

FICHE 6.5 LA PROTECTION DES REFUGIES PAR LA CONVENTION DE 1951

En situation de conflit armé de nombreuses personnes sont amenées à quitter leur foyer. Certaines de ces personnes peuvent être amenées à franchir les frontières de leur pays pour rechercher la protection d'un autre État, d'autres cherchent refuge ailleurs dans leur pays. Cependant, la problématique des réfugiés n'est pas exclusivement liée à un contexte de conflit armé : des situations de violences non qualifiées de conflit armé ou des catastrophes naturelles peuvent également provoquer des déplacements de populations.

Dans les États impliqués dans un conflit armé, les dispositions générales du DIH protègent les réfugiés civils. La CG IV et le PA I leur confèrent en outre une protection spéciale, qui reconnaît leur vulnérabilité en tant qu'étrangers aux mains d'une partie à un conflit armé. (Voir la fiche 2.9 *La protection spécifique des réfugiés et des personnes déplacées par le DIH dans les situations de conflit armé*).

Le droit des réfugiés - essentiellement la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et la Convention d'Addis-Abeba de 1969 régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique - et le mandat du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) fournissent le principal cadre de référence pour l'assistance aux réfugiés et leur protection quelles que soient les situations (conflit armé ou paix).

Par contre, en ce qui concerne la protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, il n'existe pas d'autre convention contraignante que celles du DIH applicables uniquement dans les situations de conflit armé, ainsi que la Convention de Kampala¹ de 2009 sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique à portée régionale. Cependant, en 1998, l'Assemblée générale des Nations unies a pris acte des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays² (ci-après « Principes directeurs de l'ONU de 1998 »). Ce document, non contraignant, fait la synthèse des règles émanant des conventions internationales de DIDH et de DIH et qui sont pertinentes pour la protection des personnes déplacées.

1. Définitions

Il convient de distinguer les réfugiés des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays.

Le **réfugié**, au sens de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, est une 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; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner.*»³ Les réfugiés ont donc franchi une frontière internationalement reconnue d'un État pour réclamer la protection d'un État tiers. On notera d'une part que les personnes qui chercheraient refuge dans un autre pays suite à une catastrophe naturelle ou pour des raisons économiques ne sont pas englobées dans cette définition et d'autre part que la notion de réfugié n'est pas liée à une situation de conflit armé⁴.

Les **personnes déplacées internes** sont «*des personnes ou des groupes de personnes qui ont été forcés ou contraints à fuir ou à quitter leur foyer ou leur lieu de résidence habituel, notamment en raison d'un conflit armé, de situations de violence généralisée, de violations des droits de l'homme ou de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme ou pour en éviter les effets, et qui n'ont pas franchi les frontières internationalement reconnues d'un État.*»⁵ Ces personnes déplacées, qui

¹ Convention adoptée le 22 octobre 2009 par l'Union africaine et entrée en vigueur le 6 décembre 2012

² Doc. ONU E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 février 1998, <https://www.icrc.org/fre/resources/documents/misc/5fzf6z.htm>

³ Convention relative au statut des réfugiés, Genève, 1951, art.1

⁴ On citera comme exemple les réfugiés politiques chiliens sous le régime Pinochet ou le cas d'un Malien albinos ayant obtenu le statut de réfugié en Espagne en raison des craintes de persécutions que lui fait courir au Mali la couleur de sa peau. http://www.lemonde.fr/afrique/article/2009/12/23/menace-dans-son-pays-un-malien-albinos-obtient-le-statut-de-refugie-en-espagne_1284270_3212.html#SV2K4pmlaoxDzJFL.99

⁵ Doc. ONU E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 février 1998, Introduction, §2.

n'ont pas franchi de frontières, demeurent légalement sous la protection de leur propre gouvernement qui peut, parfois, être lui-même la cause de leur fuite.

Le demandeur d'asile est une personne qui a quitté son pays et demande refuge dans un autre pays en application de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés. Afin de déterminer si la personne a effectivement des raisons de craindre d'être persécutée dans son pays, sa demande est examinée par un organisme mandaté à cet effet ; en Belgique c'est le Commissariat général aux Réfugiés et aux Apatrides (CGRA) qui est compétent pour l'examen des demandes d'asile et pour la reconnaissance du statut de réfugié ou l'octroi du statut de protection subsidiaire. A l'issue de l'instruction de son dossier, le demandeur d'asile est soit reconnu réfugié, soit reconnu bénéficiaire de la protection subsidiaire⁶, soit débouté de sa demande, sa demande de reconnaissance du statut de réfugié ayant été rejetée. Durant la procédure d'examen, la personne est titulaire d'un titre de séjour valable sur le territoire.

Un **apatride** est une personne qu'aucun État ne considère comme son ressortissant par application de la législation sur la nationalité de cet État. Les causes de l'apatridie sont diverses : la dissolution d'un Etat qui se sépare en plusieurs Etats, le vide juridique créé par un conflit entre des lois de différents Etats⁷, la privation arbitraire de la nationalité, ... Cette personne peut avoir un pays de résidence habituelle mais n'a pas nécessairement les mêmes droits qu'une personne qui possède la nationalité de ce pays.⁸ La Convention de 1954 relative au statut des apatrides et la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie constituent des instruments juridiques essentiels pour la protection des apatrides dans le monde et pour la prévention et la réduction des cas d'apatridie. La reconnaissance du statut d'apatride n'octroie pas de droit de séjour à la personne, qui devra donc parallèlement introduire une demande de séjour. Il cesse à partir du moment où la personne acquiert une nationalité ou réintègre sa nationalité d'origine.⁹

Un **sans-papiers** est une personne étrangère qui vit dans un pays sans en avoir obtenu le droit.

Le terme **migrant**¹⁰, quant à lui, désigne largement toutes les personnes qui quittent leur pays d'origine pour s'installer durablement dans un pays dont elles n'ont pas la nationalité. Il ne doit pas être confondu avec les visiteurs restant à court terme dans un pays comme les touristes et les commerçants. De nombreux motifs poussent les personnes à migrer. Les migrants qui quittent leur pays pour des raisons autres que « la crainte d'être persécutés du fait de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un certain groupe social ou de leurs opinions politiques », ne peuvent pas obtenir le statut de réfugié et ils sont par conséquent traités de façon très différente selon le droit international. Ces autres migrants, en particulier les migrants économiques, choisissent de se déplacer pour améliorer leur qualité de vie ; les réfugiés, eux, sont forcés de fuir pour rester en vie ou pour conserver leur liberté.

Les migrants et les réfugiés utilisent de plus en plus souvent les mêmes routes et les mêmes moyens de transport pour se rendre à l'étranger et peuvent être confrontés aux mêmes difficultés pour entrer légalement dans un pays.

⁶ Si le demandeur d'asile ne remplit pas les conditions de la Convention de 1951, mais s'il court un risque réel de subir des atteintes graves (peine de mort ou exécution, torture ou traitements inhumains ou dégradants, menaces graves contre sa vie en raison d'une violence aveugle en cas de conflit armé) en cas de retour dans son pays d'origine, il pourra obtenir une protection dite subsidiaire.

http://www.cgra.be/sites/default/files/brochures/2012_asiel-in-belgie_fr_1.pdf

Voir en ce sens par exemple : Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011, concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, art. 2, f) et 15 ; loi belge du 15 décembre 1980, sur l'accès au territoire, le séjour, l'éloignement et l'établissement des étrangers, art. 48/4.

⁷ Lorsque par exemple un individu est né d'un père et d'une mère de nationalités différentes, et que les législations régissant l'octroi de la nationalité des deux pays du père et de la mère divergent. La nationalité peut être octroyée par ce qu'on appelle le *jus soli*, la naissance sur le territoire, ou par le *jus sanguinis*, la filiation. Si les deux législations se contredisent, cela peut causer des cas d'apatridie.

⁸ CGRA, <http://www.cgra.be/fr/apatrides>, janvier 2016, et Convention relative au statut des apatrides adoptée à New York le 28 septembre 1954.

⁹ Brochure éditée par le CR de Belgique à l'occasion de la Journée mondiale du réfugié juin 2013

¹⁰ <http://www.unhcr.fr/pages/4aae621e41e.html>

2. La Convention de 1951 relative au statut des réfugiés ¹¹

Cette convention, entrée en vigueur le 22 avril 1954 et ratifiée par 146 Etats au 26/04/2016, définit le statut de réfugié, ses droits et les obligations légales des Etats.

- ✓ En préambule, la Convention affirme le droit de tous les êtres humains à jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales et le principe de solidarité qui devrait jouer entre les Etats pour partager le fardeau qui peut être exceptionnellement lourd pour certains pays. Ainsi, il est important de souligner qu'en vertu des principales conventions de droits de l'homme, les Etats parties ont le devoir de respecter et de garantir à tous les individus se trouvant sous leur juridiction les droits fondamentaux qui y sont reconnus.¹²
- ✓ Définition : le statut de réfugié est accordé 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 ; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner.

L'interprétation qui est donnée par les Etats de cette définition ne permet d'y inclure que les personnes qui fuient un risque sérieux de persécution perpétrée ou tolérée par les autorités nationales. Dans son interprétation la plus stricte par certains Etats, elle exclut donc les personnes qui fuient par petits groupes ou en masse des dangers collectifs tels que l'insécurité ou la guerre. Elle exclut aussi les personnes fuyant des persécutions qui ne sont pas commises par les autorités nationales, mais par des groupes terroristes, rebelles ou autres, sauf si ces persécutions sont tolérées ou suscitées par les autorités nationales.¹³

La Convention n'est cependant pas applicable aux personnes dont on a des raisons sérieuses de penser qu'elles ont commis des crimes ou des actes graves : crime contre la paix, crime de guerre ou crime contre l'humanité ; crime grave de droit commun en dehors du pays d'accueil avant d'y être admises comme réfugiés ; actes contraires aux buts et aux principes des Nations unies.¹⁴

- ✓ Interdiction d'expulsion et de refoulement : la convention interdit de renvoyer de quelque manière que ce soit des réfugiés vers des pays ou des territoires où leur vie ou leur liberté serait menacée en raison de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un certain groupe social ou de leurs opinions politiques. Néanmoins, cette interdiction d'expulsion n'est pas d'application pour un réfugié qui représente un danger pour la sécurité du pays ou si le réfugié, ayant été condamné pour un crime particulièrement grave, constitue une menace pour la communauté de ce pays.

Ce principe de non refoulement s'applique aussi aux demandeurs d'asile se trouvant à la frontière ou dans le pays d'asile, jusqu'à ce que leur statut ait été déterminé.

- ✓ Droits économiques et sociaux :
 - Les Etats d'accueil doivent fournir aux réfugiés les documents qui seraient normalement délivrés par leurs autorités nationales d'origine (pièces d'identité, titres de voyage...). Ils doivent également faciliter dans la mesure du possible leur assimilation et naturalisation.
 - Les réfugiés bénéficient d'un traitement au moins aussi favorable que celui accordé aux nationaux notamment en ce qui concerne la liberté de religion, l'enseignement primaire, l'accès aux tribunaux, en matière d'assistance et de secours publics, de sécurité sociale, en matière fiscale et de protection de propriété industrielle, littéraire, artistique et scientifique.

¹¹ Le Protocole de 1967 complète la Convention de 1951 en en supprimant ses restrictions géographiques et temporelles (suppression de la restriction « par suite d'événements survenus avant le 1^{er} janvier 1951 »).

¹² Exemples : Pacte international du 19 décembre 1966, relatif aux droits civils et politiques, art. 2 ; Convention européenne du 4 novembre 1950, de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, art. 1^{er}.

¹³ Françoise Bouchet-Saulnier, Dictionnaire pratique du droit humanitaire, Editions la Découverte, Paris, 2006, page 450.

¹⁴ Convention relative au statut des réfugiés, Genève, 1951, art. 1^{er}, F.

- Les réfugiés bénéficient du traitement le plus favorable accordé aux étrangers notamment en matière de libre circulation, de droit de choisir son lieu de résidence, en ce qui concerne l'acquisition de propriétés mobilières ou immobilières, l'exercice d'une profession, l'accès aux études autres que primaires.
- ✓ Statut personnel (état civil, droit du mariage, du divorce...): le statut personnel de tout réfugié doit être régi par la loi du pays où il réside, mais les droits précédemment acquis doivent être respectés par le pays d'accueil¹⁵
- ✓ Réfugiés en situation irrégulière dans le pays d'accueil :

Les Etats contractants n'appliqueront pas de sanctions pénales aux réfugiés qui, arrivant directement du territoire où leur vie ou leur liberté était menacée, entrent ou se trouvent sur leur territoire sans autorisation, sous la réserve qu'ils se présentent sans délai aux autorités et leur exposent des raisons reconnues valables de leur entrée ou présence irrégulières.

Les Etats contractants n'appliqueront aux déplacements de ces réfugiés d'autres restrictions que celles qui sont nécessaires; ces restrictions seront appliquées seulement en attendant que le statut de ces réfugiés dans le pays d'accueil ait été régularisé ou qu'ils aient réussi à se faire admettre dans un autre pays. En vue de cette dernière admission, les Etats contractants accorderont à ces réfugiés un délai raisonnable ainsi que toutes facilités nécessaires.
- ✓ Dispositions protégeant les intérêts des Etats :
 - obligation pour les réfugiés de se conformer aux lois et règlements du pays d'accueil, ainsi qu'aux mesures prises pour le maintien de l'ordre public ;
 - droit reconnu aux Etats, en cas de guerre ou de circonstances exceptionnelles, de prendre des mesures jugées indispensables à la sécurité nationale ;
 - droit d'expulser un réfugié pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public.

3. Quelques chiffres

Selon l'Aperçu global 2015 de l'Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC)¹⁶, la majorité de l'augmentation des nouveaux déplacements au cours de l'année 2014 est le résultat des crises prolongées en République démocratique du Congo, en Iraq, au Nigéria, au Soudan du Sud et en Syrie. Ces cinq pays ont représenté 60 % des nouveaux déplacements internes à travers le monde.

Les civils iraqiens ont été les plus affectés par les nouveaux déplacements internes, avec au moins 2,2 millions de personnes déplacées en 2014. Par ailleurs, au moins 40 % de la population de la Syrie, soit 7,6 millions de personnes, est déplacée interne - c'est le taux le plus important au monde. L'Europe, pour la première fois depuis plus d'une décennie, a également subi des déplacements internes massifs. Ceci a été causé par la guerre dans l'est de l'Ukraine, où plus de 640 000 personnes ont fui leurs maisons en 2014.

Le nombre de personnes déplacées dans leur pays en raison des conflits et de la violence continue d'augmenter à un rythme sans précédent et a atteint 38 millions en 2014. Si le nombre de personnes récemment déplacées est plus élevé que jamais, le nombre de personnes en situation de déplacement prolongé est également en hausse. Selon les estimations du Projet Brookings-LES sur le déplacement interne, 80 % des déplacés internes sont déracinés depuis plus de cinq ans.

En Belgique en 2015, l'Office des étrangers a enregistré 35.476 demandes d'asile, soit 106,1 % de plus qu'en 2014. La plupart des demandeurs d'asile proviennent de zones où sévissent des conflits. Les principaux pays d'origine sont l'Irak (21,8 % des demandeurs), la Syrie (21,3 %) et l'Afghanistan (20%). Une décision positive a été prise dans 60.7 % des dossiers traités, reconnaissant à 10 783 personnes le statut de réfugié.¹⁷

¹⁵ Pour donner un exemple, une personne dont la bigamie a été reconnue par son pays d'origine peut le demeurer dans le pays d'accueil même si celui-ci refuse la bigamie

¹⁶ <http://www.internal-displacement.org/> 29.02.2016

¹⁷ <http://www.cgra.be/fr/actualite/statistiques-dasile-bilan-2015#sthash.M6lkF1y2.dpuf>

4. Droits et obligations des réfugiés reconnus en Belgique ¹⁸

La loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et d'autres catégories d'étrangers, plus communément appelée "loi accueil", constitue la référence en matière de l'accueil, en Belgique, des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers. Elle prévoit pour les demandeurs d'asile une aide matérielle comprenant l'hébergement, les repas, l'habillement, l'accompagnement médical, social et psychologique, l'octroi d'une allocation journalière ainsi que l'accès à l'aide juridique, à des services tels que l'interprétariat et à des formations.

La reconnaissance du statut de réfugié donne le droit au séjour illimité en Belgique. Dès lors, les membres de leur famille proche - conjoint/partenaire et enfants à charge de moins de 18 ans - peuvent demander un visa de regroupement familial.

Les réfugiés ont accès au marché de l'emploi et, le cas échéant aux revenus de remplacement (chômage...) dans les mêmes conditions que les Belges.

Ils sont soumis au droit belge, et non plus au droit de leur pays d'origine.

Le bénéficiaire de la protection subsidiaire, lui, a un droit de séjour limité à un an, prorogeable, avec la possibilité d'obtenir un permis de travail valable pour toutes les professions salariées. Les membres de leur famille proche peuvent bénéficier à certaines conditions, d'une autorisation de séjour en Belgique.

¹⁸ http://www.cgra.be/sites/default/files/brochures/2015-11-03_brochure_reconnu-en-belgique_fr_0.pdf