

# L'encadrement juridique de la protection

Tamara Wood

**Les déplacements à grande échelle associés aux récents soulèvements populaires en Afrique du Nord, tout à la fois renforcent et remettent en cause le rôle des mécanismes juridiques de protection.**

Pendant plus de 60 ans, la Convention de 1951 relative aux réfugiés (Convention de 1951 relative au statut des réfugiés) a constitué la pierre angulaire de la protection internationale des personnes déplacées. Elle est une source importante de protection pour de nombreuses personnes qui fuient les soulèvements populaires en Afrique du Nord dans la mesure où elle a été ratifiée par un grand nombre des pays de destination comme l'Égypte, l'Algérie, l'Italie et Malte.<sup>1</sup>

Le contexte plus vaste des déplacements en Afrique du Nord, éclaire néanmoins certaines des limitations de la définition plutôt étroite et technique de ce qu'est un réfugié en vertu de la Convention, qui peuvent aboutir à l'exclusion de nombreuses personnes qui ont un réel besoin de protection. Les personnes qui fuient des violences généralisées ou un conflit armé, comme c'est le cas en Libye par exemple, se trouveront fréquemment exclues par la définition de la Convention du fait de leur incapacité à établir un lien entre le risque de préjudice qu'elles encourent et l'un des cinq motifs reconnus comme tels, de persécution. En outre, la définition du réfugié que donne la Convention se limite uniquement aux personnes qui craignent avec raison d'être persécutées en relation avec le pays dont elles ont la nationalité. Ceux que l'on appelle des « ressortissants d'un pays tiers » – notamment les travailleurs migrants et les réfugiés d'autres pays qui vivaient et travaillaient dans des États

La Convention de 1951 relative au statut des réfugiés accompagnée de son Protocole de 1967, est applicable à toute personne qui « craignant 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, 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 » (Art 1A(2)). Les personnes qui satisfont cette définition sont des réfugiés et bénéficient d'un éventail de droits en vertu de la Convention, et notamment le droit au travail, à l'éducation et à l'hébergement, ainsi qu'à la protection contre le refoulement – à savoir, contre le renvoi dans un endroit où sa vie ou sa liberté serait menacée (Art 33).<sup>2</sup>

d'Afrique du Nord au moment des soulèvements – ne sont pas en mesure de demander la protection en vertu de la Convention contre les dangers qu'ils courent à l'intérieur de ces pays tiers.

Il se pourrait qu'un certain nombre de développements successifs en matière de protection des migrants forcés soient à même de fournir une source alternative

de protection aux personnes qui sont exclues du champ d'application de la Convention relative aux réfugiés. La Convention de 1969 de l'Organisation de l'Unité Africaine régissant les aspects propres à la question des réfugiés en Afrique (Convention de 1969 de l'OUA) en est un exemple. En effet, elle a été conçue pour couvrir certains aspects de protection propres aux réfugiés africains qui ne sont pas adéquatement couverts dans la Convention de 1951.<sup>3</sup> Notoirement, la Convention de 1969 de l'OUA, de par la définition qu'elle donne d'un réfugié, étend la protection de manière à inclure toute personne qui « du fait d'une agression, d'une occupation extérieure, d'une domination étrangère ou d'événements troublant gravement l'ordre public dans une partie ou dans la totalité de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité, est obligée de quitter sa résidence habituelle pour chercher refuge dans un autre endroit à l'extérieur de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité »

(Art I(2)). Une telle définition inclut les déplacements causés par des situations de conflit étendu, comme en Libye.

Dans la Convention de 1969, comme dans la Convention de 1951, les réfugiés bénéficient du même principe de non-refoulement qui empêche qu'ils soient renvoyés dans un territoire où « leur vie, leur intégrité physique ou leur liberté » seraient menacées. Ils bénéficient sans aucun doute également de la gamme complète des droits inhérents au réfugié tels que définis dans la Convention 1951. Bien que la Convention de 1969 ne comporte pas en soi de liste comparable de droits, l'intention explicite qu'elle se fixe d'être « un complément régional efficace » à l'instrument précédent constitue un argument solide pour justifier de l'applicabilité de droits comparables en vertu des deux définitions.

Bien que le champ d'application de la définition des réfugiés de la Convention de 1969 soit élargi par rapport à celui de son homologue de 1951, elle n'impose d'obligation de protection qu'aux États africains et ne s'étend donc pas aux plus de 45 000 personnes qui ont fui vers l'Europe à travers la Méditerranée, et dont le statut de réfugié dépend entièrement des dispositions de la Convention de 1951. Y compris à l'intérieur de l'Afrique, il est tout à fait possible que des réfugiés qualifiés comme tels par la Convention de l'OUA, se voient privés d'accès à des solutions durables comme la réinstallation parce qu'une telle mesure n'est généralement accessible qu'aux personnes dont le statut de réfugié a été reconnu en vertu de la Convention de 1951.

Dans le cadre des deux Conventions, celle de 1951 et celle de 1969, le statut de réfugié est sujet aux dispositions respectives d'exclusion et de cessation d'application des deux instruments en vertu desquelles le statut de protection peut être refusé lorsque le réfugié a commis un crime de guerre, un crime contre l'humanité ou d'autres crimes graves de droit commun,<sup>4</sup> ou suspendu si « des circonstances à la suite desquelles [la personne] a été reconnue comme réfugiée [ont] cessé d'exister »<sup>5</sup>. Néanmoins, de telles dispositions doivent être interprétées à la lumière de l'objectif et du but de chaque Convention – qui est de protéger – et ne devraient donc être appliquées qu'avec prudence. L'UNHCR, par exemple, a clairement précisé que pour qu'un changement dans les conditions d'un pays puisse justifier l'annulation du statut de réfugié, celui-ci devait être suffisamment « fondamental, stable et durable ».<sup>6</sup> Même si de nombreux Libyens qui avaient fui le pays au plus fort du conflit sont maintenant rentrés en Libye, la nature violente du changement de régime en Libye signifie qu'il est improbable que la situation actuelle constitue un changement suffisamment stable et durable pour justifier de la cessation du statut de réfugié dans un avenir immédiat.

Outre les Conventions de 1951 et 1969 spécifiques aux réfugiés, le cadre plus large du droit international des droits de l'homme



UNHCR/A. Brantwa/ce

prévoit également la protection des personnes déplacées, non seulement en étendant le principe du non-refoulement à d'autres catégories de personnes en dehors de celles éligibles au statut de réfugié, mais aussi en fixant des normes minimales de traitement pour toutes les personnes se trouvant sur le territoire ou sous la juridiction d'un État particulier. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ICCPR), la Convention contre la torture (CAT) et la Convention relative aux droits de l'enfant (CRC), par exemple, sont tous des instruments qui empêchent les États de renvoyer des personnes dans des endroits ou des situations dans lesquels elles pourraient se trouver en danger.

En Europe, des obligations élargies de non-refoulement ont été instaurées dans le cadre du régime de « protection subsidiaire » de l'Union Européenne. Il est cependant intéressant de constater que le principe de non-refoulement est maintenant tellement largement accepté qu'il en vient à faire partie du Droit international coutumier ; c'est pourquoi l'obligation de ne pas renvoyer une personne vers un territoire où elle serait en danger est maintenant contraignante pour tous les États, y compris ceux qui ne sont parties à aucun des traités pertinents.



Un Tunisien rend à des réfugiés bangladais les passeports que l'armée tunisienne avait conservés au moment de traverser la frontière.

### Hors du filet de protection

Les instruments internationaux et régionaux de protection décrits ci-dessus traduisent des distinctions juridiques et normatives persistantes entre les différentes catégories de migrants – en particulier entre les migrants qualifiés de « forcés » ou ceux qualifiés de « volontaires ». Les flux mixtes de migration – en vertu desquels des migrants économiques (« volontaires »), des réfugiés, et d'autres migrants forcés se déplacent simultanément entre les États et les régions – rendent difficile l'identification des personnes qui ont réellement besoin de protection. De plus, les motivations mixtes que peuvent avoir les migrants à titre individuel remettent en cause la distinction conceptuelle entre les réfugiés et les autres migrants.

Dans le contexte nord-africain, les travailleurs migrants déplacés sont une illustration brutale des difficultés que les formes modernes de déplacement constituent par rapport aux cadres de travail existants. Par exemple, un nombre non négligeable

de travailleurs migrants somaliens, soudanais et érythréens, ont fui la Libye pour se rendre dans des pays comme l'Égypte et la Tunisie. La Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et les membres de leurs familles de 1990, accorde des droits importants aux travailleurs migrants dans leur pays de résidence ; cependant, elle ne prévoit pas la question particulière du déplacement. Dans les cas où les travailleurs migrants sont en mesure de démontrer qu'ils courent un risque grave en cas de retour dans leur pays d'origine, il se peut qu'ils bénéficient du principe plus large de non-refoulement, mais de manière générale, et bien qu'ils soient confrontés à des situations de vulnérabilité égales ou plus importantes que de nombreux déplacés nationaux, les travailleurs migrants se voient rarement accorder le statut spécial dont jouissent de nombreuses catégories de déplacés.

L'absence de protection, aux yeux du droit international, des personnes qui n'ont pas traversé de frontière internationale – c'est-à-dire les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ou PDI – constitue également une caractéristique remarquable de la gouvernance internationale et régionale en matière de déplacements forcés, même si les Principes directeurs relatifs au déplacement des personnes à l'intérieur de leur propre pays<sup>7</sup> et la Convention de l'Union Africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala)<sup>8</sup> représentent deux développements significatifs dans ce domaine. La Convention de Kampala en particulier – adoptée à l'unanimité par l'Union Africaine (UA) en octobre 2009 – prévoit l'obligation contraignante pour les États africains qui y sont parties d'assurer la protection des personnes déplacées à l'intérieur de leurs propres frontières. Même si son entrée en vigueur n'a pas encore eu lieu (la ratification d'un minimum de 15 États membres étant requise), l'expérience nord-africaine démontre la portée potentielle qu'un tel instrument pourrait avoir à l'avenir dans la région.

Cependant, c'est peut-être dans l'application effective des mécanismes internationaux et régionaux de protection juridique que réside toujours le défi le plus important en matière de protection. Dans de nombreux États, tant le traité que les obligations coutumières doivent encore être incorporés à la législation domestique avant d'être applicables au niveau national. Dans les cas où les États ne respectent pas leurs obligations en matière de protection internationale, les possibilités de recours à disposition des personnes affectées restent limitées. Bien que de nombreux traités relatifs aux droits de l'homme comportent des mécanismes de plaintes, leur action est lente et les résultats qu'ils peuvent produire risquent d'être trop tardifs pour être réellement utiles au plaignant. On observe en outre une pénurie manifeste de procédures équivalentes dans le cadre des instruments spécifiques de protection des réfugiés. Les déplacements qui ont actuellement lieu en Afrique du Nord constituent l'occasion d'examiner la manière dont il serait possible de renforcer les mécanismes de protection juridique, tant internationaux que régionaux, afin de faire en sorte que ces limitations en termes de champ et d'application ne mettent pas en péril les objectifs globaux de protection pour lesquels ces instruments ont été conçus.

Tamara Wood [tamara.wood@unsw.edu.au](mailto:tamara.wood@unsw.edu.au) est Doctorante Chargée de cours lauréate d'une bourse Nettheim à l'Université de New South Wales [www.unsw.edu.au](http://www.unsw.edu.au)

1. Voir 'Qui a signé quelle' section, numéro RMF hors-série : Islam, droits de l'homme et déplacement' [www.fmreview.org/human-rights](http://www.fmreview.org/human-rights) (en anglais et arabe uniquement)
2. [www2.ohchr.org/english/law/refugees.htm](http://www2.ohchr.org/english/law/refugees.htm)
3. <http://tinyurl.com/1969-OAU-Convention-Fr>
4. Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, Art 1F
5. Convention de 1969 de l'OUA, Art 1(4) (e); Convention de 1951 relative au statut des réfugiés 1951 Art 1C(5)
6. UNHCR Conclusion d'ExCom No. 68 (1992)
7. Voir [www.brookings.edu/fp/projects/idp/resources/GPFFrench.pdf](http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/resources/GPFFrench.pdf)
8. <http://tinyurl.com/Kampala-Convention-Fr>