

**PROTECTION DES RÉFUGIÉS :
LE CONTEXTE INTERNATIONAL**

**Benjamin R. Dolin
Margaret Young
Division du droit et du gouvernement**

Révisé en janvier 2005



Bibliothèque
du Parlement

Library of
Parliament

**Service d'information et
de recherche parlementaires**

Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

**THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH**

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Page</u>
LA CONVENTION DES NATIONS UNIES	1
HAUT COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES POUR LES RÉFUGIÉS	3
A. Le mandat.....	3
B. L'exécution du mandat.....	3
1. La protection	3
2. La recherche de solutions durables	4
a. Le rapatriement	4
b. L'intégration au pays d'accueil.....	4
c. Le rétablissement à l'extérieur de la région	5
AUTRES ORGANISMES	5
LE RÔLE DES ÉTATS DANS LA PROTECTION DES DROITS DES RÉFUGIÉS	6
A. Assistance économique	6
B. Réétablissement.....	6
C. Protection contre le refoulement	7
D. Accords internationaux	7
1. Harmonisation au sein de l'Union européenne.....	7
2. Entente sur les tiers pays sûrs entre le Canada et les États-unis	10
MENACES QUI PÈSENT ACTUELLEMENT SUR LES DROITS DES RÉFUGIÉS.....	11
A. Pressions migratoires sur les pays occidentaux	11
B. Un monde en évolution	13



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PROTECTION DES RÉFUGIÉS : LE CONTEXTE INTERNATIONAL

Il existe dans le monde une multitude de gens dont la liberté, la sécurité et la vie même sont en danger. Certains sont menacés par l'oppression politique, d'autres par des catastrophes naturelles, alors que d'autres vivent dans des conditions économiques telles que leur simple subsistance est incertaine ou impossible. D'autres encore doivent fuir la guerre ou les conflits civils. Nombre de ces personnes sont obligées de quitter leurs foyers et de chercher refuge ailleurs, soit dans d'autres parties de leur propre pays, soit dans un pays étranger. De façon générale, on peut dire que ces gens sont des « réfugiés ». Dans la pratique, toutefois, et dans les systèmes juridiques nationaux et internationaux, le terme a une signification beaucoup plus limitée et technique. Ce sont ceux qui entrent dans la catégorie des « réfugiés » au sens technique qui font l'objet du présent document, lequel donne un aperçu du dispositif international mis sur pied pour protéger leurs droits⁽¹⁾.

LA CONVENTION DES NATIONS UNIES

La Convention relative au statut des réfugiés, adoptée par les Nations Unies en 1951, est le principal document qui régit le traitement des réfugiés par les États où se trouvent des réfugiés. Plus de 145 pays ont adhéré à la Convention et/ou à son protocole, dont les parties les plus importantes sont celles qui définissent le terme « réfugié » et celles qui prévoient des mesures contre le refoulement.

(1) Au 1^{er} janvier 2004, il y avait, selon le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, 17 093 400 personnes dans le monde qui suscitaient des inquiétudes, y compris les déplacés internes et les autres personnes suscitant des inquiétudes.

En vertu de l'article premier de la Convention, un réfugié 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; [...]

L'article 33 exprime en quoi consiste essentiellement la responsabilité des États pour ce qui est de la protection des droits des réfugiés; à cet égard, il importe toutefois de noter que la protection accordée est également devenue partie intégrante du droit coutumier international. Intitulé « Défense d'expulsion et de refoulement », l'article 33 dispose :

Aucun des États contractants n'expulsera ou ne refoulera, 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.

Il importe de comprendre ce à quoi la Convention ne pourvoit pas :

- Elle ne donne pas une définition large du terme « réfugié ». Les droits reconnus aux réfugiés en vertu de la Convention ne s'appliquent qu'à ceux qui ont traversé une frontière internationale parce qu'ils étaient persécutés pour des motifs raciaux, religieux, politiques ou sociaux. Ceux qui ont besoin d'un refuge pour des considérations autres que des motifs essentiellement politiques – c'est-à-dire la guerre, la famine, des inondations, l'apatridie, la pauvreté, etc. – et dont le sort peut susciter beaucoup d'inquiétude d'un point de vue humanitaire ne peuvent réclamer le soutien d'autres États en invoquant la Convention.
- Même si, en vertu du droit coutumier international et de la Convention, les États signataires ne doivent pas refouler les réfugiés dans le pays où ils craignent d'être persécutés, ces États ne sont pas non plus obligés de permettre aux réfugiés de demeurer en permanence sur leur territoire et ils peuvent les renvoyer dans un autre pays, sauf s'il est probable que celui-ci les renverra dans le pays où ils craignent d'être persécutés.
- Le droit des réfugiés de ne pas être refoulés n'est pas absolu. Un État a le droit de placer ses propres intérêts en matière de sécurité au-dessus de ceux du réfugié; il peut également refuser d'accueillir des gens condamnés pour des crimes graves et qui, par conséquent, constituent un danger pour la société d'accueil.

La Convention contre la torture est aussi un document digne d'intérêt, car elle contient une disposition qui interdit de refouler une personne lorsqu'il y a des motifs sérieux de croire qu'elle risque d'être soumise à la torture. De nombreux États, dont le Canada, ont prévu cette protection de la Convention dans leur processus de détermination du statut de réfugié.

Par ailleurs, il existe deux ententes régionales, une pour l'Afrique et l'autre pour l'Amérique centrale, qui élargissent la notion de réfugié pour les États signataires afin de répondre à des besoins particuliers. Dans les faits, de nombreux pays occidentaux, à des degrés divers et dans différentes conditions, accordent leur protection à une catégorie plus vaste d'individus que celle strictement définie par la Convention.

HAUT COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES POUR LES RÉFUGIÉS

A. Le mandat

En 1950, avec l'adoption par l'Assemblée générale du statut du Bureau du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), l'actuel cadre institutionnel de protection des réfugiés est entré en vigueur. Aujourd'hui, le HCR compte plus de 6 200 employés (dont la plupart travaillent sur le terrain), y compris ceux qui travaillent pour une courte période, dans 115 pays ainsi qu'à l'administration centrale de Genève. Son budget est d'environ 1 milliard de dollars américains. Le mandat général du HCR comporte deux volets : protéger les réfugiés et chercher des solutions permanentes à leurs problèmes. À l'heure actuelle, le HCR aide plus de 17,1 millions de personnes.

B. L'exécution du mandat

1. La protection

Le fait qu'ils aient besoin de protection est ce qui distingue le plus les réfugiés au sens de la Convention des autres migrants (p. ex. ceux qui veulent améliorer leur niveau de vie, qu'on appelle souvent à tort des « réfugiés économiques »). En traversant une frontière internationale, et ne voulant pas ou ne pouvant pas retourner chez eux, les réfugiés se placent en dehors du champ de la protection qu'un État accorde normalement à ses citoyens. Dans ces circonstances, l'aspect central du rôle du HCR consiste à assurer cette protection aux réfugiés, en

les protégeant contre le refoulement, en pourvoyant à leurs besoins physiques essentiels (toit, nourriture, etc.) et en garantissant le respect de leurs autres droits fondamentaux.

2. La recherche de solutions durables

Il existe une hiérarchie communément acceptée des solutions permanentes aux problèmes des réfugiés : le rapatriement dans le pays dont ils se sont enfuis, l'intégration au pays de premier asile, et le rétablissement dans un autre pays.

a. Le rapatriement

Cette solution peut être risquée. En effet, lorsqu'ils retournent dans leur milieu d'origine, les réfugiés peuvent être sérieusement menacés si la situation qui a causé leur départ ne s'est pas améliorée. Néanmoins, lorsqu'il est possible et qu'il est volontairement accepté, le rapatriement est habituellement considéré comme la meilleure solution à long terme, parce qu'il permet aux réfugiés de réintégrer leur cadre de vie habituel et leur culture. De nombreux réfugiés se rapatrient volontairement, mais lorsque de tels mouvements sont planifiés et organisés, le HCR joue un rôle clé en veillant à ce que les personnes qui rentrent dans leur pays disposent de renseignements exacts sur les conditions qui y règnent, à ce qu'elles agissent de façon volontaire et à ce que leurs droits soient protégés. En outre, il doit surveiller le traitement dont elles font l'objet lorsqu'elles sont de retour, et les aider à se réinstaller. Selon les circonstances, cette aide peut englober la mise sur pied de centres de transit ainsi que la fourniture de dons, de nourriture, de matériaux de construction et d'outillage agricole au cours de la première année du rétablissement.

b. L'intégration au pays d'accueil

L'intégration des réfugiés au tissu économique et social du pays d'accueil initial dépend de divers facteurs : le nombre de réfugiés, la structure économique et démographique du pays, la nature de sa société (y compris les différences raciales et religieuses), la situation sur les plans politique et de la sécurité ainsi que les répercussions sur l'environnement de l'installation des nouveaux venus.

L'intégration peut avoir des avantages pour les réfugiés, le HCR et le pays d'accueil. L'établissement de camps de réfugiés s'avère parfois essentiel pour répondre aux

besoins urgents, mais les camps permanents constituent souvent un obstacle à l'auto-suffisance économique à long terme des personnes visées et peuvent nuire à leur fierté et à leur estime de soi. D'autre part, les camps coûtent très cher à administrer d'année en année, de sorte que même une auto-suffisance partielle allège le fardeau du HCR. Du point de vue du pays d'accueil, les fonds consacrés aux projets d'auto-suffisance aident également le pays en général.

c. Le rétablissement à l'extérieur de la région

Dans certaines situations, lorsque le rapatriement est impossible et que le pays de premier asile ne veut pas ou ne peut pas offrir une protection continue aux réfugiés, le rétablissement, habituellement dans un pays occidental industrialisé, peut s'avérer la seule option réalisable. Toutefois, le recours à cette option est limité par le nombre restreint de terres d'accueil et par les déboursés inhérents à cet accueil. Par exemple, chacun des quelque 7 500 réfugiés parrainés par le gouvernement que le Canada est prêt à accueillir annuellement bénéficiera d'une aide financière jusqu'à l'avènement de la première des situations suivantes : la fin d'une période d'un an ou l'obtention d'un emploi.

La Convention elle-même n'impose aux pays signataires aucune obligation touchant la réinstallation des réfugiés, bien qu'une clause du Préambule exhorte les pays à reconnaître l'importance d'une solution internationale aux problèmes des réfugiés. Au cours de la période de l'après-guerre, le plus important mouvement de réinstallation est celui qui s'est déroulé à partir de l'Indochine depuis le milieu de la décennie 1970.

AUTRES ORGANISMES

De nombreux autres organismes jouent un rôle important, directement ou indirectement, dans l'aide aux réfugiés. Il s'agit de l'Organisation internationale pour les migrations, de la Croix-Rouge, de l'UNICEF, du Programme alimentaire mondial, de l'Organisation mondiale de la santé ainsi que du Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe.

Outre les organismes internationaux, les organisations non gouvernementales de divers pays contribuent à l'établissement des réfugiés et, en particulier dans les pays occidentaux, jouent un rôle important dans la défense de leurs droits, notamment lorsque ceux-ci

semblent en contradiction avec ce que le gouvernement perçoit comme les intérêts du pays. Elles peuvent également défendre avec efficacité les droits de réfugiés particuliers lorsque ceux-ci semblent avoir été traités injustement ou lorsque des erreurs semblent avoir entaché le processus de détermination de leur statut.

LE RÔLE DES ÉTATS DANS LA PROTECTION DES DROITS DES RÉFUGIÉS

Le fait que les réfugiés s'enfuient d'un pays et arrivent dans un autre et qu'ils sont parfois réinstallés dans un troisième pays, constitue une réalité incontournable et importante du monde moderne. En effet, le HCR n'a pas le pouvoir de pénétrer sur le territoire d'un pays quelconque, ni de surveiller ou d'aider les camps de réfugiés qui s'y trouvent, sans l'autorisation du pays en question. Les différents pays contribuent à la protection des droits des réfugiés de trois principales façons, à savoir l'assistance économique, le rétablissement et la protection contre le refoulement.

A. Assistance économique

Sans appui financier, de nombreux pays de premier asile, dont la plupart se trouvent dans le tiers monde, seraient incapables de soutenir un tel fardeau, en particulier lors d'arrivées massives de réfugiés. Par conséquent, il est essentiel d'accorder une aide financière au HCR et aux autres organismes humanitaires afin qu'ils soient en mesure de fournir les secours d'urgence et d'assurer la protection à long terme nécessaire. Les envois d'aide alimentaire sont également importants.

B. Réétablissement

Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, le réétablissement dans des pays situés à l'extérieur de la région est la moins souhaitable des solutions à long terme, mais elle est tout de même parfois inévitable. Les principaux pays de réétablissement, si l'on considère le nombre réel de réfugiés acceptés, sont les États-Unis, le Canada et l'Australie, mais d'autres pays partagent également le fardeau, certains s'occupant principalement de réfugiés difficiles à placer, comme les handicapés. Comme nous l'avons déjà indiqué, le plus important effort de

réinstallation déployé au cours des 40 dernières années est celui touchant les réfugiés d'Indochine.

Il convient de noter que le fait d'offrir des possibilités de réinstallation à des réfugiés ne menace pas les intérêts d'un pays au même titre que les arrivées sans démarche préalable. Dans le premier cas, les États conservent leur prérogative absolue de décider s'ils vont admettre des réfugiés et lesquels ils vont admettre, et de déterminer leur nombre. Ils peuvent choisir les réfugiés qui pourront le mieux s'adapter au pays (comme le fait le Canada), ou retenir ceux qui répondent à d'autres critères de leur choix. Par contre, les arrivées sans démarche préalable ne laissent au pays en cause que très peu de latitude. Les problèmes qui en découlent sont examinés ci-dessous.

C. Protection contre le refoulement

Outre l'assistance économique et les possibilités de rétablissement offertes aux réfugiés, le devoir le plus important d'un État consiste à s'assurer que les gens ne sont pas renvoyés de force dans un pays où ils affirment être menacés de persécution. Cette protection peut être temporaire ou à long terme, mais elle existe indépendamment de la Convention, en vertu du droit coutumier international. La Convention elle-même ne précise pas comment établir le bien-fondé d'une demande du statut de réfugié. De fait, de nombreux signataires ne suivent aucune procédure officielle à cet égard, préférant s'en remettre au HCR. D'autres, principalement des pays occidentaux, ont élaboré des règles administratives ou quasi judiciaires qui leur permettent de déterminer si une demande est justifiée.

La question de la reconnaissance du statut est souvent liée à des considérations politiques et aux exigences et procédures particulières de l'État. Il n'est donc pas surprenant que les taux de reconnaissance varient d'un pays à l'autre, ou que les gens de certaines nationalités aient plus de facilité que d'autres à se faire reconnaître comme réfugiés.

D. Accords internationaux

1. Harmonisation au sein de l'Union européenne

Le travail d'harmonisation des procédures en matière d'asile au sein de l'Union européenne (UE) a été complexe et difficile, et il se poursuit toujours. Bien que les États

membres traitent les demandes d'asile indépendamment les uns des autres – et appliquent souvent des critères juridiques différents –, il y a eu beaucoup d'efforts de déployés pour déterminer quel État devrait être chargé de l'examen d'une demande.

En adoptant l'Accord de Schengen⁽²⁾, les États membres se sont efforcés de régler les problèmes du « magasinage pour un pays d'asile » et des demandes multiples. La Convention de Dublin de 1997⁽³⁾ visait à établir des critères permettant de déterminer l'État chargé d'examiner les demandes d'asile présentées à l'UE⁽⁴⁾. Signée en juin 1990, elle n'est entrée en vigueur qu'en septembre 1997, en grande partie à cause de difficultés rencontrées dans les parlements nationaux. L'article 63 du Traité d'Amsterdam (signé en octobre 1997 et entré en vigueur en mai 1999) prévoyait l'établissement d'un mécanisme commun d'examen des demandes d'asile. À une réunion du Conseil européen tenue à Tampere (Finlande) en 1999, l'UE a déclaré son intention d'appliquer les dispositions du Traité en établissant un mécanisme

-
- (2) En 1985, la France, l'Allemagne et les pays du Benelux ont, en dehors du cadre de la Communauté européenne, signé l'Accord de Schengen, qui prévoyait l'abolition graduelle des contrôles à leurs frontières communes. Entre 1985 et 1990, pour régler les questions de sécurité découlant de ce processus, ces États ont négocié le Traité de Schengen. Un volet du traité portait sur la circulation des personnes qui ne sont pas des ressortissants de l'UE et, en particulier, des demandeurs d'asile : titre II, chapitre 7 de la *Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les Gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes*, 19 juin 1990.
- (3) *Convention relative à la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres des Communautés européennes – Convention de Dublin*, Journal officiel C 254, 19/08/1997, p. 0001 à 0012.
- (4) Voici, par ordre de priorité, les critères de la Convention de Dublin servant à déterminer la responsabilité des États membres :
1. Si le demandeur d'asile a un membre de sa famille qui s'est vu reconnaître la qualité de réfugié dans un État membre et qui y réside légalement, cet État est responsable de l'examen de la demande, à la condition que le demandeur le souhaite (art. 4).
 2. Si le demandeur est titulaire d'un visa en cours de validité, l'État membre qui a délivré ce visa est responsable de l'examen de la demande (par. 5(1)).
 3. Si le demandeur est titulaire d'un visa, même expiré, l'État membre qui a délivré ce visa est responsable de l'examen de la demande (par. 5(2) à 5(4)).
 4. S'il peut être prouvé que le demandeur a franchi irrégulièrement la frontière d'un État membre en venant d'un État non membre, l'État membre est responsable de l'examen (art. 6).
 5. La responsabilité de l'examen d'une demande d'asile incombe à l'État membre responsable du contrôle de l'entrée de l'étranger sur le territoire de l'UE sauf si l'étranger est dispensé de visa dans le premier État membre *et* dans l'État membre où il se trouve (art. 7).
- Si aucun des critères ci-dessus ne s'applique, le premier État membre auprès duquel la demande d'asile a été présentée est responsable de l'examen (art. 8).

européen commun d'examen des demandes d'asile par l'application intégrale et inclusive de la Convention de Genève. Dans le cadre de ce processus, la Convention de Dublin a été remplacée par le Règlement du Conseil n° 343/2003 (le « Règlement ») en février 2003. Ce règlement est parfois désigné sous le nom de « Dublin II ». Il a pour but d'établir les mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile et de faire en sorte qu'un seul État traite la demande. Il reproduit une bonne partie de la Convention de Dublin et est considéré comme une étape de plus dans le processus d'harmonisation.

Une des grandes conséquences du Traité d'Amsterdam est qu'en mai 2004, à la suite des modifications au Traité sur l'Union européenne, les politiques d'immigration et d'asile sont passées du troisième pilier de l'UE au premier⁽⁵⁾. Dans le troisième pilier, l'unanimité des États membres est requise pour les décisions, et le processus décisionnel est intergouvernemental. Dans le premier pilier, les institutions de l'UE jouent un rôle plus important. Par exemple, la Commission européenne a maintenant le droit d'initiative exclusif (le droit exclusif de proposer des lois) et le Conseil des ministres⁽⁶⁾ peut prendre des décisions à la suite d'un vote à la majorité qualifiée.

Par ailleurs, l'UE a adopté la Charte des droits fondamentaux à la réunion du Conseil européen tenue à Nice en décembre 2000. Cette charte consacre le droit d'asile, comme en fait foi l'article 18 : « Le droit d'asile est garanti dans le respect des règles de la convention de Genève du 28 juillet 1951 et du protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés et conformément au traité instituant la Communauté européenne. »

De nombreux défenseurs des droits de la personne soutiennent que le projet d'harmonisation de l'UE n'a donné lieu qu'à l'adoption fragmentaire du « plus petit dénominateur commun », à savoir des mesures restrictives⁽⁷⁾. Même le Haut Commissariat des Nations Unies

(5) Le premier pilier se compose des trois communautés européennes : la Communauté européenne (qui s'appelait auparavant la Communauté économique européenne); Euratom (Communauté européenne de l'énergie atomique); et la Communauté européenne du charbon et de l'acier. Le deuxième pilier (politique commune en matière d'affaires étrangères et de sécurité) et le troisième (coopération pour la justice et les affaires intérieures) sont des domaines dans lesquels les États membres ont convenu d'élaborer peu à peu des politiques communes.

(6) Aussi appelé le Conseil de l'UE, cet organisme se compose de représentants des États membres et a pour rôle principal d'établir des lois et de les appliquer.

(7) Jacqueline Bhabha, « European Harmonization of Asylum Policy: A Flawed Process », *Virginia Journal of International Law*, vol. 35, 1994, p. 101.

pour les réfugiés, qui a soutenu par le passé le processus d'harmonisation et l'adoption de politiques sur les tiers pays sûrs, signale maintenant que les récentes initiatives de l'UE pourraient provoquer la détérioration des normes de protection des réfugiés. Le Haut Commissaire, Ruud Lubbers, a mis en lumière trois grandes préoccupations – « pays sûrs », procédures à la frontière et droit de rester pendant un recours – indiquant que les récentes mesures d'harmonisation en matière d'asile pourraient « aller à l'encontre du droit international établi »⁽⁸⁾. D'autres experts ont aussi critiqué le projet de l'UE, estimant qu'il a entraîné la violation de garanties fondamentales, comme le droit d'être protégé contre le refoulement⁽⁹⁾. Certains ont même dit que, sous l'apparence de l'harmonisation, les gouvernements européens ont en fait abandonné leur engagement à l'égard d'un système interrégional de détermination du droit d'asile⁽¹⁰⁾.

2. Entente sur les tiers pays sûrs entre le Canada et les États-Unis

En vertu de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* du Canada, le ministre peut désigner un pays comme l'État où les demandeurs du statut de réfugié peuvent être retournés pour faire leur demande de protection⁽¹¹⁾. La disposition sur la désignation d'un « tiers pays sûr » existe dans la législation canadienne depuis 1989, mais n'est entrée en vigueur que tout récemment. En août 2002, le Canada et les États-Unis ont signé une entente, qui constituait la première étape de ce processus et dont la mise en application a attendu un peu plus de deux ans : depuis le 29 décembre 2004, certains demandeurs d'asile doivent présenter leur demande dans le dernier des deux pays où ils étaient présent.

(8) « Le Haut Commissaire Lubbers fait part de son inquiétude face à la détérioration des normes dans les directives de l'UE sur le droit d'asile », communiqué du HCR, 24 novembre 2003, Genève.

(9) Voir, par exemple : Gretchen Borchelt, « The Safe Third Country Practice in the European Union: A Misguided Approach to Asylum Law and a Violation of International Human Rights Standards », *Columbia Human Rights Law Review*, vol. 33, 2002, p. 473; Gabriela I. Coman, « European Union Policy on Asylum and its Inherent Human Rights Violations », *Brooklyn Law Review*, vol. 64, 1998, p. 1217; Maryellen Fullerton, « Failing the Test: Germany Leads Europe in Dismantling Refugee Protection », *Texas International Law Journal*, vol. 36, 2001, p. 231; Agnes Hurwitz, « The 1990 Dublin Convention: A Comprehensive Assessment », *International Journal of Refugee Law*, vol. 11, 1999, p. 646; Sabine Weidlich, « First Instance Asylum Proceedings in Europe: Do Bona Fide Refugees Find Protection? », *Georgetown Immigration Law Review*, vol. 14, 2000, p. 643.

(10) James C. Hathaway, « Harmonizing for Whom? The Devaluation of Refugee Protection in the Era of European Economic Integration », *Cornell International Law Journal*, vol. 26, 1993, p. 719.

(11) Voir l'al. 101(1)e) et l'art. 102 de la *Loi*.

L'entente entre le Canada et les États-Unis est basée sur le même principe, le partage de la charge, que le mécanisme de l'UE, mais elle en diffère sous certains points. La principale différence est que l'entente ne s'applique qu'aux personnes qui demandent le statut de réfugié à un point d'entrée terrestre. Elle a aussi une portée plus limitée que le vaste dispositif européen formé d'instruments, de directives et de règlements, qui vise en définitive à établir un système totalement harmonisé comportant des procédures communes de détermination. L'entente canado-américaine est toutefois semblable au mécanisme de l'UE en ce qui a trait aux dérogations faites pour des personnes qui seraient autrement assujetties à la règle du tiers pays sûr, comme les mineurs non accompagnés et les demandeurs dont un membre de la famille s'est déjà vu reconnaître le statut de réfugié dans le pays de destination⁽¹²⁾.

MENACES QUI PÈSENT ACTUELLEMENT SUR LES DROITS DES RÉFUGIÉS

Nombre des menaces actuelles qui pèsent sur les droits des réfugiés existent depuis des temps immémoriaux, à savoir celles qui découlent de régimes oppressifs, de conflits civils, de luttes inter-ethnies, de la pauvreté, etc. Il est devenu banal de répéter que le monde doit accorder plus d'attention à ces causes fondamentales des mouvements de réfugiés. Il n'en reste pas moins qu'il y a des réfugiés aujourd'hui, et qu'il y en aura demain. Et l'on continuera de s'occuper d'eux par le truchement des lois, institutions et pratiques qui forment le système de protection limité décrit ci-dessus. Cependant, au cours de la dernière décennie, ce système et ses composantes ont fait l'objet de pressions additionnelles.

A. Pressions migratoires sur les pays occidentaux

Au cours de la dernière décennie, les pays européens et nord-américains ont dû composer avec des augmentations croissantes du nombre de personnes en quête d'asile. Le système canadien, conçu pour traiter un petit nombre de demandes, a été débordé dans les années 80; il en est résulté un arriéré d'environ 95 000 revendications à la fin de 1988. À l'heure actuelle, plus de 20 000 nouvelles revendications sont présentées chaque année.

(12) Le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration de la Chambre des communes a mené une étude sur la mise en œuvre du règlement relatif à l'entente sur les tiers pays sûrs vers la fin de 2002. Le rapport qu'il a présenté – *Le règlement sur les tiers pays sûrs* – énonce certaines inquiétudes au sujet de l'incidence de l'entente.

Les afflux massifs mettent durement à l'épreuve des systèmes conçus pour traiter des quantités beaucoup plus réduites de demandes. En effet, un bon nombre de ceux qui demandent asile sont des gens cherchant à immigrer plutôt que des réfugiés véritables. D'autres cherchent un refuge par suite de guerres ou de conflits civils : ils ne correspondent donc pas à la stricte définition de la Convention. En outre, plus augmente le nombre de demandeurs, plus il devient difficile de distinguer entre les demandes valides et les autres dans un délai raisonnable.

On parle de demandes présentées « sans démarche préalable » pour désigner celles qui n'utilisent pas les filières habituelles de l'immigration et qui sont par conséquent imprévisibles. Même si l'on fait abstraction des difficultés pratiques inhérentes à l'accueil d'un nombre relativement important de personnes, de tels mouvements compliquent le contrôle des frontières pour les États souverains et sont donc considérés comme menaçants pour cette seule raison. Même des pays ayant des programmes d'accueil d'immigrants, comme le Canada, sont très préoccupés par les questions de contrôle, notamment parce qu'il est clair que l'opinion publique soutient des programmes généreux sous réserve de l'application de contrôles adéquats et de l'acceptation des seuls réfugiés véritables.

En réponse à ces pressions migratoires, les pays occidentaux ont commencé dans les années 1980 à resserrer leurs systèmes de détermination du statut de réfugié et à instaurer des contrôles visant à décourager les arrivées sans démarche préalable. Parmi les méthodes en question, mentionnons les restrictions par l'imposition de visas, les amendes infligées aux compagnies aériennes transportant des personnes non munies de documents, des pratiques plus strictes de retour dans des pays sans risques, la détention de demandeurs et des droits restreints en matière d'emploi. Certains pays ont également adopté des accords multilatéraux, dont il a été question plus haut.

Il faut bien se rendre compte que seul un très petit pourcentage de réfugiés quittent leur région pour demander l'asile dans l'Ouest. D'un autre côté, les processus de détermination du statut de réfugié des pays industrialisés sont individualisés, bureaucratiques, souvent interminables et très coûteux. En outre, les réfugiés acquièrent le droit d'adhérer à des systèmes exhaustifs de sécurité sociale dont les frais sont assumés par les contribuables.

Si l'on a examiné la hausse des migrations selon l'angle restrictif de la réaction des gouvernements d'accueil et de la menace inhérente pour les réfugiés véritables, il ne fait aucun doute non plus que les arrivées à l'Ouest sans démarche préalable absorbent une part

disproportionnée des ressources mondiales consacrées aux réfugiés, de beaucoup supérieure au budget total du HCR.

D'autre part, on peut affirmer que ceux qui arrivent à l'Ouest sans démarche préalable ne sont pas représentatifs de l'ensemble de la population des réfugiés, car il s'agit la plupart du temps d'hommes jeunes et assez débrouillards pour obtenir par le biais des systèmes de visa et de contrôle le droit de voyager à l'Ouest. Entre temps, un nombre disproportionné de femmes et d'enfants demeurent dans les camps de réfugiés.

Malgré toutes ces contradictions et difficultés, la notion de terre d'asile demeure au coeur du système de protection des réfugiés. Dans tous les pays occidentaux, le défi qu'il faudra continuer de relever dans l'avenir est celui de définir comment concilier l'action et rationaliser les systèmes de détermination du statut de réfugié sans compromettre l'équité et la fiabilité et comment instituer des contrôles appropriés aux frontières sans empêcher les véritables réfugiés de trouver une terre d'accueil.

B. Un monde en évolution

Au cours des presque 50 années d'existence du HCR, le monde a changé du tout au tout. Le nombre de réfugiés n'a cessé d'augmenter régulièrement, particulièrement au cours des quinze dernières années, et, s'il est vrai qu'on a trouvé une solution durable dans certains cas, un nombre beaucoup plus grand de cas ne semblent pas pouvoir être résolus. Ainsi, la situation de l'ex-Yougoslavie a soumis à d'énormes pressions les organisations internationales ainsi que les États européens où les personnes déplacées ont cherché refuge. À l'heure actuelle, de nombreux réfugiés viennent du tiers monde et ne correspondent pas nécessairement à la définition étroite de la Convention; qui plus est, face aux mouvements de masse et à la persécution dont ils témoignent, un mode d'action individualisé ne peut plus convenir. Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, l'institution de l'asile à l'Ouest est menacée par des migrations à grande échelle du Sud au Nord et, possiblement, par d'autres migrations non négligeables d'Est en Ouest. Il faudra donc constamment s'adapter à ces changements et réagir aux pressions exercées sur le système. Le comité exécutif du HCR a établi un groupe de travail chargé d'étudier tous les aspects de la protection des réfugiés de nos jours. Une seule chose est certaine : la solution à ces problèmes ne sera pas facile.