. Ministère des Affaires étrangères, Le Caire, Égypte, 4 septembre 2010.

5. Grabska K (2008) « Brothers or Poor Cousins? Rights, Policies and the Well-Being of Refugees in Egypt » in Grabska K and Mehta L (Eds) *Forced Displacement: Why Rights Matter*, Palgrave Macmillan, p76.

6. Roberto Quintero-Marino à Karen Abu-Zayd, 19 juillet 1993, « Sudanese in Egypt », *Archives de le HCR*, Fonds 11, Série 3, 100 SUD ARE Situations de réfugiés – Groupes particuliers de réfugiés – Réfugiés soudanais en Égypte, Folio 4.

7. Kagan M. (2006) « The Beleaguered Gatekeeper: Protection Challenges Posed by HCR Refugee Status Determination », *International Journal of Refugee Law* 18(1) <https://academic.oup.com/ijrl/article/18/1/1/1538727>

8. Lina Sultani et Patrick Tezier au chef du Bureau I, Bureau régional pour l'Europe, 20 janvier 1994, *Archives de le HCR*, Fonds 11, Série 3, 10 TUR Relations extérieures – Relations avec les gouvernements – Turquie [Volume B], Folio 51. Le bureau local faisait référence aux Tunisiens en particulier.

9. *Archives de le HCR*, Fonds 11, Série 3, 10 TUR Relations extérieures – Relations avec les gouvernements – Turquie [Volume A]. Pour obtenir les citations complètes, veuillez contacter l'auteur.

10. Voir note de fin de texte no2.