

LA CHARTE DES NATIONS UNIES ET LA CONVENTION DE GENÈVE DU 28 JUILLET 1951 RELATIVE AU STATUT DES RÉFUGIÉS

PAR

VERA GOWLLAND-DEBBAS (*)

INTRODUCTION

Les relations unissant, d'une part, la Convention sur le statut des réfugiés signée à Genève le 28 juillet 1951 et son Protocole adopté à New York le 31 janvier 1967, et, d'autre part, la Charte des Nations Unies, sont étroites et multiples. Les deux instruments sont en interaction constante et dynamique, car l'évolution de la Charte des Nations Unies et l'activité de ses organes alimentent le processus d'adaptation de la Convention de 1951 aux conditions de la société internationale contemporaine.

La Convention sur le statut des réfugiés, en tant que source formelle, est en grande partie l'œuvre de l'Organisation des Nations Unies, et en cela elle représente la mise en œuvre de l'un des buts de la Charte cité à l'article 1 § 3 : la réalisation de la coopération internationale « en résolvant les problèmes d'ordre [...] humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous ». La Convention puise aussi ses sources matérielles dans les buts et principes de la Charte, qu'il s'agisse des sources matérielles au sens large, car ces buts et principes lui insufflent son inspiration idéologique et politique, comme des sources matérielles au sens étroit, dans la mesure où certaines de leurs dispositions précises sont reprises ou influent sur le dispositif de la Convention relative au statut des réfugiés. La pratique de l'Organisation des Nations Unies et de ses organes politiques joue également un rôle important dans le développement du contenu de la Convention, et donc dans l'interprétation dynamique de ses

(*) Professeur de droit international à l'Institut universitaire de hautes études internationales (Genève).

clauses. C'est dire que ce traité – le seul instrument conventionnel à l'échelle universelle qui traite spécifiquement du problème des réfugiés (mis à part celui sur les réfugiés marins) – n'existe pas dans un huis clos, et doit être interprété et appliqué à la lumière de la Charte des Nations Unies. Cela implique par ailleurs que les organes des Nations Unies ont une responsabilité majeure dans le suivi de son développement. En particulier, deux de ces organes participent, à leur manière, à la mise en œuvre de la Convention : le HCR bien entendu, mais aussi le Conseil de sécurité qui, en faisant le lien entre maintien de la paix et l'afflux massif de réfugiés, a joué dans la pratique récente un rôle plus général en intervenant directement dans le pays à l'origine de ces exodes, et donc à la fois en amont et en aval de l'application de la Convention de 1951.

Ce lien étroit entre instrument conventionnel et organisation internationale existait déjà d'une certaine manière dans le cadre du premier régime international de protection des réfugiés élaboré par et sous les auspices de la Société des Nations, qui œuvra pour les réfugiés de 1919 jusqu'à sa dissolution en 1946. A cette fin, la SdN nomma Fridtjof Nansen comme premier Haut Commissaire pour les réfugiés, et permit, en grande partie grâce à l'instigation de ce dernier, l'adoption de toute une gamme d'instruments inter-étatiques, concernant principalement l'obtention de documents d'identité, la libre circulation et l'acquisition du statut de réfugié, dont le plus important fût la Convention relative au statut des réfugiés du 28 octobre 1933.

Un pont entre organisation internationale et instrument conventionnel a également été bâti tout de suite après la fin de la deuxième guerre mondiale dans le cadre du nouveau système universel de protection des réfugiés sous la forme de deux piliers. Le premier – normatif – est constitué par la Convention de Genève relative au statut des réfugiés et son Protocole, deux instruments centrés exclusivement sur la responsabilité du pays d'accueil, et dont le but principal est l'obtention du statut de réfugié sur le territoire de cet Etat ou éventuellement, d'un pays tiers. Le deuxième pilier – institutionnel – est l'Office du Haut Commissaire pour les réfugiés créé dans le cadre des Nations Unies afin de succéder à l'Organisation Internationale des Réfugiés, institution spécialisée qui opéra de 1947 à 1952. Le HCR joue donc un double rôle ; car il est à la fois un organe subsidiaire de l'Assemblée générale de

l'ONU mandatée par son Statut pour la protection internationale des réfugiés et la recherche de solutions permanentes à leur problème, et une partie intégrante du mécanisme de surveillance de la Convention pour assurer son application par les Etats parties conformément à l'article 35 de la Convention de Genève.

Cette contribution ne prétend pas examiner tous ces aspects en détail. Elle laisse à d'autres contributions du présent ouvrage le soin de les traiter en profondeur, car la question de la relation entre la Charte des Nations Unies et la Convention de 1951 chevauche plusieurs des dispositions de ce dernier traité. Nous aimerions simplement présenter ici une esquisse de ces problèmes dans le but d'ouvrir quelques pistes de réflexion.

I. – LE RÔLE DES NATIONS UNIES
DANS L'ÉLABORATION ET L'ADOPTION
DE LA CONVENTION DU 28 JUILLET 1951
RELATIVE AU STATUT DES RÉFUGIÉS
ET DE SON PROTOCOLE ADDITIONNEL

Nous ne comptons pas retracer l'historique de la Convention de 1951, mais seulement démontrer le rôle qu'ont joué les Nations Unies dans l'élaboration de ce traité et de son Protocole.

La Charte prévoit un rôle particulier pour les organes politiques dans l'élaboration des traités. L'ECOSOC possède le pouvoir, conformément à l'article 62 de la Charte, de préparer des projets de convention sur des questions relevant de sa compétence afin de les soumettre à l'Assemblée générale, bien qu'aucune procédure ne soit prévue à cet égard. Quant à l'Assemblée générale, elle a été investie de la tâche d'encourager le développement progressif du droit international et sa codification (article 13 § 1). Elle a fait cela en partie à travers la création d'une Commission du droit international responsable pour de nombreux projets de traité, mais elle a aussi assumé elle-même une responsabilité directe pour l'élaboration de traités multilatéraux dans le cadre des Nations Unies.

Les Nations Unies ont aussi eu recours à différentes techniques pour la préparation et l'élaboration de traités multilatéraux (1). Cet

(1) Voy. Shabtai ROSENNE, « United Nations Treaty Practice », (1954-II) 86 *Recueil des Cours* 281-443, pp. 321-326.

intérêt à participer dans l'élaboration conventionnelle du droit international est une conséquence nécessaire de la mise en œuvre des buts et fonctions assignés par la Charte aux Nations Unies.

En pratique, plusieurs organes des Nations Unies – qu'ils soient principaux ou subsidiaires – ont participé d'une façon ou d'une autre à l'élaboration de conventions internationales. En ce qui concerne le domaine des réfugiés, il est à noter que l'article 8 du Statut du HCR stipule que :

« Le Haut Commissaire assurera la protection des réfugiés qui relèvent du Haut Commissariat :

(a) En poursuivant la conclusion et la ratification de conventions internationales pour la protection des réfugiés [...] et en y proposant des modifications ».

La question des réfugiés figurait à l'ordre du jour de la première session de l'Assemblée générale sous le point 17 relatif aux affaires urgentes. C'est dire que depuis le début, l'Assemblée générale, en adoptant sa résolution A/45 le 12 février 1946, a reconnu unanimement que la question des réfugiés était un sujet de préoccupation pour la communauté internationale et devait être traitée en priorité.

C'est ainsi que la Convention de 1951 fût élaborée dans l'enceinte des Nations Unies. Le Conseil économique et social des Nations Unies désigna par sa résolution du 8 août 1949 un Comité spécial de l'apatridie et des problèmes connexes « chargé d'examiner s'il est souhaitable d'élaborer une Convention révisée globale relative au statut international des réfugiés et des personnes déplacées et, dans l'affirmative, de préparer le texte de la Convention » (2). Les travaux du Comité *ad hoc*, en janvier-février et août 1950, aboutiront à un projet de texte qui servit de base aux discussions de la Conférence des plénipotentiaires convoquée à Genève sous les auspices de l'Organisation, et s'acheva par l'adoption du texte final de la Convention le 28 juillet 1951.

L'ONU a également été directement impliquée dans la procédure d'amendement figurant dans la Convention de 1951. L'article 45 de ce traité prévoit dans son premier paragraphe qu'un Etat partie peut demander une « révision » (à noter que ce terme ne sera pas retenu par la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969) de la Convention par notification adressée au Secrétaire Général des

(2) Résolution 248 (IX) B (8 août 1949).

Nations Unies. L'article 45 § 2 stipule en outre que l'Assemblée générale « recommandera les mesures à prendre, le cas échéant, au sujet de cette demande ».

Néanmoins, cette procédure n'a pas été suivie dans l'adoption du Protocole de 1967. Au contraire, celui-ci a été adopté directement dans le cadre des Nations Unies par le biais d'une résolution de l'Assemblée générale sans passer par le truchement de la procédure prévue à cet effet à l'article 45 de la Convention relative au statut des réfugiés. L'adoption d'un traité dans le cadre d'une organisation internationale – à distinguer de celui adopté sous ses auspices – est d'ailleurs prévue à l'article 5 de la Convention de Vienne sur le droit des traités (3).

Il faut rappeler que le Protocole de 1967, qui renvoie, à son article 1, aux articles 2 à 34 de la Convention de 1951, a une double nature. D'une part, n'ayant pas suivi la procédure d'amendement de la Convention de 1951, il ne peut que constituer un instrument indépendant pour les Etats qui accèdent au Protocole et qui ne sont pas parties à la Convention de 1951; d'autre part, il n'affecte pas les droits et obligations des Etats qui sont uniquement parties à cette dernière. En ce qui concerne les Etats parties aux deux traités, le Protocole a pour objectif l'adaptation de la Convention de 1951 aux changements survenus sur la scène internationale ultérieurement à son entrée en vigueur, et en particulier l'élargissement de son application *ratione personae*. En cela, le Protocole est indissociable de la Convention et les deux instruments constituent un seul régime normatif (4).

L'adoption du Protocole est passée par diverses étapes. Le projet est issu d'une conférence d'experts réunie à Bellagio en 1965, puis le texte fut amendé par le HCR, à la lumière des modifications proposées par les membres de son comité exécutif et les Etats parties à la Convention de 1951. Le projet de texte fut ensuite soumis à l'Assemblée générale par l'intermédiaire de l'ECOSOC sous la forme d'une annexe au rapport du Haut Commissaire (5). Sur la base d'un rapport de son Troisième Comité, l'Assemblée générale, dans une

(3) L'article 5 de la CVDT stipule : « La présente Convention s'applique à tout traité qui est l'acte constitutif d'une organisation internationale et à tout traité adopté au sein d'une organisation internationale, sous réserve de toute règle pertinente de l'organisation » (emphase ajoutée).

(4) Voy. P. WEIS, « The 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees and Some Questions of the Law of Treaties », (1967) 42 *B.Y.I.L.* 470-472, pp. 49-50.

(5) Voy. *Doc. NU A/6311/Add.1*.

résolution adoptée le 16 décembre 1966 par 91 voix – 0 avec 15 abstentions (2198 (XXI), prit note du projet de Protocole. Le texte du Protocole, conformément à son Article XI, fût authentifié par la signature du Président de l'Assemblée générale et le Secrétaire générale des Nations Unies le 31 janvier 1967 et transmis aux gouvernements le 10 mars 1967 aux fins de leur accession (6). Le Protocole entra en vigueur le 4 octobre 1967 suite à la déposition du sixième instrument d'accession. Il convient enfin d'ajouter que le Secrétaire général agit en tant que dépositaire des deux instruments – la Convention de 1951 et son Protocole.

Ce n'est naturellement ni la première ni la dernière fois que l'Assemblée générale a eu recours à la procédure d'adoption du texte d'un traité par le biais d'une résolution, l'ouvrant par la suite à l'adhésion des Etats. L'on peut citer la Convention pour la répression du crime de génocide, dont le texte a été adopté en 1948 par l'Assemblée générale, et les nombreux traités concernant les droits de l'homme qui suivirent. Deux particularités méritent néanmoins d'être signalées. Le Protocole a suivi la même procédure que celle utilisée pour la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies, dans le sens que le texte ne fut pas ouvert à la signature des Etats comme l'Assemblée générale le fait habituellement. Deuxièmement, cette procédure d'adoption par l'Assemblée générale d'un texte modifiant une Convention issue d'une Conférence plénipotentiaire se retrouve dans l'exemple de l'Accord relatif à l'application de la Convention sur le droit de la mer annexé à la résolution 48/263. Cet Accord modifiait implicitement, et cela curieusement même avant son entrée en vigueur, la Convention de Montego Bay qui – il faut le rappeler – avait été adoptée en 1982 par une conférence convoquée par les Nations Unies.

Le fait pour un traité d'avoir été établi dans le cadre des Nations Unies entraîne certaines conséquences juridiques dans la mesure où les Nations Unies ont « un intérêt juridique » vis-à-vis de la Convention (7), bien que la pratique n'ait pas confirmé les vues de Clive Parry, qui considérait que l'adoption d'un traité par l'Assemblée générale avait non seulement la fonction d'authentification du texte, mais signifiait également le consentement de l'Organisation à

(6) Ces étapes sont résumées par P. WEIS, *op. cit.*, pp. 41-48.

(7) Weis se réfère ainsi aux Nations Unies comme « a party in interest » : *ibid.*, p. 57.

être liée par le traité (8). Shabtai Rosenne écrivait, en 1954, en relation avec la Convention sur le Génocide :

« The fact that the treaty has been made under United Nations auspices is not only one of political importance : it is also of great legal relevance [...]. The connexion between the United Nations and the treaty does not cease with its conclusion, but continues to exist thereafter, with perhaps even greater intensity » (9).

Dans un autre passage, Shabtai Rosenne déclare :

« The fact that a treaty has been concluded under United Nations auspices, and irrespective of the negotiating and drafting techniques, produces important legal consequences deriving from the fact that the United Nations enjoys a recognizable *locus standi* in relation to such treaty. This *locus standi* protects a legal interest in the treaty; and that legal interest, which is independent of, though parallel to, the undoubted legal interest of the contracting parties, corresponds to those broad political considerations which induced the United Nations to undertake the action which culminated in the decision to supply United Nations auspices for the conclusion of the treaty [...]. This legal interest must, in the ultimate analysis, be relatable to some provision or other of the Charter, of which it is, on the whole (but not entirely), the outcome » (10).

Le lien qui existe entre l'ONU et une Convention à l'élaboration de laquelle elle a participé fût souligné par la Cour internationale de Justice dans son avis consultatif concernant les *Réserves à la Convention sur le génocide*. Certains Etats avaient contesté le pouvoir de la Cour d'interpréter la Convention et donc de trancher un différend entre Etats, alléguant que la demande d'avis de la part de l'Assemblée générale constituait une ingérence inadmissible, l'ONU n'étant pas partie à la Convention et les Etats parties ayant seuls le droit de l'interpréter ou d'en solliciter l'interprétation. La Cour répondit que l'objet de l'avis était d'éclairer les Nations Unies dans leur action propre.

« Il est incontestable en effet que l'Assemblée générale, qui a élaboré et voté la Convention sur le génocide, et le Secrétaire général, dépositaire des instruments de ratification et d'adhésion, ont intérêt à connaître les effets juridiques des réserves apportées à cette Convention » (11).

(8) Clive PARRY, « Some Recent Developments in the Making of Multipartite Treaties », (1950) 36 *Transactions of the Grotius Society*, p. 149, à la p. 186, cité dans P. WEIS, *ibid.*, La Convention sur les privilèges et les immunités des Nations Unies de 1946 constitue cependant une exception. Voy. S. ROSENNE, *op. cit.*, p. 323, et *Réparations des dommages subis au service des Nations Unies*, C.I.J. Recueil, 1949, p. 179.

(9) S. ROSENNE, *op. cit.*, pp. 308-309.

(10) *Ibid.*, p. 331.

(11) C.I.J. Recueil, 1951, p. 19.

La Cour ajoute :

« Il y a lieu d'observer à cet égard que, non seulement l'Assemblée générale a pris l'initiative de la Convention sur le génocide, en a arrêté les termes et l'a ouverte à la signature et à l'adhésion des Etats, mais, que des dispositions expresses de la Convention (articles XI et XVI) associent l'Assemblée générale à la vie de celle-ci [...]. Dès lors, on ne saurait douter que la détermination exacte des conditions de participation à la Convention constitue pour les Nations Unies un intérêt propre et permanent qui n'a pas disparu du fait de l'entrée en vigueur de la Convention » (emphasis ajoutée) (12).

Plus intéressant encore est le fait que la Cour, aux fins de son interprétation de la Convention, a cherché à établir non seulement les intentions des parties contractantes mais également l'intention des Nations Unies et les buts que l'Organisation avait en vue en adoptant la Convention. Ainsi, d'après la Cour :

« Les origines et le caractère de la Convention, les fins poursuivies par l'Assemblée générale et par les parties contractantes, les rapports que présentent les dispositions de la Convention entre elles et avec ces fins, fournissent des éléments d'interprétation de la volonté de l'Assemblée générale et des parties » (13).

En somme, en ce qui concerne un traité conclu dans le cadre des Nations Unies, l'ONU participe non seulement à la création d'un consensus autour du projet et à la conclusion du traité, mais aussi à sa mise en œuvre, ce qui veut également dire à son interprétation (14).

II. — LE RÔLE DES BUTS ET PRINCIPES DE LA CHARTE EN TANT QUE SOURCES MATÉRIELLES DE LA CONVENTION DE 1951

Tandis que le droit des réfugiés en tant que branche autonome et spécialisée du droit international est d'origine récente, ses racines remontent bien loin. Il est lié au développement de l'institution de l'extradition, du droit de la nationalité et du droit des étrangers. Ceci explique son rattachement à la sphère des compétences personnelle et territoriale des Etats, leur refus de prendre en compte un droit subjectif à l'asile et l'évolution initiale du droit des réfugiés à l'écart du cadre normatif et institutionnel des droits de l'homme. Mais les sources philosophiques et éthiques de ce droit remontent

(12) *Ibid.*

(13) *Ibid.*, p. 23.

(14) Voy. S. ROSENNE, *op. cit.*, p. 309.

encore bien plus loin au droit de et à l'asile (car il y avait sûrement un droit à l'asile quant son octroi avait une signification sacrée ou religieuse). C'est ainsi que les racines profondes du droit des réfugiés s'entremêlent avec celles des droits de l'homme en tant qu'attribut de la personne.

De ce fait, la Convention de 1951 va tisser des liens étroits avec la Charte des Nations Unies, tournant majeur dans l'entrée sur scène des droits de l'homme dans le droit international contemporain, et faire partie de cette construction par les Nations Unies de tout un édifice pour la protection de la personne humaine.

Tandis que le but principal de la Convention de 1951 est de conférer aux réfugiés un statut dans le territoire des parties, elle est en même temps étroitement liée aux buts et principes de la Charte des Nations Unies et à la Déclaration universelle des droits de l'homme. D'une part, ceux-ci lui confèrent son inspiration idéologique et philosophique. D'autre part, les buts et principes de la Charte servent à démarquer ceux qui méritent la protection internationale de ceux qui ne la méritent pas, c'est-à-dire ils contribuent à cerner les limites de cette protection. Ces deux aspects ressortent clairement du contenu de la Convention de 1951.

Premièrement, il est clair que cet instrument est fondé sur les principes des droits de l'homme énoncés dans la Charte. Son préambule déclare d'emblée : « considérant que la Charte des Nations Unies et la Déclaration universelle des droits de l'homme [...] ont affirmé ce principe que les êtres humains, sans distinction, doivent jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales », et il résume l'objectif global de la protection internationale qui est d'« assurer aux réfugiés l'exercice le plus large possible » de ces droits. Bien entendu, il est significatif que la Convention de 1951 ne fasse pas de référence explicite au fameux article 14 de la Déclaration universelle qui proclame que « 1. Devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays ». En effet, elle ne se réfère à l'asile que dans son préambule et uniquement dans le contexte des relations inter-étatiques.

Mais de la reconnaissance du statut de réfugié découle un certain nombre de droits qui se rattachent à ce statut. Au cœur de ces droits se trouve le principe de non-discrimination qui figure d'abord à l'article 1 A(2) comme élément central de la définition de réfugié,

c'est-à-dire, celui qui craint « 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 », et ensuite à l'article 3 comme élément central de l'octroi de l'asile, qui doit être fait « sans discrimination quant à la race, la religion ou le pays d'origine » des réfugiés. Ce principe de non-discrimination se fait l'écho du principe clé énoncé dans la Charte aux articles 1 § 3 et 55, et qui requiert le développement et l'encouragement du respect des droits de l'homme « sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion ». Il faut rappeler que la lutte contre les discriminations fondées notamment sur la race et le sexe sera centrale à l'œuvre normative des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme. Malheureusement, nous avons là un reflet incomplet du principe qui se trouve dans la Charte, car la Convention de 1951 omet de façon flagrante toute référence à la discrimination basée sur le sexe avec de fâcheuses conséquences pour la majorité des femmes requérantes d'asile qui se retrouvent en dehors du filet de protection. Au-delà du principe de non-discrimination, la Convention contient aussi d'autres droits tels que celui à la libre circulation, au libre choix de résidence, à l'instruction religieuse des enfants, au droit d'association, ainsi que des garanties sous la forme, par exemple, de bénéfices sociaux. Ces droits bien entendu doivent être lus à la lumière de l'évolution générale des droits de l'homme et du droit des réfugiés, processus qui est aussi alimenté par l'activité continue de l'Assemblée générale et de ses multiples résolutions dans ces domaines (15).

Dans ce sens, la Convention de 1951 peut être considérée comme étant l'une des premières conventions universelles à être adoptée dans le domaine des droits de l'homme après l'entrée en vigueur de la Charte, protégeant des droits de façon catégorielle, et cela quinze ans avant l'adoption des deux Pactes internationaux. De ce fait, elle représente la mise en œuvre des buts énoncés à l'article 1^{er} de la Charte et donc de l'idéologie servant de base à l'action des Nations Unies, en particulier le paragraphe 3, qui a trait, comme on l'a vu plus haut, à la coopération internationale dans le domaine humanitaire et au développement et à l'encouragement du respect

(15) L'article 5 de la Convention stipule qu'« aucune disposition de cette Convention ne porte atteinte aux autres droits et avantages accordés, indépendamment de cette Convention, aux réfugiés ».

des droits de l'homme. Les objectifs énoncés à l'article 1 § 3 sont précisés aux articles 55 et 56. L'essentiel des efforts entrepris par l'ONU au début de son existence a été consacré à la définition des normes fondamentales relatives aux droits de l'homme, d'abord par l'élaboration de la Déclaration universelle, ensuite par les Pactes internationaux. La Convention de 1951 et son Protocole figurent comme une partie ou une extension de cette œuvre normative des Nations Unies, car celle-ci ne se limite pas à ces textes de base mais à des instruments traitant de certains droits particuliers, tels que la non-discrimination ou la prohibition de la torture, ou visant à assurer les droits de certaines catégories de personnes, notamment en ce qui nous concerne, les réfugiés et les apatrides.

Nous nous tournons, en deuxième lieu, aux buts et principes des Nations Unies en tant que limite à la protection internationale. La Convention de 1951 contient un système de filtrage qui lui est propre et qui exclut certaines catégories de requérants d'asile du régime de protection de la Convention. Ce système est assuré entre autres par certaines des clauses dites « d'exclusion ». L'Article 1 D exclut effectivement toutes personnes bénéficiant d'une protection ou d'une assistance d'organisme ou d'institution des Nations Unies autre que le HCR. Cette clause vise clairement les réfugiés palestiniens dont s'occupe l'UNRWA. Mais l'on a également voulu s'assurer que le bénéfice de la protection accordée par la Convention ne pourrait être invoqué par toute personne ne méritant pas la protection internationale. De cette manière, la Convention établit son propre équilibre entre les besoins de l'Etat d'accueil d'assurer sa sécurité et le besoin du réfugié d'obtenir l'asile. C'est ainsi que L'Article 1 F déclare que :

« Les dispositions de cette Convention ne seront pas applicables aux personnes dont on aura des raisons sérieuses de penser :

- a) 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;
- b) qu'elles ont commis un crime grave de droit commun en dehors du pays d'accueil avant d'y être admises comme réfugié;
- c) qu'elles se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies » (16).

(16) La formulation de l'article 1F est un peu différente de celle utilisée dans le Statut du HCR de 1950 qui prévoit à l'article 7 « Il est entendu que le mandat du Haut Commissaire [...] ne s'exerce pas [...] : d) sur les personnes dont on a de sérieuses raisons de penser qu'elles ont commis

Ces dispositions reflètent le souci sécuritaire qui existait au moment de l'adoption de la Convention mais qui est aussi d'une actualité brûlante. La clause 1 F c) qui exclut du statut de réfugié les personnes qui se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies nous interpelle tout particulièrement de par sa référence directe à la Charte des Nations Unies. Il a été considéré qu'elle vise seuls le préambule et l'Article 1 de la Charte (17). Si l'on considère que les buts stipulés à l'Article 1 de la Charte vont du maintien de la paix et la sécurité internationales aux droits de l'homme, l'on prend conscience de l'étendue de cette disposition et de sa nature vague. Cela a prêté à beaucoup de discussions durant les travaux préparatoires de la Conférence de Genève, les avis des délégués concernant le champ d'application de l'Article 1 F étant partagés entre les actes de persécutions, les violations des droits de l'homme, tels que le principe de non-discrimination, les actes de crimes de guerre, le génocide, et la subversion ou renversement de régimes démocratiques. Ici n'est pas l'endroit pour une analyse en profondeur de cette clause, analyse qui s'avère être très complexe et qui d'ailleurs figure dans une autre partie de cet ouvrage (18). Dès la mise en œuvre initiale de la Convention dans les années cinquante, l'article 1 F c) avait trouvé certaines applications (19). Mais on trouve aussi une pratique plus récente relative à l'application de cette clause à des requérants d'asile. Le cas le plus marquant est celui de Jean-Claude Duvalier, dans lequel le Conseil d'Etat français a considéré que cet ancien chef d'Etat ne pouvait prétendre bénéficier du statut de réfugié dès lors qu'il avait couvert de son autorité les graves violations des droits de l'homme commises en Haïti pendant la période où il exerçait les fonctions de président de la République, et que ces violations étaient susceptibles d'être regardées comme des « agissements contraires aux buts et principes des Nations Unies » au sens de l'Article 1 F c) (20). La pratique s'accorde de nos jours à interpréter cette clause de façon res-

un délit visé par les dispositions des traités d'extradition ou un crime défini à l'article VI du Statut du Tribunal militaire international approuvé à Londres, ou par les dispositions de l'alinéa 2 de l'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme ». Ce dernier se réfère à des « crimes de droit commun et d'actes contraires aux buts et principes des Nations Unie ». Le résultat est donc le même. Voy. aussi l'article 5 de la Convention de l'OUA.

(17) Voy. Atle GRAHL-MADSEN, *The Status of Refugees in International Law*, vol. I, Sijthoff, Leyden, 1966, pp. 282-283.

(18) Voy. la contribution de M. COMBARNOUS dans le présent ouvrage.

(19) Voy. A. GRAHL-MADSEN, *op. cit.*, pp. 286-289.

(20) Voy. France, Conseil d'Etat, décision du 31 juillet 1992, n° 81.963.

trictive et de l'appliquer uniquement dans les cas où les Articles 1 F a) et b) ne s'appliquent pas. Mais elle continue à susciter un certain débat, par exemple il s'agit de savoir si la clause ne vise que les personnes agissant pour le compte d'un Etat. Le HCR pour sa part considère que « pour s'être rendue coupable d'agissements contraires [aux buts et aux principes des Nations Unies], une personne doit avoir participé à l'exercice du pouvoir dans un Etat Membre et avoir contribué à la violation des principes en question par cet Etat » (21). Comment autrement, pourrait-on appliquer des buts et principes adressés aux gouvernements à des individus sauf en tant que membres de gouvernement? Mais nous n'allons pas nous attarder sur ce débat.

III. - LA CHARTE DES NATIONS UNIES ET L'INTERPRÉTATION DYNAMIQUE DE LA CONVENTION DU 28 JUILLET 1951 RELATIVE AU STATUT DES RÉFUGIÉS

Les buts et principes des Nations Unies peuvent aussi, en combinaison avec l'activité de l'Organisation qui en découlent, injecter un certain dynamisme dans les dispositions de la Convention de 1951. C'est dire que l'interprétation des dispositions de la Convention doit non seulement prendre en compte la pratique subséquente des Etats Parties, mais aussi être faite à la lumière de l'évolution et la pratique de l'Organisation.

Premièrement, les buts et principes de la Charte se trouvent au cœur d'une interprétation téléologique et dynamique de la Charte endossée par la Cour internationale de Justice (22). Les Etats qui se réunissaient à San Francisco étaient indéniablement conscients du fait que leur vision de cette institution universelle ne pouvait rester

(21) Voy. HCR, *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1961 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés*, Genève, 1992, p. 42, § 163. Mais voy. *Pushpanathan v. Canada* [1998] 1 S.C.R. 982.

(22) Voy. par exemple, *Réparations des dommages*, C.I.J. Recueil, 1949, p. 174; « Certaines dépenses des Nations Unies », C.I.J. Recueil, 1962, p. 151. Dans son avis consultatif sur la Namibie, la CIJ déclare : « quand elle envisage les institutions de 1919, la Cour doit prendre en considération les transformations survenues dans le demi-siècle qui a suivi et son interprétation ne peut manquer de tenir compte de l'évolution que le droit a ultérieurement connue grâce à la Charte des Nations Unies et à la coutume. De plus, tout instrument international doit être interprété et appliqué dans le cadre de l'ensemble du système juridique en vigueur au moment où l'interprétation a lieu ». « Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie », C.I.J. Recueil, 1971, p. 16, à la p. 31.

figée dans le temps. Le Juge Alvarez avait considéré quant à lui que l'interprétation de la Charte nécessitait un regard en avant (23). C'est dire que les buts et principes concernant non seulement le maintien de la paix et la sécurité internationales mais aussi les problèmes internationaux humanitaires, ainsi que les droits de l'homme, ont eux-mêmes évolué afin de refléter les nouvelles conceptions dans ces domaines. Cette évolution des buts et principes touche en effet plusieurs dispositions de la Convention de 1951. L'Article 1 F *e*) qui vise directement ces buts et principes doit évidemment être lu à la lumière de cette évolution de la Charte.

Mais l'article 1 F *a*) doit aussi être mentionné dans ce contexte car, à l'inverse des dispositions similaires qui figurent au Statut du HCR à l'article 7 (*d*), et qui paraissent figer les crimes mentionnés en les rattachant aux définitions de l'Article VI du Statut du Tribunal militaire international de Nuremberg, sa formulation est évolutive. Toute interprétation de celle-ci doit par conséquent prendre en compte l'évolution récente du droit pénal international, qui est en grande partie le résultat de l'activité importante des Nations Unies dans ce domaine. D'ailleurs, ce caractère évolutif de l'Article 1 F *a*) ressort clairement de la Conférence Plénipotentiaire (24). Il est clair, donc, que cette clause englobe aujourd'hui, par exemple, les crimes figurant dans les Statuts des tribunaux pénaux internationaux sur l'ex-Yougoslavie et le Rwanda, tous deux issus de l'activité du Conseil de sécurité et de son concept élargi de la paix et la sécurité internationales sur lequel nous reviendrons. De plus, bien que la clause de l'article 1 F *a*) ne sert d'aucune manière à établir la responsabilité pénale internationale des individus qu'elle vise, car elle n'a pour objet que l'exclusion du bénéfice du statut de réfugié, la mesure dans laquelle son application déclencherait en parallèle des obligations que les Etats ont contractés à l'échelle internationale dans le domaine pénal est à présent débattue.

Il est aussi intéressant de noter que le Conseil de sécurité dans sa récente résolution 1373 (2001) du 28 septembre 2001 concernant le terrorisme, agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte, décide que tous les Etats « (r)efusent de donner asile à ceux qui financent, organisent, appuient ou commettent des actes de terrorisme ou en

(23) Voy. *Compétence de l'Assemblée générale pour l'admission d'un Etat aux Nations Unies*, C.I.J. Recueil, 1950, p. 4, aux pp. 18 et 23.

(24) Voy. A. GRAHL-MADSEN, *op. cit.*, p. 276.

recèlent les auteurs » (25). Cette résolution est obligatoire pour les Etats membres de l'ONU et donc aussi pour les Etats Parties à la Convention. A présent, pour que les Etats qui sont en même temps Membres de l'ONU et Parties à la Convention de 1951 agissent en conformité avec la Charte, ils auront l'obligation d'interpréter les clauses d'exclusions de la Convention, ainsi que les mesures à prendre pour l'octroi du statut de réfugié (voir paragraphe 3(f) et (g) de la résolution du CS) de manière à mettre en œuvre la résolution du Conseil de sécurité. Ceci n'est pas nécessairement positif dans la mesure où une définition à l'échelle internationale du terrorisme reste à trouver et que l'association asile/terrorisme comporte ses propres dangers. En déclarant dans son paragraphe 5 que les actes et pratiques du terrorisme sont contraires aux buts et principes de la Charte, cette résolution vient aussi alimenter l'important débat qui existe sur la question de savoir où et de quelle manière les clauses d'exclusion doivent prendre en compte le terrorisme. De toute manière, en cas de conflit entre les résolutions du Conseil de sécurité et la Convention, l'article 103 de la Charte rentrerait en jeu afin de faire primer les obligations de la Charte. Nous voyons donc comment l'évolution du champ d'activité du Conseil de sécurité peut avoir un impact décisif sur l'application et l'interprétation des clauses d'exclusions de la Convention.

Plus généralement, nous pouvons aussi dire que la définition du réfugié à l'Article 1, A 2° a aussi été affectée, dans une certaine mesure, par l'évolution des buts et principes des Nations Unies. La notion de persécution qui se trouve au cœur de la Convention de 1951, et qui sous-entend que le statut de réfugié est accordé pour des motifs qui ont leur origine dans des violations graves et discriminatoires des droits de l'homme, doit à présent refléter le concept d'indivisibilité des droits de l'homme, souligné à maintes reprises dans les enceintes de l'ONU, c'est-à-dire doit prendre en compte tout autant les violations graves des droits civils et politiques, qu'économiques, sociaux ou culturels.

Cet aspect dynamique de la Convention de 1951, cette participation à la vie des Nations Unies, soulignent et renforcent sa nature particulière qu'elle partage avec d'autres conventions sur les droits

(25) Par. 2 (e). Voy. aussi le paragraphe 5 (f) de la déclaration sur le terrorisme annexée à la résolution 49/60 de l'Assemblée générale qui concerne aussi l'octroi de l'asile. Bien entendu, cette résolution n'a pas force obligatoire en tant que telle.

de l'homme. L'on peut dire à cet effet que la Convention ne réalise pas uniquement un équilibre contractuel entre les droits et obligations des Etats, mais énonce un intérêt commun. Selon la Cour internationale de Justice dans son avis consultatif concernant une autre convention que l'Assemblée générale avait élaboré – celle sur le génocide – dans une telle convention les parties contractantes : « ont seulement tous et chacun, un intérêt commun, celui de préserver les fins supérieures qui sont la raison d'être de la convention » (26).

Cela rappelle la distinction que Sir Gerald Fitzmaurice dans son Troisième rapport sur le droit des traités, avait établi entre les divers traités successifs régis par l'article 30 de la Convention de Vienne en se basant sur leur nature, à savoir *a)* les traités comportant des obligations de nature réciproque, *b)* ceux dont les dispositions établissent des obligations interdépendantes et *c)* ceux qui ont un caractère intégral. En ce qui concerne ces derniers, le Rapporteur spécial en citant certains instruments pour la protection des droits de l'homme qualifiait d'intégral le traité dans lequel « la force de l'obligation est autonome, absolue et intense pour chaque partie et ne dépend pas des exécutions correspondantes par les autres parties » (27). Il donnait comme exemple, entre autres, la Convention pour la répression du crime de génocide (1948) (28), les différents instruments pour la protection des droits de l'homme et les Conventions de Genève. Nous souscrivons à l'opinion de Weis que la Convention de 1951 et son Protocole constituent également des traités de type intégral, bien qu'ils contiennent tous les deux certains éléments de traités interdépendants (29).

Bien que cette distinction entre traités ne fût pas reprise dans la Convention de Vienne, elle est sous-entendue dans la notion de traité reflétant les intérêts collectifs qui figure par exemple dans l'ancien article 40 du Projet d'articles sur la responsabilité des Etats adoptés par la Commission du droit international en 1996 en première lecture, et qui a été soulignée à nombreuses reprises dans la jurisprudence des juridictions régionales sur les droits de l'homme,

(26) *C.I.J. Recueil*, 1951, p. 23.

(27) Doc. A/CN.4/115, *Annuaire C.D.I.*, 1958, vol. II, pp. 27-28.

(28) *C.I.J. Recueil*, 1951, p. 23.

(29) P. WEIS, *op. cit.*, p. 61.

ainsi que dans celle du Comité des droits de l'homme dans son approche aux réserves à ces traités (30).

Si l'on admet la nature particulière de la Convention sur le statut des réfugiés, cela aurait une incidence sur les règles du droit des traités qu'on lui appliquerait relatives, par exemple, aux réserves, aux règles d'interprétation, et aux traités successifs à son entrée en vigueur.

IV. – LE RÔLE DES ORGANES DES NATIONS UNIES DANS LA MISE EN ŒUVRE ET LE RENFORCEMENT DE LA CONVENTION DU 28 JUILLET 1951 RELATIVE AU STATUT DES RÉFUGIÉS

A. – *Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés*

La Convention contient dans son Article 35 une obligation expresse pour les Etats de 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 cette Convention ». Se profile donc un lien institutionnel entre la Charte et la Convention, car comme nous l'avons dit plus haut, le HCR assume deux fonctions – il est à la fois organe subsidiaire de l'Assemblée générale mandaté par son Statut pour la protection internationale des réfugiés et mécanisme de surveillance de la Convention pour assurer son application par les Etats parties. Ce lien entre la Convention et un organe subsidiaire des Nations Unies découle non pas de la participation des Nations Unies à l'élaboration de la Convention et du Protocole mais d'une disposition du traité lui-même, ainsi que du Statut du HCR, qui à l'article 8 déclare que

« Le Haut Commissaire assurera la protection des réfugiés qui relèvent du Haut Commissariat :

(30) Voy. *Autriche c. Italie*, 1961, *Ann. CEDH*, vol. 4, p. 117, à la p. 138; *Irlande c. Royaume Unie*, 1978, *Ann. CEDH*, vol. 21, par. 90; Cour interaméricaine des droits de l'homme, Avis consultatif, *Effets des réserves sur l'entrée en vigueur de la Convention*, 1982, par. 28 et 29 (*I.L.M.* 1983, p. 37); Comité des droits de l'homme, « Observation générale » n° 24 du 2 novembre 1994.

En poursuivant la conclusion et la ratification de conventions internationales pour la protection des réfugiés, *en surveillant leur application ...* » (emphase ajoutée).

En tant qu'organe de contrôle des obligations conventionnelles, le HCR peut être assimilé aux Comités qui sont institués sur une base conventionnelle dans le domaine des droits de l'homme (Comité des droits de l'homme, Comité contre la torture, etc.), bien que ses compétences ne soient pas similaires, car il n'assume pas leurs fonctions quasi juridictionnelles (31). La façon par laquelle le HCR a mis en œuvre sa tâche d'application de la surveillance de la Convention en parallèle avec l'évolution de son mandat en tant qu'organe subsidiaire des Nations Unies, est examinée dans le chapitre sur l'article 35 de la Convention et ne sera pas repris ici (32).

Dans le contexte de ce mécanisme de surveillance, la question qui s'est posée et reste débattue est celle de savoir si le HCR pourrait aussi, en tant qu'organe subsidiaire des Nations Unies, être autorisé à demander un avis consultatif auprès de la Cour internationale de Justice, conformément à l'article 96 de la Charte. A l'inverse des organes de contrôle qui sont établis sous les conventions multilatérales relatives aux droits de l'homme desquels dépendent leurs mandats, le HCR est un organe des Nations Unies (33). Reste à savoir s'il est aussi « un organe de l'Organisation » dans le sens de l'article 96. Nous n'allons pas examiner cette question en détail car elle est également reprise ailleurs dans cet ouvrage (34). Mais dans le contexte de la relation entre la Charte et la Convention ce problème est néanmoins très intéressant, car par le biais de cette double responsabilité, le HCR élargirait le pouvoir d'interprétation et d'application de la Convention d'un autre organe principale de l'ONU, celui de la Cour internationale de Justice. Bien entendu, la Convention a prévu un tel rôle pour la Cour dans son article 38. Le Protocole contient aussi une clause similaire (Article IV) bien que celle-ci soit sujette à des réserves en vertu de l'article VII. Mais les Etats sont toujours réticents à se servir d'une clause de règlement des différends, surtout quand il s'agit d'obligations non réciproques dans

(31) Voy. la contribution de W. KALIN dans le présent ouvrage.

(32) *Ibid.*

(33) A signaler que le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, chargé de surveiller le respect des obligations découlant du Pacte par les Etats parties, a été créé par l'ECOSOC en 1985 et occupe donc une position similaire à celle du HCR en faisant le pont entre les Nations Unies et une convention internationale.

(34) Voy. la contribution de W. KALIN dans le présent ouvrage.

le domaine des droits de l'homme. Les organes politiques auraient aussi une certaine réticence à demander un avis consultatif dans ce domaine volatil. La possibilité pour le HCR de demander un avis consultatif à la C.I.J. offrirait donc une importante alternative. De plus la Cour l'a bien confirmé :

« L'existence d'une procédure de règlement des différends [...] n'est en soi aucunement exclusive d'une procédure consultative, l'article 96 de la Charte accordant en termes généraux à l'Assemblée générale et au Conseil de sécurité la faculté de demander à la Cour internationale de Justice un avis consultatif 'sur toute question juridique' » (35).

Néanmoins, il est évident qu'il y aurait beaucoup de réticences au sein de l'Assemblée générale à accorder au HCR une telle autorisation. Par contre, certaines propositions ont été émises concernant la possibilité d'autoriser le Secrétaire général des Nations Unies à avoir recours à la C.I.J. La possibilité qu'a le Secrétaire général et son Secrétariat d'agir en dehors du cadre intergouvernemental le désignerait comme l'organe le plus apte à servir de conduit pour la transmission d'avis consultatifs émanant d'organes subsidiaires ou d'organes de contrôle non étatiques et offrirait une alternative à l'Assemblée générale ou au Conseil de sécurité. Par l'intermédiaire du Secrétaire général, le HCR pourrait donc ouvrir la voie à la Cour internationale de Justice pour procéder à l'interprétation de la Convention. Ce serait aussi une façon de soumettre à la Cour des questions se rapportant aux intérêts collectifs et non seulement bilatéraux et lui permettre de se pencher sur l'un des problèmes les plus importants de notre temps. Il faut rappeler qu'une proposition dans ce sens avait déjà été faite par le Secrétaire général en 1950 relative à d'éventuelles demandes d'avis consultatifs émanant du Comité des droits de l'homme (36).

B. - *Le Conseil de sécurité*

Le rôle du Conseil de Sécurité dans le domaine des exodes et rapatriements en masse devrait aussi être mentionné dans ce contexte, même si celui-ci n'est pas directement impliqué dans la mise en

(35) *C.I.J. Recueil*, 1951, p. 20.

(36) Voy. Rosalyn HIGGINS, « A Comment on the Current Health of Advisory Opinions », in : *Fifty Years of the International Court of Justice. Essays in Honour of Judge Jennings*, Cambridge University Press, 1996, pp. 567-581, à la p. 569. Voy. aussi, Vera GOWLLAND-DEBBAS, « Strengthening the Role of the Court as the Principal Judicial Organ of the UN: Commentary », in : *Increasing the Effectiveness of the International Court of Justice. Proceedings of the ICJ/UNITAR Colloquium to Celebrate the 50th Anniversary of the Court*, Martinus Nijhoff, 1997, pp. 254-266.

œuvre de la Convention de 1951. Il agirait plutôt en amont et en aval de cette Convention dans le sens qu'il s'adresserait soit à la prévention de flux massifs, soit au retour des réfugiés en combinant des mesures coercitives avec des solutions politiques.

Il est clair que la Convention en elle-même n'apporte que des solutions limitées au problème des réfugiés. Elle n'impose des obligations que pour l'Etat d'accueil, et l'Etat d'origine est tenu à l'écart de son système de protection. Elle ne fournit pas d'autres solutions que celle de l'exil. La Convention ne peut donc faire face à des situations où la plus grande partie d'une population est massivement déracinée suite à des politiques gouvernementales impitoyables, ou bien lorsqu'un pays se désagrège totalement en proie à des conflits internes, comme on l'a vu en Somalie. Il est évident que dans de tels cas toute solution significative doit – tout en passant par la protection temporaire – aller au-delà de l'asile en impliquant le pays d'origine et la communauté internationale tout entière. Par ailleurs, le problème doit être perçu dans son entier, c'est-à-dire doit embrasser la période précédant le départ des réfugiés jusqu'au retour dans leur pays d'origine. L'affaiblissement de la Convention de 1951 par les Etats contractants eux-mêmes qui l'appliquent de façon de plus en plus restrictive est en partie due au fait qu'elle n'arrive pas toujours à faire face aux changements sur la scène politique qui engendrent de plus en plus d'exodes massifs de populations.

C'est là précisément où le Conseil de sécurité peut intervenir. En effet, cet organe politique a été à l'origine d'un des développements les plus significatifs dans ce domaine en faisant le lien entre exode de populations et paix et sécurité internationales, ce qui lui a permis d'agir sous le Chapitre VII de la Charte qui préconise des mesures coercitives.

L'Article 1 de la Charte – il faut le rappeler – établit le maintien de la paix et de la sécurité internationales comme but principal de l'Organisation et préconise deux voies principales pour atteindre ce but : le règlement pacifique des différends et la sécurité collective. La Charte confère au Conseil de sécurité la responsabilité principale dans ce dernier domaine en lui attribuant une vaste compétence discrétionnaire et une grande marge d'appréciation dans la qualification des crises. Ses pouvoirs sont, conformément à l'article 39, activés au moyen d'une constatation de l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression.

Suite à cette qualification, le Chapitre VII l'autorise à faire des recommandations (sous les articles 39 ou 40 qui concernent des mesures provisoires) ou à ordonner des mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée (article 41), ou, encore, et cela ressort de sa pratique, plutôt que de l'article 42 concernant les mesures militaires d'autoriser l'emploi de la force sous l'égide de membres désignés de l'ONU.

La réactivation des pouvoirs de coercition du Conseil de sécurité suite à la fin de la Guerre Froide lui a permis d'avoir recours à une prolifération remarquable de mesures coercitives, à commencer par l'Irak suite à son invasion du Koweït le 2 août 1990, ainsi qu'à une nouvelle conceptualisation de la notion de « menace contre la paix » qui figure à l'Article 39 de la Charte. Cette notion fut à l'origine associée au cas classique d'agression dans un cadre purement inter-étatique. Mais il est clair qu'à présent le Conseil envisage cette notion dans un cadre bien plus large comprenant tout aussi bien des atteintes massives et systématiques aux droits de l'homme, que des violations graves du droit humanitaire, et cela même si elles sont contenues dans les frontières propres d'un Etat ou commises par des agents non-étatiques. Nous trouvons d'ailleurs l'origine de cette pratique dans la première action coercitive des Nations Unies, celle adoptée à l'encontre de la Rhodésie du Sud en 1966 et 1968, qui faisait le lien entre menace à la paix et à la sécurité internationales et violations des droits de la majorité de la population à l'autodétermination. Cette pratique du Conseil qui consiste à agir même lors d'une situation ou d'un conflit interne a été suivie, par exemple, dans le cas des Kurdes en Irak, en Somalie, au Rwanda et au Kosovo.

Témoin de cette interprétation extensive, le Conseil de sécurité, réuni au niveau de chefs d'Etat et de gouvernement le 31 janvier 1992, va même jusqu'à considérer que « [l]a paix et la sécurité internationales ne découlent pas seulement de l'absence de guerre et de conflits armés. D'autres menaces de nature non militaire à la paix et à la sécurité internationales trouvent leur source dans l'instabilité qui existe dans les domaines économique, social, *humanitaire* ou écologique » (emphase ajoutée).

L'importance de ces développements dans le contexte de la protection internationale des réfugiés est à souligner, car ils ont mené le Conseil de Sécurité à agir dans des situations de flux massifs, soit en réagissant aux exodes imminents de mouvements de populations,

soit en œuvrant pour mettre fin à leurs causes profondes. Plusieurs exemples viennent à démontrer le lien que le Conseil a établi entre les crises humanitaires et les exodes massifs, d'une part, et la paix et la sécurité d'autre part.

Un des exemples les plus frappants du lien entre la menace contre la paix et l'exode de populations se trouve dans la résolution 688 (1991) concernant les Kurdes en Irak. Dans cette résolution, le Conseil se déclare « *profondément préoccupé* par la répression des populations civiles iraqiennes dans de nombreuses parties de l'Irak, y compris très récemment dans les zones de peuplement kurde, laquelle a conduit à un flux massif de réfugiés vers des frontières internationales et à travers celles-ci et à des violations de frontière, qui menacent la paix et la sécurité internationales dans la région », et « *condamne* la répression des populations civiles iraqiennes dans de nombreuses parties de l'Irak, y compris très récemment dans les zones de peuplement kurde, qui a pour conséquence de menacer la paix et la sécurité internationales dans la région » (37).

En ce qui concerne le conflit en ex-Yougoslavie, les résolutions du Conseil condamnent les violations massives et systématiques des droits de l'homme et libertés fondamentales – inclus ceux des minorités ethniques – ainsi que les graves violations du droit humanitaire, telles que les pratiques de nettoyage ethnique et les entraves à la livraison de nourriture ou produits médicaux à la population civile. Ses résolutions sur la situation en Bosnie-Herzégovine (par exemple, 752, 771 (1992), 819 (1993)) se réfèrent aux expulsions en masse et déportations de civils. C'est ainsi que dans sa résolution 771 (1992), le Conseil de sécurité « se déclarant gravement alarmé par les informations qui continuent de faire état de violations généralisées du droit humanitaire international sur le territoire de l'ex-Yougoslavie, en particulier en Bosnie-Herzégovine, et notamment par les informations selon lesquelles il serait procédé à l'expulsion et à la déportation massives et forcées de civils », « exige que toutes les parties et les autres intéressés dans l'ex-Yougoslavie, ainsi que toutes les forces militaires en Bosnie-Herzégovine, mettent immédiatement fin à toutes les violations du droit humanitaire international et s'abstiennent d'en commettre, y compris des actes

(37) Par. 3 du Préambule et par. 1 du dispositif.

tels que ceux décrits plus haut » (38). La résolution 752, quant à elle, « appelle toutes les parties et les autres intéressés à s'assurer que cessent immédiatement [...] les expulsions forcées de personnes de leur lieu de résidence et toutes les tentatives visant à changer la composition ethnique de la population », et « souligne le besoin urgent d'une aide humanitaire, matérielle et financière, compte tenu du nombre considérable de réfugiés et de personnes déplacées » (39). Dans la résolution 787 instituant des sanctions économiques et autres contre la République fédérale de Yougoslavie (Serbie et Monténégro), le Conseil « réaffirme que toute prise de territoire par la force et tout recours au 'nettoyage ethnique' sont illégaux et inadmissibles et ne sauraient influencer sur l'issue des négociations touchant les arrangements constitutionnels relatifs à la République de Bosnie-Herzégovine et insiste pour que toutes les personnes déplacées aient la faculté de regagner pacifiquement leurs anciens foyers » (40). Dans le préambule de sa résolution 819 (1993), le Conseil s'est dit « conscient qu'une situation humanitaire d'urgence tragique a déjà été créée dans Srbenica et ses environs en conséquence directe des actions brutales commises par les unités paramilitaires serbes de Bosnie, qui ont provoqué le déplacement forcé et massif de civils, notamment de femmes, d'enfants et de personnes âgées ».

Quant au conflit au Kosovo, le Conseil a été non seulement concerné par l'instabilité créée dans la région par la menace d'intervention des pays voisins, mais aussi par les violations de principes fondamentaux du droit international, tels que le respect du droit des minorités qui se trouvaient à l'origine d'un afflux massif de populations (résolutions 1160 et 1199 (41) et 1203 (42) (1998)).

On doit aussi mentionner dans ce contexte les résolutions concernant la situation en Haïti issue de la crise autour du rétablissement du gouvernement légitime du Président Jean-Bertrand Aristide. Dans le préambule de sa résolution 841 (1993), le Conseil a considéré que « l'incidence des crises humanitaires, y compris les déplacements massifs de population » constituait des menaces à la paix et à la sécurité internationales. Il s'est en outre déclaré « préoccupé par le

(38) Par. 3 du Préambule et 3 du dispositif.

(39) Par. 6 et 7.

(40) Par. 2.

(41) Par. 7 et 8 du Préambule, par. 4(c) et 5(e) du dispositif.

(42) Par. 12.

fait que la persistance de cette situation contribue à entretenir un climat de peur de la persécution et de désorganisation économique, lequel pourrait accroître le nombre de Haïtiens cherchant refuge dans des Etats Membres voisins, et convaincu que cette situation doit être inversée pour qu'elle n'ait pas d'effets nocifs dans la région » (43).

Finalement, le Conseil de sécurité a eu recours pour la première fois au terme de « génocide » en liaison avec les massacres au Rwanda qui ont donné lieu à des exodes massifs de populations (voir les résolutions 918 (44), 925 (45) et 935 (46) (1994)).

La qualification de toutes ces situations impliquant des exodes de populations de « menace contre la paix », a permis au Conseil de sécurité d'avoir recours à toute une gamme de mesures prises explicitement ou implicitement sous le Chapitre VII. Ces mesures ont inclus les mesures coercitives prévues dans la Charte, telles que les sanctions économiques, diplomatiques ou financières, ou le recours à la force, bien que ce dernier, en l'absence de forces militaires placées sous le contrôle du Conseil de sécurité, prenne à présent la forme d'une habilitation à un Etat ou une coalition d'Etats. La qualification de menace contre la paix dans le cas du Kosovo a même donné lieu à une action régionale *non autorisée*, celle de l'OTAN, suite aux exodes en masse de populations fuyant les persécutions et le nettoyage ethnique.

Mais le Conseil de sécurité a aussi innové, contribuant ainsi plus spécifiquement à l'élargissement du système de protection internationale des réfugiés et personnes déplacées. Il a créé des zones de sécurité, en commençant par les Kurdes en Irak (bien que cette action fût assortie d'une opération non autorisée menée par certaines forces de la coalition contre l'Irak); il a élargi les compétences des opérations de maintien de la paix ainsi que la coopération de l'ONU avec les organisations régionales, mandatant ainsi le recours à la force militaire pour la protection de ces zones de sécurité ou l'acheminement de l'assistance humanitaire. Ceci n'a pas été sans problèmes, il faut le dire, car ces actions ont suscité bien des controverses et soulevé des questions d'actualités qui sont celles des

(43) Par. 9-11 du Préambule. Voy. aussi le par. 4 du Préambule de la résolution 940 (1994).

(44) Par. 8 et 10 du Préambule. Voy. aussi par. 3 (a) du dispositif.

(45) Par. 6 du Préambule.

(46) Par. 6 du Préambule.

limites aux pouvoirs du Conseil de sécurité et de la responsabilité exclusive (ou partagée avec les Etats membres) des organisations internationales. Ces controverses ont été exacerbées par l'échec sanglant de l'ONU à prévenir les massacres dans sa zone de sécurité de Srebrenica, qui a donné lieu à un rapport accablant du Secrétaire général, ainsi que par l'action de l'OTAN au Kosovo, affaire qui a été portée devant la Cour internationale de Justice. Finalement, l'on devrait mentionner dans le contexte des actions innovatrices du Conseil, l'établissement des deux tribunaux pénaux internationaux pour la poursuite des responsables au Rwanda et en ex-Yougoslavie des crimes qui ont été à l'origine de ces exodes de populations.

Le Conseil de sécurité a aussi œuvré pour le rapatriement de réfugiés et personnes déplacées, basé sur un droit de retour qu'il a affirmé dans ses résolutions 361 (1974) (47) concernant Chypre et 820 (1993) (48) concernant la Bosnie-Herzégovine. Mais il a aussi travaillé pour la résolution politique des conflits et participé à l'élaboration d'accords qui donnaient une place centrale à la solution du problème des réfugiés et personnes déplacées. De cette manière, leur droit au retour a été entériné dans les conventions mettant fin aux conflits, que ce soit en Bosnie-Herzégovine ou au Kosovo, par exemple dans le premier article de l'Annexe 7 sur les réfugiés qui constitue une partie intégrante des Accords de Dayton.

CONCLUSION

Nous avons essayé de démontrer les liens qui se sont tissés entre la Charte des Nations Unies et la Convention sur le statut des réfugiés et son Protocole. L'ONU tout entière, et non pas seulement le HCR, ont une responsabilité particulière envers cette Convention de par ses origines, c'est-à-dire le processus et la procédure d'adoption de ce traité et de son Protocole. Ces derniers ont permis aux organes des Nations Unies de contribuer à façonner son contenu dans le cadre de la mise en œuvre des buts et principes de la Charte, en particulier ceux relatifs aux problèmes humanitaires et des droits de l'homme. L'ONU est aussi liée à la Convention de 1951 par le biais institutionnel. Tous ces facteurs servent, pour reprendre l'expres-

(47) Par. 4.

(48) Par. 5 du Préambule et par. 7 du dispositif.

sion de la Cour internationale de Justice en 1951, à associer l'ONU à la vie de la Convention.

C'est surtout l'aspect dynamique qui ressort de cette association normative et institutionnelle avec les Nations Unies. En effet, bien que le but principal de la Convention sur le statut des réfugiés, qui est celui de l'octroi du statut de réfugié, touche directement à la souveraineté des Etats, allant au cœur de leur droit – traditionnellement absolu – de décider l'admission et l'expulsion de leur territoire, la Convention ne peut être perçue comme un traité statique, dont l'interprétation textuelle doit prendre en compte uniquement les intentions des Etats parties au moment de son adoption et de leur pratique subséquente, dans le strict respect d'une souveraineté dépassée. Certes, il est important pour tout traité de s'adapter aux conditions nouvelles de la société contemporaine à travers l'interprétation, l'amendement ou la pratique subséquente des parties. Mais il est clair aussi que l'association de la Convention de 1951 avec les Nations Unies, et les intérêts collectifs qui se reflètent dans les références faites aux droits de l'homme et aux buts et principes de la Charte, requièrent une approche dynamique et téléologique qui prend en compte également les aspirations et l'évolution de la Charte elle-même, ainsi que les intentions originelles des organes des Nations Unies lors de l'adoption de la Convention et leurs pratiques subséquentes. Ceci devrait aller non pas dans la direction de l'érosion de la Convention mais, au contraire, dans le sens de son renforcement.