

LA SITUATION JURIDIQUE ET SOCIALE DES REQUÉRANTS D'ASILE EN EUROPE OCCIDENTALE

Prof. François Rigaux
Université de Louvain-la-Neuve

Introduction.

1. En ayant choisi pour thème "le droit d'asile" — et il serait sans doute plus correct, en l'état actuel du droit, d'écrire "l'octroi de l'asile" — les présentes assises européennes ont cerné un domaine très particulier, sans doute le plus critique aujourd'hui, du statut des réfugiés. En m'invitant à prendre la parole au cours de la séance d'ouverture, les organisateurs de ces assises, dont l'initiative paraît particulièrement opportune en ce début de l'année 1985, ont sans doute entendu que je situe le sujet parmi les autres aspects du droit applicable aux réfugiés, sans omettre la marge considérable d'arbitraire — ce que les juristes appellent pudiquement le pouvoir discrétionnaire de l'administration — dans l'application de ce droit.

2. Le présent rapport introductif est divisé en trois parties. Les deux premières s'efforcent de rappeler dans ses grandes lignes l'état actuel du droit en vigueur. Dans la première je m'efforcerai de délimiter aussi clairement que possible le concept même d'asile. Dans la seconde j'indiquerai l'extrême fragilité de ce qu'on dénomme, de manière sans doute euphémique, le droit à l'asile.

La troisième partie proposera quelques indications sur les améliorations qui devraient être apportées à la condition des réfugiés, de manière à ce que l'asile se transforme effectivement en "droit", au sens d'un droit subjectif, d'un intérêt juridiquement protégé.

I. Le concept d'asile.

3. Une première observation fondamentale consiste à déterminer la protection offerte aux réfugiés par le droit international. Comme les pays d'Europe occidentale représentés à ces assises ont ratifié la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, et le Protocole signé à New York le 31 janvier 1967, relatif au même statut, il convient en premier lieu, et ce afin d'éviter toute répétition, d'examiner succinctement le régime de ces deux instruments internationaux et la manière dont le droit interne des Etats européens s'y articule.

L'objet des deux instruments internationaux est de procurer une définition du réfugié, de déterminer les droits que les Etats contractants s'engagent

à reconnaître à toute personne à laquelle cette qualité a été reconnue, et d'organiser la coopération entre les mêmes Etats et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.

De nombreuses dispositions de la Convention de 1951 se réfèrent au territoire sur lequel se trouve le réfugié (voir par exemple l'art. 27), au territoire sur lequel il réside régulièrement (voir par exemple les art. 15, 17, 19, 23, 24, 28) ou sur lequel il se trouve régulièrement (voir par exemple les art. 18, 26, 32), parfois même irrégulièrement (art. 31). La plupart des droits garantis au réfugié sans que soit précisée aucune attache territoriale supposent que le titulaire de ces droits se trouve de manière au moins occasionnelle sur le territoire d'un Etat contractant.

Aucun des deux instruments ne règle les conditions qui confèrent au réfugié le droit de se trouver ou de résider régulièrement sur l'un de ces territoires. Hormis les dispositions relatives à l'expulsion, sur lesquelles je reviendrai, les deux instruments internationaux sur le statut des réfugiés laissent aux Etats une compétence discrétionnaire pour l'octroi de l'asile.

Ainsi se trouve délimité le domaine laissé aux différents législateurs nationaux : soit donner exécution à certaines exigences du droit international, notamment celles qui restreignent le pouvoir d'éloigner un réfugié du territoire, soit y apporter le complément qui relève de chaque législateur national, en ce qui concerne notamment l'accès au territoire, le séjour et l'établissement.

4. La question la plus fondamentale — et pour les personnes qui se perçoivent comme "réfugié" la question existentielle — est double : la qualité de réfugié doit-elle être reconnue à telle personne déterminée, et, dans l'affirmative, cette personne a-t-elle un droit d'asile à faire valoir à l'égard d'un Etat ?

La première question, celle qui est relative à la détermination de la qualité de réfugié, se laisse elle-même dédoubler :

1^o en quels termes se définit la qualité de réfugié ?

2^o par quelle autorité, selon quelle procédure et sous quelles garanties une personne est-elle reconnue comme réfugié ?

a) A la première sous-question, le droit international en vigueur apporte une réponse qui, comme toute définition juridique, comporte une marge d'incertitude liée au pouvoir d'interprétation de la norme générale.

Une définition très circonstanciée du terme "réfugié" est contenue dans l'article 1er de la Convention de Genève du 28 juillet 1951. Cet article, qui est très long, juxtapose deux types de "définitions", l'une qui se réfère à des catégories de personnes déjà reconnues comme réfugiés en vertu d'actes internationaux antérieurs (A, 1), l'autre qui contient une véritable définition, c'est-à-dire l'énumération des conditions auxquelles une personne peut se voir reconnaître sa qualité de réfugié (A, 2). Les principales clauses d'exclusion de l'article (C, E, F.) sont elles aussi énoncées en termes généraux et elles s'appliquent aux deux catégories de réfugiés repris sous la lettre A.

L'article 1er, A, 2, qui contient la seule définition conçue en termes susceptibles de désigner une classe indéterminée de personnes, avait cependant exclu toute application prospective de la définition, en restreignant celle-ci à une cause originelle limitée dans le passé : que les événements ayant créé les conditions requises par la définition fussent "survenus avant le 1er janvier 1951". C'est l'article 1er, 2, du Protocole de New York qui a levé cette restriction. Ainsi, le statut international des réfugiés, qui, à son origine, protégeait des catégories de personnes non susceptibles de se renouveler, de se diversifier ni de s'accroître, s'est transformé en un instrument dynamique devant faire face à des situations nouvelles et imprévisibles.

b) La deuxième sous-question a pour objet l'application de la définition abstraite à une personne déterminée. On appelle *éligibilité* l'attribution de la qualité de réfugié à celui ou à celle qui sollicite la reconnaissance du statut qui en découle.

5. Hormis les reconnaissances de la qualité de réfugié visées par l'article 1er, A, 1, de la Convention de Genève, qui, concernant des situations réglées avant l'entrée en vigueur de ce traité, n'ont pas d'intérêt pour les présentes assises, la décision d'éligibilité est en principe prise par l'autorité compétente en chaque Etat contractant. Parmi les divers pays européens, le droit belge offre à cet égard une particularité, à savoir que le ministre des Affaires étrangères a délégué sa compétence en la matière au représentant en Belgique du haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés. Pareille solution, qui a été perçue à l'origine comme très libérale parce qu'elle transférait à une autorité internationale une compétence étatique, n'a toutefois pas échappé aux critiques des praticiens belges en raison du caractère secret et inorganisé de la procédure et de l'absence de voies de recours, le Conseil d'Etat s'étant déclaré incompétent pour contrôler la légalité des actes d'une autorité internationale, encore que celle-ci eût été habilitée par une autorité belge.

6. Dans la logique du système belge, la distinction entre la décision d'éligibilité et l'octroi de l'asile est plus marquée qu'ailleurs puisque deux autorités différentes se prononcent sur l'une et l'autre question : le délégué en Belgique du haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés se prononce sur l'éligibilité, le ministre de la Justice accorde ou refuse le droit de séjourner sur le territoire belge, décision qui a pour objet l'asile proprement dit. La cohérence du système est assurée grâce à une disposition de la Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, aux termes de laquelle l'étranger qui a obtenu de l'autorité internationale compétente la reconnaissance du statut de réfugié est, en principe, de droit admis au séjour (art. 49, al. 1er). Je dis bien "en principe", car l'administration conserve le pouvoir de refuser le séjour, dans des cir-

constances sur lesquelles je reviendrai parce qu'elles sont communes à la plupart des législations européennes.

7. La dichotomie opérée par le droit belge entre la reconnaissance du statut de réfugié et l'octroi de l'asile s'explique par le dualisme des autorités compétentes. Dans les autres législations européennes qui ont fait l'objet d'un rapport présenté à ces assises, les deux questions sont fusionnées. Avant de vous en donner un bref aperçu, et sous réserve des rectifications que vous donneront au cours de la séance de cet après-midi les différents rapporteurs nationaux, je tiens à remercier ceux qui ont envoyé en temps utile au secrétariat le texte de leur rapport ou les documents législatifs pertinents. Je cite dans l'ordre alphabétique les pays :

- pour la Belgique, M. Jean-Yves Carlier (Loi du 15 décembre 1980);
- pour la Confédération helvétique, le rapport de M. Moutinot, auquel étaient joints un rapport du Département fédéral de justice et police ainsi que le texte de la Loi du 5 octobre 1979 sur l'asile;
- pour l'Espagne, Madame Victoria Abellan Honrubia (Loi du 5 mars 1984);
- pour la République fédérale d'Allemagne, outre le rapport de M. Wendl, j'ai reçu un texte de Reinhard Marx et le rapport d'une mission faite en RFA en juin 1983;
- pour les pays scandinaves, M. Peter Nobel.

8. La Loi suisse sur l'asile est un exemple très clair de l'absorption de la notion de réfugié par le concept d'asile. Selon l'article 4 de cette loi :

L'asile est la protection accordée en Suisse à une personne en raison de sa qualité de réfugié. Il comprend le droit de résider en Suisse.

Ainsi l'autorité administrative compétente pour décider de l'octroi de l'asile se prononce dans le même acte sur la reconnaissance de la qualité de réfugié.

La Loi française N° 52-893 du 25 juillet 1952 portant création d'un office français de protection des réfugiés et apatrides a suivi un procédé inverse : à l'étranger auquel la qualité de réfugié a été reconnue par l'office est de plein droit délivrée une "carte de résident" (art. 15, 6°, de l'ordonnance N° 45-2658 du 2 novembre 1945, remplacé par la Loi N° 84-622 du 17 juillet 1984).

La Loi espagnole du 26 mars 1984 distingue comme la loi belge les deux notions : le titre Ier de la loi règle l'octroi de l'asile, décision qui relève du Gouvernement sous la responsabilité du ministre de l'Intérieur mais peut être prise au profit de ceux qui ont été reconnus comme réfugiés conformément au titre II de la même loi. La reconnaissance de la qualité de réfugié est également faite par le ministre de l'Intérieur sur avis de la commission compétente pour l'octroi de l'asile, à laquelle participe, en outre, le délégué en Espagne du

haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés. La convergence des deux notions et la cohérence des deux décisions sont d'autant mieux assurées que l'article 3 de la loi inclut parmi les causes justifiant l'octroi de l'asile des circonstances de fait inspirées du contenu de l'article 1er de la Convention de Genève.

9. La conclusion de cette première partie est aisée à tracer : le concept d'asile est essentiellement territorial. Les instruments internationaux ont réussi à donner une définition relativement complète du réfugié et à assurer une protection minimale à la personne ayant obtenu d'un Etat l'asile en qualité de réfugié, ils n'ont réussi jusqu'ici ni à surmonter l'égoïsme des sociétés nationales ni à vaincre la prétention commune à tous les Etats de choisir par une décision qu'ils jugent souveraine les personnes auxquelles ils entendent réserver l'accès à leur territoire. Entre les proclamations généreuses figurant au préambule des Constitutions occidentales

– *“Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République”* (préambule de la Constitution de la IV^e République implicitement réaffirmé par la Constitution de la V^e République) –

et la réalité quotidienne de ceux qui sollicitent cet asile, la contradiction paraît flagrante.

Le caractère insatisfaisant de la Convention de Genève s'explique en partie par l'illusion que la victoire remportée sur le nazisme et l'adoption de la Charte des Nations Unies empêcheraient à l'avenir que des hommes et des femmes dussent fuir leur pays et chercher refuge ailleurs. Le Protocole de New York s'est borné à lever la condition restrictive posée par l'article 1er de la Convention de Genève, à savoir que les événements ayant contraint une personne à fuir son pays fussent survenus avant le 1er janvier 1951. Conçue pour gérer une situation acquise, celle de réfugiés déjà reconnus comme tels, la Convention de Genève n'a pas été adaptée au domaine infiniment plus vaste que lui ouvrait le Protocole de New York. L'exécution des obligations de la communauté internationale à l'égard des réfugiés a, pour ce qui concerne l'octroi de l'asile, été laissée au bon vouloir des Etats.

Avant de proposer quelques réflexions pour une réforme plus profonde du droit en vigueur, il convient de rechercher dans la Convention de Genève les éléments qui ont orienté la législation et la pratique administrative des Etats pour l'octroi de l'asile.

II. L'octroi de l'asile.

10. *Asulon* désignait dans l'ancienne Grèce un lieu sacré, généralement un temple, offrant un abri inviolable à celui qui s'y réfugiait. Ainsi, l'inviolabilité

du lieu se communiquait aux personnes, quels que fussent les crimes de celles-ci. Les données de l'asile se sont aujourd'hui inversées : la personne du réfugié, ses souffrances, les injustices qu'il a subies, souvent parce qu'il a participé à la lutte d'émancipation du peuple auquel il appartient, devraient forcer notre respect. Toutefois, dans un espace géographique divisé en Etats, la maîtrise du territoire est, juridiquement, l'élément décisif. Nos Etats sont, il est vrai, des Etats de droit, mais le territoire se combine avec la nationalité pour priver des garanties juridiques l'accès des étrangers à ce territoire. Le principal objectif d'une réflexion sur le droit d'asile consiste dès lors à soustraire à l'appréciation discrétionnaire des organes de l'Etat de droit les décisions relatives à l'octroi de l'asile. Nous ne tolérons plus que les droits du citoyen, si minime qu'en soit l'enjeu, soient abandonnés à l'arbitraire du pouvoir. Comment pouvons-nous accepter que la vie et la sécurité des réfugiés soient moins bien traitées que les intérêts patrimoniaux les plus médiocres du citoyen ?

11. Malgré les insuffisances des dispositions de la Convention de Genève relatives au droit d'asile, c'est-à-dire à la sécurité du séjour, il faut partir des éléments positifs contenus dans ce traité, car ces éléments révèlent les problèmes, même s'ils n'ont proposé que des solutions imparfaites ou partielles. Pour bien comprendre ce qui va suivre, il faut se rappeler les diverses positions dans lesquelles le réfugié peut se trouver par rapport à la réglementation étatique de l'accès au territoire, du séjour et de l'expulsion. On notera aussi, mais je reprendrai ce point dans ma conclusion, qu'en l'état actuel du droit international, aucun Etat n'a de devoir à l'égard des réfugiés qui ne se trouvent pas sur son territoire.

Ainsi que je l'ai énoncé un peu rapidement au début de cet exposé, la Convention de Genève distingue des circonstances très diverses parmi celles qui définissent le lien entre le réfugié et le territoire d'un Etat contractant :

- l'entrée ou le séjour sont irréguliers (art. 31) ;
- le réfugié se trouve sur le territoire (art. 27) ;
- il se trouve régulièrement sur le territoire (art. 18, 26, 32) ;
- il réside régulièrement sur le territoire (art. 15, 17, 19, 23, 24, 28) ;
- une disposition (l'article 33) vise "un réfugié" sans autre qualification.

12. Il est assez logique que l'article 31 de la Convention ait visé les "réfugiés en situation irrégulière dans le pays d'accueil" (intitulé de cet article). On ne peut s'attendre en effet que, dans tous les cas, le réfugié ait réussi à obtenir une autorisation d'accès préalable voire même qu'il soit en possession des documents requis pour pénétrer régulièrement sur le territoire de l'Etat où il cherche asile. A cette première catégorie de réfugiés l'article 31 ne reconnaît pas explicitement, ni sans doute même implicitement, un droit à l'asile. Il se borne à interdire aux Etats d'appliquer à ces réfugiés des sanc-

tions pénales, et cela à une double condition : que ces réfugiés “(arrivent) directement du territoire où leur vie ou leur liberté était menacée” et “qu’ils se présentent sans délai aux autorités et leur exposent des raisons reconnues valables de leur entrée ou présence irrégulières”.

La première condition est très importante car elle a paru justifier une règle qu’on trouve dans la plupart des lois sur l’asile ou la reconnaissance de la qualité de réfugié. Cette règle consiste à rejeter la demande d’asile quand le réfugié n’est pas venu “directement” du pays qu’il a dû fuir, notamment parce qu’il a traversé un Etat tiers dans lequel il peut retourner ou qu’il a quitté sans y être contraint.

Voir par exemple : Loi belge, art. 52, al. 1er ; Loi espagnole, art. 11 ; Loi suisse, art. 6.

Pour le surplus, l’article 31, 1, de la Convention a été plutôt interprété de manière libérale : de ce que l’Etat ne peut appliquer de sanctions pénales aux réfugiés en séjour irrégulier qui “exposent des raisons reconnues valables de leur entrée ou présence irrégulières”, il a généralement été déduit que l’étranger demandant l’asile bénéficiait d’un droit de séjour provisoire pour la durée de l’examen de sa demande.

13. Deux autres dispositions de la Convention de Genève, les articles 32 et 33, ont une incidence immédiate sur l’octroi de l’asile.

L’article 32 s’applique aux réfugiés se trouvant régulièrement sur le territoire d’un Etat contractant, l’article 33 à tout réfugié.

L’article 32 soumet à des conditions restrictives et à des garanties procédurables l’expulsion du réfugié. Comme l’expression “réfugié se trouvant régulièrement sur (le) territoire (d’un Etat contractant)” désigne assez clairement la personne qui a obtenu de cet Etat la reconnaissance de son statut, l’article 32 n’institue pas un droit à l’asile mais il garantit la permanence de l’asile après que celui-ci a été accordé. En outre, pour le cas où l’expulsion a été décidée conformément aux règles de l’article 32, 1 et 2, l’article 32, 3, impose à l’Etat contractant d’accorder au réfugié expulsé “un délai raisonnable pour lui permettre de chercher à se faire admettre régulièrement dans un autre pays”.

L’article 33, 1, interdit d’expulser ou de refouler “de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques”. En négligeant la réserve contenue dans l’article 33, 2, qui permet à l’Etat contractant de procéder en des cas exceptionnels à un tel refoulement, il faut observer que s’appliquant “au” réfugié, non autrement qualifié, la prohibition de l’article 33, 1, inclut dans sa protection la personne qui n’a pas obtenu le droit d’asile ou qui se trouve irrégulièrement sur le territoire de l’Etat contractant, notamment celle qui a obtenu l’asile dans un autre Etat.

14. Dans toutes les dispositions qui précèdent, il y a cependant une forme de circularité, imputable à ce que la reconnaissance de la qualité de réfugié, l'éligibilité, dépend d'une décision administrative propre à chaque Etat contractant. La seule disposition qui, de manière au moins implicite, impose à un Etat contractant d'entériner sur son territoire certains effets de la qualité de réfugié reconnue par un autre Etat contractant est l'article 28 : les titres de voyage délivrés à un réfugié par les autorités de l'Etat où il réside régulièrement doivent permettre à l'intéressé d'entrer au titre de "voyageur", c'est-à-dire temporairement, sur le territoire d'un autre Etat contractant. En revanche, l'asile demeure comme tel purement territorial. De plus, et ceci est l'aspect circulaire de la protection accordée par la Convention de Genève : sous réserve de l'application de l'article 31 à ceux qui sollicitent la reconnaissance de la qualité de réfugié, elle ne vaut que pour la personne qui a été reconnue comme réfugié par un Etat contractant, et il n'existe aucune instance internationale compétente pour contrôler sur ce point les décisions étatiques. Pour qu'un Etat contractant soit délié de toutes les obligations qu'il assume en vertu de la Convention de Genève, il suffit qu'il décide que la personne considérée n'a pas la qualité de réfugié. C'est ce qui se passe notamment après qu'au terme de la procédure d'éligibilité poursuivie dans un Etat contractant, l'autorité compétente refuse de reconnaître à une personne la qualité de réfugié. Pareille décision transforme l'intéressé en un étranger ordinaire, généralement soumis aux règles de droit commun en vigueur dans chaque Etat.

15. La décision capitale, celle de reconnaître une personne comme réfugié ou de lui accorder l'asile, demeure en principe un acte gracieux de l'Etat auprès duquel l'asile est recherché. La plupart des Etats européens se sont efforcés de traiter les demandes d'asile "de manière objective et impartiale" (Recommandation N° R(81)16 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, du 5 novembre 1981, sur l'harmonisation des procédures nationales en matière d'asile).

Divers procédés ont été utilisés à cette fin. On citera notamment l'institution dès 1952 d'un Office français des réfugiés, établissement public doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière, auquel le législateur français s'est efforcé d'assurer une autonomie réelle à l'égard du gouvernement. Dans plusieurs pays, notamment en France (art. 3, al. 3 de la loi) et en Espagne (art. 23, 2, al. 2 de la loi), le législateur a associé le délégué du haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés à la procédure. Parfois même, comme c'est le cas en Belgique, la décision d'éligibilité a été déléguée à cette autorité internationale par l'autorité administrative compétente.

La recommandation N° R(81)6 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe encourage les Etats membres du Conseil de l'Europe à mieux garantir l'exercice par leurs autorités respectives de leur compétence en matière

d'asile. L'institution de "recours devant une instance administrative ou judiciaire" prévue par le point 5 de cette recommandation est, à cet égard, capitale. Il ne faut toutefois pas perdre de vue que les recours administratifs n'offrent le plus souvent qu'un contrôle de la légalité de la décision administrative, par opposition aux recours de pleine juridiction qui confèrent au juge l'appréciation de l'opportunité de la décision. L'octroi de l'asile demeure dans son principe une prérogative régaliennne, l'article 1er, 1, de la récente loi espagnole étant très explicite sur ce point.

16. Malgré les efforts incontestables accomplis dans certains Etats européens, on ne saurait cependant affirmer que ceux-ci ont contribué de manière significative à l'amélioration de la condition des réfugiés ni sur le plan global, eu égard au nombre considérable de réfugiés auxquels les pays européens refusent tout accès, ni même sur le plan individuel, en raison de la lourdeur et de la complexité des procédures administratives mises en place. La politique des Etats européens tend incontestablement à freiner ou à décourager l'octroi de l'asile.

D'autres participants à ces assises sont beaucoup plus compétents que moi pour analyser le problème considérable et massif des réfugiés de l'Afrique ou de l'Asie ou pour critiquer la pesanteur des procédures d'examen des cas individuels actuellement pratiquées en Europe. C'est pourquoi je me bornerai dans la troisième partie de cet exposé à proposer seulement quelques réflexions.

III. Vers un droit à l'asile.

1° L'accueil des réfugiés : une obligation assumée par la communauté internationale mais exécutée par les Etats.

17. L'adoption du statut du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés par la résolution 428 (V) du 14 décembre 1950 de l'Assemblée générale des Nations Unies est une claire indication de la responsabilité assumée par la communauté internationale à l'égard des réfugiés. Toutefois, comme l'organisation internationale ne dispose pas de territoire propre, l'exécution de cette obligation dépend des décisions prises par chaque Etat à titre individuel.

Les Etats européens peuvent certes se prévaloir d'une tradition libérale en la matière. Toutefois, la pratique qui s'est établie au XIX^e siècle était limitée à un nombre très restreint de demandeurs d'asile. Il s'agissait le plus souvent d'exilés politiques originaires de l'Empire tsariste, ou appartenant à l'un des peuples dominés par les monarchies d'Europe centrale (Polonais, Tchèques, Hongrois, Italiens), ou encore de différentes générations d'exilés français :

régicides après la Restauration, opposants politiques proscrits par Napoléon III, communards sous la III^e République. Les pays libéraux, Angleterre, Belgique, Suisse et, à certaines époques, la France et l'Allemagne ont ainsi accueilli quelques dizaines de milliers de réfugiés. Les réfugiés originaires d'Amérique latine, notamment les Brésiliens après le coup d'Etat de 1964 et les Chiliens après le coup d'Etat de 1973, présentent sensiblement un profil analogue.

C'est avec le nazisme qu'est apparu en Europe un phénomène plus massif d'exil politique et le phénomène n'a cessé depuis de s'amplifier et de se diversifier.

18. L'exemple du XIX^e siècle européen fait apparaître une double constante : d'une part le rôle de la proximité géographique et, de l'autre, celui de la complicité idéologique. Les gouvernants des Etats libéraux qui accueillait des réfugiés politiques se sentaient proches politiquement mais aussi culturellement et même socialement des membres de l'intelligentsia qu'ils accueillait sur leur territoire.

A cet égard, les données du problème de l'asile se sont radicalement transformées. Les pays de l'Europe de l'Est demeurent certes une source notable de réfugiés politiques au sens traditionnel du terme, car y sont seules menacées la vie et la liberté des opposants ou des dissidents politiques. Toutefois, la grande masse de réfugiés proviennent désormais de pays d'Afrique ou d'Asie et la discrimination à laquelle ils y sont soumis a souvent, surtout dans le cas de l'Afrique, un caractère ethnique ou religieux. Il en résulte ainsi que des peuples entiers ou des catégories sociales très étendues sont aujourd'hui contraints à fuir leur pays.

Compte tenu du phénomène de proximité géographique déjà signalé, l'essentiel de la charge des réfugiés originaires d'Afrique ou d'Asie repose sur les pays voisins, c'est-à-dire sur des pays eux-mêmes très pauvres. La place occupée par les pays européens dans l'accueil des réfugiés est devenue dérisoire, eu égard au nombre considérable de réfugiés actuellement recensés.

On ne saurait améliorer profondément les conditions d'exercice du droit d'asile si les pays européens ne prennent pas davantage conscience de leurs responsabilités à l'égard de réfugiés originaires d'autres parties du monde.

2^o Le concept de réfugié.

19. La définition de l'article 1er de la Convention de Genève est suffisamment large pour couvrir d'autres hypothèses que celle du réfugié politique au sens usuel durant le XIX^e siècle européen. La race, la religion, la nationalité, l'appartenance à un certain groupe social sont, à côté des opinions politiques, des causes de persécution justifiant la reconnaissance de la qualité de réfugié à celui ou à celle qui a fui cette persécution.

Seule une catégorie de personnes, celles qu'on qualifie de réfugiés culturels

ou économiques, risquerait de se trouver exclue de la définition de 1951. Certes, on ne saurait inclure dans la catégorie des réfugiés économiques ceux qui quittent leur pays parce qu'ils n'y trouvent pas de travail et n'ont pas de ressources suffisantes. En revanche, une situation intermédiaire mérite d'être prise en considération, celle des personnes qui, en raison de leur langue, de leur religion ou de leur ethnie, sont privées des droits culturels et économiques fondamentaux. Même si leur vie ou leur liberté n'est pas directement menacée, ne faut-il pas inclure dans le droit à la vie, la faculté de se procurer des ressources suffisantes par son travail ? En ce sens, si la privation des droits économiques fondamentaux a pour cause une discrimination fondée sur un des critères visés à l'article 1er de la Convention de Genève, on ne peut refuser aux réfugiés qualifiés d'économiques la qualité de réfugiés.

20. Il reste cependant que l'asile territorial accordé par un Etat n'est pas une solution adéquate quand un autre Etat dénie à un peuple ou à un groupe social la jouissance collective des droits fondamentaux. Le droit collectif qui doit être reconnu à ce peuple ou à ce groupe social est celui de jouir des droits fondamentaux sur le territoire de l'Etat auquel il appartient. Même si, à l'occasion d'assises sur le droit d'asile, on est nécessairement plus attentif aux procédures par lesquelles les réfugiés sont accueillis dans un autre Etat, on ne saurait accepter un déplacement total des responsabilités. Tout en améliorant le traitement des cas individuels, la communauté internationale a le devoir primordial de prévenir les exodes massifs de population par la garantie des droits collectifs fondamentaux des peuples et des groupes sociaux.

Si l'on prend un exemple aussi connu que celui du génocide arménien, accompagné et suivi de l'exode des survivants, il est clair que l'accueil obtenu par ceux-ci en divers pays du monde n'a pas restauré les droits fondamentaux du peuple arménien. Dans une certaine mesure, le résultat atteint correspond à l'objectif que poursuivaient cyniquement les dirigeants "jeune turc" de l'empire ottoman à l'époque du génocide et qui n'a jamais été ni démenti ni regretté par les dirigeants de la République turque. La situation actuelle des Kurdes dans la même République, situation sur laquelle la Ligue internationale pour les droits et la libération des peuples a organisé le 25 janvier 1985 une journée d'information à Genève, atteste que de tels problèmes demeurent actuels. Face aux violations systématiques de droits collectifs fondamentaux, l'exil de tout un peuple et l'octroi de l'asile ne sont pas des solutions adéquates.

3° L'élaboration d'un nouvel instrument international relatif aux réfugiés.

21. J'ai déjà indiqué que les dispositions combinées de la Convention de Genève et du Protocole de New York sont aujourd'hui dépassées. Outre une action internationale vigoureuse tendant à la restitution aux peuples qui en

sont privés de la jouissance des droits fondamentaux sur leur propre territoire, il faudrait :

a) soumettre à un organe international de contrôle la reconnaissance de la qualité de réfugié ;

b) établir entre les Etats des règles communes plus précises relatives à l'octroi de l'asile ;

La notion de pays de premier accueil est inadéquate, et parce qu'elle aggrave la charge des pays géographiquement les plus proches du pays que le réfugié a dû quitter et parce qu'elle permet aux différents Etats de se décharger sur un autre Etat du devoir d'accueillir le réfugié.

c) faire déterminer par une autorité internationale l'aptitude des différents Etats à contribuer à l'accueil des réfugiés.

22. L'égoïsme des Etats ne saurait être vaincu par le seul bon vouloir des organisations non gouvernementales de défense des droits de l'homme. L'action de celles-ci est certes indispensable et elles doivent contribuer à une meilleure information de l'opinion publique et par là exercer une pression sur les gouvernements. Toutefois, seuls les gouvernements d'Etats engagés dans un réseau d'obligations internationales seront convaincus qu'ils ne sont pas dupes de l'égoïsme des autres Etats, la générosité étant de peu de prix si elle ne s'accompagne pas de réalisme et de lucidité. La souveraineté risque de n'être qu'un alibi si l'on se rappelle que pour mieux régler leurs intérêts économiques, les Etats n'hésitent pas à consentir de larges abandons de souveraineté.