

LA CONVENTION DE GENÈVE DU 28 JUILLET 1951 FACE AUX PROBLÉMATIQUES CONTEMPORAINES

STEFAN MAIER

*Administrateur de protection,
Représentation du HCR pour la France et la Principauté de Monaco**

INTRODUCTION

Depuis son adoption, la Convention relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951 a fait preuve d'une adaptabilité remarquable. Élaborée à l'origine pour fournir une protection aux millions de personnes déracinées par la Seconde Guerre mondiale en Europe, elle fût ensuite étendue aux réfugiés du monde entier sans limitation temporelle par le Protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés. Son application a ensuite permis de protéger un nombre croissant de personnes, notamment celles fuyant les persécutions de régimes répressifs, les turbulences engendrées par les guerres d'indépendance ou les divers conflits ethniques après la fin de la Guerre froide¹. Parallèlement, des instruments régionaux tels que la Convention de l'Organisation de l'Union africaine de 1969 régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique et la Déclaration de Carthagène sur les réfugiés de 1984 ont élargi la définition du « réfugié » posée par la Convention de 1951.

La réflexion sur le bien-fondé et la pertinence de la Convention de 1951 s'inscrit dans un contexte mondial en constante évolution, marqué par la complexification des déplacements², ce qui sous-tend d'une manière déterminante son interprétation et son application. Une analyse exhaustive des différentes facettes de ce nouvel environnement dépasserait le cadre de cette contribution, mais il convient d'en aborder quelques volets clés³ :

* Les opinions exprimées sont les opinions personnelles de l'auteur et ne sont pas nécessairement celles des Nations Unies ou du HCR. Celui-ci exprime sa gratitude à Valérie RAKOTOVAO, Stagiaire au sein de l'Unité Protection, pour sa collaboration.

¹ Erika FELLER, Volker TÜRK et Frances NICHOLSON, *La Protection des réfugiés en droit international*, Larcier, Bruxelles, 2008, p. 28.

² António GUTERRES, « Nouveaux défis », *Le Monde diplomatique*, juin 2012 ; António GUTERRES, « Millions Uprooted – Saving Refugees and the Displaced », *Foreign Affairs*, vol.87, n°5, septembre/octobre 2008, pp. 90-91.

³ HCR, Dialogue du Haut Commissaire de 2010 sur les défis de protection, « Document de base : Lacunes et réponses de protection, 30 novembre 2010 (Rev.1) », pp. 1-3.

LA CONVENTION DE GENÈVE DE 1951 FACE AUX PROBLÉMATIQUES CONTEMPORAINES

Prolifération de crises et persistance de situations d'exil prolongé – Recherche difficile de solutions durables

Ces dernières années, à la persistance de situations d'exil prolongé⁴ s'est ajoutée la multiplication de nouvelles crises humanitaires. La recherche de solutions durables s'avère de plus en plus difficile compte tenu de conditions ne permettant pas un retour dans la dignité et la sécurité dans le pays d'origine, d'une certaine réticence des pays hôtes à l'intégration sur place des réfugiés et d'un manque de places de réinstallation⁵.

Nouvelles dynamiques affectant l'action humanitaire

De nouvelles dynamiques affectent le travail mené par les acteurs humanitaires. Premièrement, on observe un rétrécissement de l'espace humanitaire⁶, la capacité des organisations à atteindre les populations les plus touchées étant de plus en plus difficile. Deuxièmement, l'urbanisation croissante a catalysé une réorientation des approches, axées traditionnellement sur l'aménagement de camps dans des milieux ruraux. De nouvelles réponses plus adaptées à l'ampleur et à la complexité de ce phénomène⁷ sont à apporter en matière d'assistance et de protection.

Apatridie

La présence de 10 millions d'apatrides dans le monde démontre la prégnance de cette problématique⁸. Bien que la ratification de la Convention de 1954 relative au statut des apatrides et de la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie ait connu un bond significatif, passant respectivement de 58 et 30 en 2005 à 79 et 54 en 2013, l'identification des personnes apatrides est encore largement lacunaire et de nombreuses législations sur la nationalité n'accordent pas de garanties suffisantes pour ne pas créer de situations d'apatridie.

Évolution continue de l'architecture du système humanitaire

L'évolution continue de l'architecture du système humanitaire est un autre volet sur lequel il convient de se pencher. Dans le cadre du processus de réforme humanitaire des Nations Unies lancé en 2005⁹, l'émergence du principe de la

⁴ António GUTERRES, Déclaration lumineuse du Haut Commissaire à la soixante-troisième session du Comité exécutif, 1 octobre 2012, pp. 1-2.

⁵ En 2008, le Haut Commissaire a lancé l'Initiative sur les situations de réfugiés prolongées et a utilisé son Dialogue annuel sur les défis de protection pour attirer l'attention sur cette question. Voir aussi HCR, « Situations de réfugiés prolongées. Initiative du Haut Commissaire », décembre 2008.

⁶ Voir aussi Vicky TENNANT, Bernie DOYLE and Raouf MAZOU, « Safeguarding Humanitarian Space: a Review of Key Challenges for UNHCR », UNHCR Policy and Development Evaluation Service, PDES/2010/01, février 2010.

⁷ Voir aussi HCR, « Politique du HCR sur la protection des réfugiés et les solutions en milieu urbain », septembre 2009; HCR, « Défis pour les personnes relevant de la compétence du HCR en milieu urbain », document conceptuel pour le Dialogue du Haut Commissaire sur les défis en matière de protection, décembre 2009.

⁸ Voir aussi HCR, « Note sur l'apatridie », EC/64/SC/CRP.11, 4 juin 2013.

⁹ Voir aussi Rapport du Secrétaire général, « Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous », Doc. ONU A/59/2005, 21 mars 2005.

LA PROTECTION INTERNATIONALE ET EUROPÉENNE DES RÉFUGIÉS

responsabilité « sectorielle » (« approche cluster ») a conduit à l'établissement de mécanismes de coordination applicables aux situations de déplacement interne. Le HCR s'est vu confier la responsabilité première de la protection des populations déplacées à l'intérieur de leur propre pays en raison d'un conflit armé, et la coresponsabilité du secteur des abris d'urgence, ainsi que de la gestion et de la coordination des camps.

De plus, le principe d'« intégration » structure désormais les opérations multidimensionnelles de maintien de la paix ou les missions politiques des Nations Unies dans le but d'harmoniser les opérations de tous les acteurs onusiens et de maximiser les synergies. Cependant, si le HCR considère que l'intégration peut s'avérer bénéfique en phase de consolidation de la paix, il est crucial de veiller à la préservation de la neutralité et de l'indépendance de l'action humanitaire¹⁰.

I. LA CONVENTION DE 1951 – LA CONSÉCRATION UNIVERSELLE D'UNE DÉFINITION ET DE PRINCIPES DE BASE

Au-delà de ses formulations spécifiques, la Convention de 1951 continue de revêtir trois dimensions clefs:

- Une *dimension juridique* dans la mesure où elle consacre les normes essentielles sur lesquels peut se fonder une action.

- Une *dimension politique* parce qu'elle établit un cadre universel permettant la coopération des Etats et le partage des responsabilités.

- Une *dimension éthique* en ce sens qu'elle reflète l'expression unique d'un engagement de 148 Etats¹¹ à respecter et protéger les droits de certaines des personnes les plus vulnérables et les plus défavorisées du monde¹².

Insufflée par un élan humanitaire à l'époque de sa rédaction¹³, parallèlement à l'ancrage de la définition du terme « réfugié », la Convention de 1951 pose les principes de base de la protection des réfugiés, qui restent toujours aussi fondamentaux aujourd'hui¹⁴ :

- Le principe de non-refoulement interdit aux Etats de renvoyer un demandeur d'asile ou un réfugié vers un pays où il risque d'être persécuté

¹⁰ Voir aussi Vicky TENNANT, « UNHCR's Engagement with Integrated UN Missions – Report of a Lessons Learnt Workshop », UNHCR Policy and Development Evaluation Service, PDES/2009/04, août 2009 ; António GUTERRES, « Forced Displacement in 2012: Current Dilemmas for UNHCR », octobre 2012.

¹¹ 148 Etats sont actuellement parties à la Convention de 1951 ou au Protocole de 1967.

¹² Erika FELLER, « The Convention at 50: The way ahead for refugee protection », *Forced Migration Review*, vol.10, avril 2001, p. 6.

¹³ Ivor C. JACKSON, « The 1951 Convention relating to the Status of Refugees: A Universal Basis for Protection », *International Journal of Refugee Law*, vol.3, n°3, juillet 1991, p. 403.

¹⁴ Luise DRUKE, « Mobilizing for refugee protection: reflections on the 60th anniversary of UNHCR and the 1951 Refugee Convention », *New Issues in Refugee Research*, Working Paper No. 226, décembre 2012, p. 10.