Les défis de la détermination du statut de réfugié par le HCR

Delphine Burriez

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/revdh/14291>

DOI : 10.4000/revdh.14291

ISSN : 2264-119X

Éditeur

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Référence électronique

Delphine Burriez, « Les défis de la détermination du statut de réfugié par le HCR », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], 21 | 2022, mis en ligne le 20 janvier 2022, consulté le 26 septembre 2022. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/14291> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/revdh.14291>

Ce document a été généré automatiquement le 26 septembre 2022.

Tous droits réservés

Les défis de la détermination du statut de réfugié par le HCR

Delphine Burriez

- ¹ La « détermination du statut de réfugié » (ci-après « DSR ») constitue le point cardinal de la protection des réfugiés, « the doorway to the protection and assistance that the international community provides to refugees »¹. Elle est définie par le Haut Commissariat pour les réfugiés (ci-après « HCR ») comme « la procédure légale ou administrative par laquelle les gouvernements ou le HCR déterminent si une personne sollicitant une protection internationale est réfugiée au regard du droit international, régional ou national »². La DSR a pour seul objet de « constater » l'existence de la qualité de réfugié, celle-ci étant acquise dès que la personne satisfait la définition de réfugié en application des instruments pertinents³. Dit autrement, la décision reconnaissant le statut de réfugié a un caractère purement reconnaissant ; elle ne fait que reconnaître une situation factuelle qui existait antérieurement. Ce caractère reconnaissant n'enlève toutefois rien à l'importance que revêt la procédure de DSR pour la protection des réfugiés car c'est à travers cette « procédure légale ou administrative » que la qualité de réfugié peut être juridiquement reconnue et, en conséquence, que les droits attachés à celle-ci peuvent être effectivement exercés. Indissociable de la reconnaissance des droits, la DSR relève en principe de la compétence de l'Etat sur le territoire duquel se trouve le réfugié. Si la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés ne fait pas expressément obligation aux Etats de procéder à la détermination du statut de réfugié, il est admis que « [l]orsqu'un Etat devient partie à la Convention de 1951, il accepte l'obligation de déterminer à qui, sur son territoire, s'applique la Convention »⁴. Dans ce cadre, les décisions reconnaissant ou non le statut de réfugié constituent autant d'actes unilatéraux de l'Etat qui mettent en œuvre la Convention et plus particulièrement son article premier qui définit le réfugié comme toute personne « 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 ». Il en va de même pour la Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des

réfugiés en Afrique adoptée le 10 septembre 1969⁵, autre instrument conventionnel de protection des réfugiés.

- 2 La pratique connaît toutefois des hypothèses dans lesquelles la détermination du statut est réalisée non par l'Etat mais par une institution internationale. On peut envisager ici le cas de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) qui est chargé de fournir assistance et protection aux « réfugiés palestiniens »⁶ et à leurs descendants directs. Mais la protection accordée par cet organe subsidiaire ne semble pas s'appuyer sur une procédure de DSR à proprement parler. L'UNRWA n'est en effet pas chargé d'apprécier individuellement l'existence de craintes ouvrant la qualité de réfugié mais de déterminer la satisfaction de critères objectifs relatifs notamment à la résidence de l'intéressé. Dans la documentation officielle d'ailleurs, l'UNRWA procède à l'« enregistrement »⁷ des réfugiés palestiniens et non à la « détermination » de leur statut. Il en va différemment du Haut Commissariat pour les réfugiés qui est quant à lui associé, selon des modalités variables, à la DSR. Tantôt, il intervient pour assister l'Etat dans l'adoption ou la mise en œuvre de la procédure de détermination du statut de réfugié. Il peut, dans ce cadre, participer directement à la décision relative à la demande d'asile (en première instance et/ou en appel), en fournissant un avis aux autorités nationales compétentes ou en intervenant en tant que simple observateur⁸. Mais dans toutes ces hypothèses, le DSR relève toujours de la compétence de l'Etat qui exécute, le cas échéant, son obligation conventionnelle et le HCR n'intervient qu'au titre de la coopération avec ce dernier⁹. Tantôt, le HCR procède lui-même à la détermination du statut de réfugié. Tel peut être le cas lorsque l'Etat n'est partie à aucun instrument de protection des réfugiés ou lorsque, partie à un tel instrument, il n'a pas mis en place les mécanismes permettant de procéder à la détermination du statut de réfugié. Dans ce cas, la procédure et la décision à laquelle elle aboutit relèvent de la seule compétence du HCR. Cette détermination institutionnelle du statut de réfugié repose sur une longue pratique¹⁰ et a perduré malgré l'augmentation du nombre d'Etats parties à la Convention de Genève.
- 3 En 2020, le HCR a conduit des opérations de DSR dans 51 pays¹¹. Il n'a toutefois enregistré que 49 100 demandes, soit 59 % de moins qu'en 2019, du fait de la crise sanitaire et des restrictions de déplacements qui ont entravé les mouvements migratoires. Pour l'année 2019, plus révélatrice de la pratique, les cinq Etats sur le territoire desquels l'activité de DSR du HCR a été la plus importante (en nombre de demandes) étaient la Malaisie (avec 27 375 nouvelles demandes enregistrées), l'Egypte (avec 23 558 nouvelles demandes enregistrées), la Libye (avec 12 143 nouvelles demandes enregistrées), Trinidad et Tobago (avec 9 184 nouvelles demandes enregistrées) et l'Inde (avec 6 801 nouvelles demandes enregistrées)¹². Avant 2018, c'est en Turquie que l'activité du HCR était de loin la plus importante, avec 126 054 nouvelles demandes enregistrées en 2017 et 83 801 en 2018, principalement formulées par des afghans et des irakiens¹³. Le cas de la Turquie avait ceci de singulier que l'Etat est partie à la Convention de Genève mais a maintenu la réserve géographique qui limite son application aux seuls réfugiés européens. En conséquence, seule la détermination du statut de réfugié des ressortissants européens était opérée par l'Etat, celle des ressortissants non européens, les plus nombreux, relevait du HCR. Mais depuis 2018, cette responsabilité a été « transférée » aux autorités nationales, et plus

particulièrement au « Directorate General of Migration Management » (DGMM) qui est donc devenu la seule autorité procédant à la DSR sur le territoire¹⁴.

- 4 Il ressort de ces chiffres que le HCR apparaît comme une importante (sur le plan quantitatif) autorité de détermination du statut de réfugié dans le monde¹⁵. Pourtant, cette activité n'a que peu attiré l'attention de la doctrine. Parmi les travaux publiés en langue anglaise, on notera plusieurs contributions qui ont souligné l'insuffisance des garanties procédurales encadrant la pratique du HCR¹⁶. D'autres travaux critiquent, parfois de manière particulièrement sévère, le principe même d'une détermination institutionnelle du statut de réfugié¹⁷. Il est vrai que ce mécanisme interroge. S'il n'y a rien de contestable à ce que le HCR mène des activités sur le territoire d'un Etat, la DSR se distingue des autres missions opérationnelles d'assistance et de protection menées par l'organe subsidiaire. Elle a en effet pour objet de procéder à une qualification juridique qui détermine le bénéfice d'une protection internationale. Lorsque l'Etat n'est pas partie à la Convention de Genève ou à un autre instrument conventionnel (on notera que sur les 51 Etats sur le territoire desquels opère le HCR, 28 ne sont parties à aucun instrument conventionnel¹⁸), l'intervention du HCR peut se justifier par la nécessité de pallier l'absence de procédure interne et d'une volonté politique en faveur de la protection des réfugiés¹⁹. Mais, dans le même temps, cette intervention du HCR peut dissuader l'Etat de ratifier les instruments conventionnels existants et notamment la Convention de Genève²⁰. Il est alors déterminant que cette activité soit, a minima, associée à des négociations en vue de la ratification par l'Etat desdits instruments²¹. Lorsque l'Etat est partie à la Convention de Genève, le rôle du HCR suscite encore davantage de questionnements. Il apparaît comme une « anomalie » dès lors que, comme vu précédemment, la Convention fait obligation à l'Etat de procéder à la détermination du statut de réfugié, c'est-à-dire à la fois de prévoir la procédure pertinente et de la mettre en œuvre à l'égard des réfugiés présents sur son territoire. Dans ce cas, l'institution internationale vient pallier le non-respect par l'Etat de ses obligations internationales et son intervention peut dissuader l'Etat de s'y conformer. Le cas égyptien est particulièrement éclairant à cet égard. Alors que l'Etat a ratifié la Convention de Genève le 22 mai 1981, la détermination du statut de réfugié est toujours réalisée par le HCR, en application d'un Mémoire conclu en 1954²². Ces situations questionnent la politique du HCR en la matière et soulèvent de nombreuses questions juridiques. Le droit international des réfugiés fait de l'Etat l'acteur central de la protection, dont dépend la réalisation des droits reconnus aux réfugiés présents sur son territoire. La circonstance que la DSR est réalisée par une institution internationale modifie ce schéma et interroge tant le fondement juridique de cette fonction exercée par le HCR (I) que ses conséquences sur la réalisation des droits des réfugiés (II).

I. Le fondement de la détermination institutionnelle du statut de réfugié, reflet de l'ambivalence du mécanisme

- 5 En tant qu'organe subsidiaire de l'Assemblée générale des Nations unies, le HCR ne peut agir que conformément au mandat qui lui a été confié par cette dernière. Le Statut, adopté le 14 décembre 1950 en annexe de la résolution n° 428(V), attribue à l'organe « les fonctions de protection internationale, sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies, en ce qui concerne les réfugiés qui entrent dans le cadre du présent

statut »²³. A défaut de mention expresse de la DSR, c'est à cette fonction générale de protection que l'activité du HCR en la matière peut être rattachée. A l'instar de ce qui a été dit plus haut des obligations conventionnelles des Etats, la protection des réfugiés est indissociable de la détermination préalable de leur statut si bien que la fonction de protection dévolue au HCR lui confère compétence pour procéder à cette détermination²⁴. On le voit, la DSR par le HCR repose sur le mandat conféré à l'institution et non sur la Convention de Genève²⁵. Cette précision a son importance car elle emporte des conséquences sur l'étendue de la compétence du HCR (A). Mais ce fondement indiscutable à la compétence du HCR ne suffit pas à dépasser l'obstacle constitué par la souveraineté de l'Etat sur le territoire duquel l'institution entend intervenir. La mise en œuvre du mandat du HCR nécessite de recueillir le consentement de l'Etat et de s'assurer de sa coopération (B).

A. Le mandat du HCR, fondement de sa compétence en matière de DSR

- 6 Si le mandat du HCR fonde son action en matière de DSR, il ne lui fait pas obligation de la réaliser. Ainsi que le précise M. Kagan: « UNHCR's mandate allows it to choose to do RSD, but it has no specific duty to conduct RSD »²⁶. Les opérations de DSR relèvent donc de la politique interne de l'organe, dont la légitimité (plus que la légalité) peut être questionnée. Cet auteur s'est interrogé sur les circonstances dans lesquelles le HCR exerce cette compétence. Pour l'auteur, la politique du HCR en matière de DSR repose sur une approche pragmatique basée sur la nécessité de combler « a gap left by a government »²⁷. Ainsi, l'absence d'un mécanisme national de détermination du statut de réfugié justifie à elle seule l'intervention du HCR, qu'elle qu'en soit la cause : absence d'obligation pesant sur l'Etat de procéder lui-même à la DSR ou non-satisfaction par l'Etat de cette obligation. Ce « gap-filling mode »²⁸ apparaît comme une manifestation du concept de « negative responsibility » développé par Guy S. Goodwin-Gill pour analyser les opérations d'assistance humanitaire qui ont été maintenues par le HCR, notamment au Rwanda et en Ex-Yougoslavie, alors qu'elles devenaient difficilement conciliables avec son mandat²⁹. Dans ces hypothèses, « UNHCR resists stopping operations that fall short of international standards because it would feel responsible for failing to act in the face of dramatic need »³⁰. Cette logique place le HCR dans une situation ambiguë: « [n]egative responsibility gives UNHCR a limitless burden while simultaneously allowing states to stand back and let UNHCR do the hard work of implementing refugee protection »³¹. Afin d'éviter de tomber dans le piège de la substitution de l'Etat, illustré par le cas égyptien mentionné plus haut, M. Kagan considère que le HCR ne devrait mener de DSR que « in fewer countries and for shorter periods than it does now »³². Plus précisément, le HCR « can offer to perform RSD where governments are willing to take concret and active steps to improve their refugee protection policies »³³ et devrait par conséquent exiger des contreparties à l'Etat en matière de droit des réfugiés (accès à l'école, aux soins...), tout particulièrement lorsque l'Etat a adhéré à la Convention de Genève³⁴. Si le fondement juridique de l'action du HCR en matière de DSR ne pose pas de difficultés, sa mise en œuvre heurte des enjeux contradictoires, si bien que la politique du HCR échappe difficilement aux critiques. Si aujourd'hui on lui reproche parfois d'intervenir trop largement au titre de la DSR, on pourrait lui reprocher, demain, de ne pas intervenir suffisamment.

- 7 Sur le plan juridique, la circonstance que la fonction DSR du HCR se fonde sur son mandat emporte plusieurs conséquences. Premièrement, l'activité du HCR ne peut concerner que les « réfugiés » qui entrent dans les limites *ratione personae* de son mandat. Il est à noter à cet égard que la définition du réfugié au sens du mandat n'est pas en tout point identique à celle de la Convention de Genève. Le Statut du HCR définit le réfugié de manière à la fois plus stricte et plus large que la Convention. Plus stricte, car il ne mentionne pas comme motifs de persécution « l'appartenance à un groupe social » qui permet notamment, en application de la Convention de Genève, de prendre en compte les persécutions fondées sur l'orientation sexuelle³⁵. Plus large, car il ne contient pas les limitations spatiales et temporelles qui sont prévues par la Convention de Genève et qui permettent aux Etats de limiter son champ d'application aux seules personnes dont les craintes d'être persécutées sont liées aux événements politiques survenus avant 1951 sur le sol européen³⁶. Toutefois, ces limites ayant été supprimées par le Protocole de New-York du 31 janvier 1967 qui a été largement ratifié³⁷, la définition des réfugiés au titre de la Convention coïncide depuis lors assez largement avec la catégorie des personnes relevant du mandat du HCR au titre du Statut³⁸. Mais il convient également de prendre en compte l'évolution qu'a connue le mandat du HCR à travers les résolutions adoptées par l'Assemblée générale des Nations unies postérieurement au Statut³⁹. Celle-ci a en effet reconnu, de manière souvent implicite et parfois rétroactive⁴⁰, les actions de protection menées par le HCR à l'égard des déplacés internes, des exilés de guerre ou encore des réfugiés rapatriés, catégories ne relevant ni du Statut du HCR ni de la définition conventionnelle du réfugié⁴¹. Cet élargissement du mandat répond à l'approche globale de la fonction de protection qui s'impose au HCR sur le terrain où les catégorisations juridiques paraissent inadaptées, voire incongrues⁴². Il crée toutefois une « dichotomie »⁴³ entre le champ particulièrement large d'intervention du HCR et le champ plus limité d'application des obligations conventionnelles, qui, on le verra, soulève des difficultés lorsqu'il s'agit d'articuler les deux systèmes.
- 8 Deuxièmement, la fonction de protection du HCR s'exerce indépendamment de la qualité de partie à la Convention de Genève ou à un autre instrument conventionnel. Dit autrement, la protection des réfugiés se trouvant sur le territoire d'un Etat non partie relève du mandat de protection du HCR⁴⁴. Cette solution repose sur l'universalité du mandat du HCR qui, issu d'une résolution de l'Assemblée générale des Nations unies, produit ses effets à l'égard de l'ensemble des Etats membres des Nations unies⁴⁵. L'universalité du mandat – qu'il résulte du Statut ou des résolutions postérieures de l'Assemblée générale – constitue la pierre angulaire de l'activité du HCR au-delà de la seule question de la DSR. Le HCR qualifie ainsi le Statut de HCR de « pivot des efforts du HCR visant à assurer la protection internationale des réfugiés », du fait que « ce Statut qui a, comme les résolutions de l'AG une application universelle, peut toujours être invoqué, que l'Etat (...) soit ou non partie aux instruments de base concernant les réfugiés »⁴⁶. Les implications de l'universalité du mandat s'illustrent toutefois tout particulièrement en matière de DSR car elle permet au HCR d'établir le statut de réfugié en faveur d'exilés situés sur le territoire d'un Etat qui n'est soumis à aucune obligation en matière de protection. Mais alors, c'est la mise en œuvre du mandat, tout universel qu'il soit, qui doit être questionnée : comment procéder à la DSR sur le territoire d'un Etat qui n'a souscrit aucune obligation en matière de protection des réfugiés ?

B. Le consentement et la coopération de l'Etat, conditions d'exercice de la compétence de DSR du HCR

- 9 Le droit international n'impose aucune obligation aux Etats d'accepter que le HCR procède à la détermination du statut de réfugié sur son territoire, qu'il s'agisse d'Etats parties ou non parties aux instruments conventionnels de protection. La Convention de Genève qui « établit un lien formel entre les Etats et le HCR »⁴⁷ prévoit bien en son article 35§1 une obligation de coopération, selon laquelle « [l]es Etats Contractants s'engagent à coopérer avec le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (...) dans l'exercice de ses fonctions et en particulier à faciliter sa tâche de surveillance de l'application des dispositions de cette Convention ». Mais cette obligation est formulée de manière générale et n'est pas précisée, au-delà de l'obligation faite au §2 de fournir un certain nombre d'informations et de données statistiques concernant les réfugiés⁴⁸. Il en va de même de l'article VIII§1 de la Convention de l'OUA qui prévoit simplement que « [l]es Etats membres collaboreront avec le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés ». Ces dispositions ne peuvent être interprétées comme faisant obligation aux Etats d'accepter l'intervention du HCR et de coopérer avec lui dans la réalisation de son mandat, y compris au titre de la DSR⁴⁹. Pour le HCR d'ailleurs, l'adhésion à ces instruments conventionnels a pour seule conséquence de « facilite[r] la préparation ainsi que la gestion et la solution des situations de réfugiés »⁵⁰. On notera en passant que, si une telle obligation pouvait être tirée de ces dispositions conventionnelles, elle ne pourrait valoir que pour les réfugiés entrant dans la définition de la Convention, à l'exclusion de ceux relevant du seul mandat dit « élargi » du HCR, c'est-à-dire qui résulte des résolutions de l'Assemblée générale postérieures au Statut⁵¹. La dichotomie relevée plus haut entre le fondement de l'action du HCR et les obligations souscrites par les États produit ici tous ses effets perturbateurs. Aucune obligation de consentir à la détermination institutionnelle du statut de réfugié ne semble également pouvoir être trouvée dans la Charte des Nations unies. L'article 56 de la Charte prévoit bien une obligation de coopération, selon laquelle « [l]es Membres s'engagent, en vue d'atteindre les buts énoncés à l'Article 55, à agir, tant conjointement que séparément, en coopération avec l'Organisation ». Cette disposition, lue à la lumière des articles 1(3) et 2(2) relatifs aux buts et aux principes des Nations unies, pourrait fonder une obligation de coopérer avec le HCR dans l'exercice de son mandat à l'égard de l'ensemble des États membres des Nations unies, c'est-à-dire y compris ceux qui ne sont pas parties aux instruments conventionnels. Mais là encore, la formulation paraît bien trop générale pour fonder une telle obligation. Il en va de même des résolutions de l'Assemblée générale des Nations unies – la résolution 428(V) du 14 décembre 1950 relative au Statut du HCR « invite » les États à coopérer par le HCR « dans l'exercice de ses fonctions relatives aux réfugiés » – qui sont dépourvues de caractère obligatoire. En l'absence d'obligation, l'exercice par le HCR de son mandat nécessite de recueillir le consentement de l'État.
- 10 En tant qu'activité opérationnelle, la détermination du statut de réfugié nécessite l'accès au territoire, la présence de personnels, l'utilisation de locaux et l'accès aux personnes se réclamant de la qualité de réfugié et heurte la souveraineté de l'Etat concerné. La mise en œuvre du mandat du HCR nécessite donc le consentement de l'Etat. Le HCR affirme ainsi que « la capacité du HCR à garantir une protection et la mise en œuvre de solutions aux personnes reconnues comme réfugiés en vertu de son

mandat doit dépendre de l'engagement des Etats, particulièrement des Etats hôtes »⁵². Il s'ensuit que la possibilité qu'une opération de DSR soit menée par le HCR sans le consentement de l'Etat doit être écartée. L'hypothèse a été évoquée par un auteur qui affirme que « [i]n some instances, UNHCR undertakes refugee status determination without the explicit approval of governments, and sometimes even against their wishes »⁵³. Il est vrai que le consentement de l'Etat comme préalable à l'action du HCR n'est pas toujours mentionné, notamment dans les résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies. Lorsqu'elles y font expressément référence, c'est uniquement en ce qui concerne la protection des déplacés internes⁵⁴. Ce n'est pas dire, selon nous, que ce consentement ne serait pas requis en dehors de ce cas. Il faut certainement interpréter cette mention comme une manière de rassurer les Etats quant au respect de leur consentement vis-à-vis d'une activité du HCR qui, non seulement, s'éloigne de son mandat initial mais qui porte sur une situation plus strictement interne. Sauf peut-être à considérer l'hypothèse particulière d'un Etat défaillant, le HCR doit recueillir le consentement de l'Etat pour mener une opération de DSR sur son territoire. On voit mal d'ailleurs comment, sur le plan pratique, l'institution pourrait accéder au territoire contre la volonté de l'Etat.

- 11 Les raisons conduisant l'Etat à accepter la présence du HCR et son intervention au titre de la DSR peuvent être multiples. L'Etat peut être désireux de procéder lui-même à la détermination du statut mais être dans l'incapacité de le faire, soit que son droit interne ne prévoit pas (encore⁵⁵) de procédure adéquate, soit que les procédures existantes ne lui permettent pas de faire face à une situation particulière, comme un afflux massif de réfugiés sur son territoire. L'Etat peut également être réticent à assurer lui-même la détermination du statut de réfugié. Procéder à la DSR signifie reconnaître l'existence de réfugiés sur le territoire, ce qui emporte des conséquences sur le plan tant interne qu'international. L'exemple égyptien illustre pleinement ces enjeux. La présence du HCR était à l'origine, c'est-à-dire en 1954, justifiée par l'incapacité de l'Etat à assurer des fonctions de protection des réfugiés. Mais au fil du temps, ce sont des considérations politiques qui ont motivé le recours au HCR pour mener la DSR. Cette situation est en effet apparue comme une solution permettant à l'Egypte de se distancier des enjeux, politiques et juridiques, qui entourent la reconnaissance de réfugiés sur son territoire. Par exemple, la reconnaissance du statut de réfugié aux soudanais ayant trouvé refuge en Egypte embarrassait l'Etat car elle pouvait être perçue comme une critique à l'égard du régime de Khartoum et tendre les relations entre les deux Etats. Le HCR permettait alors d'endosser un rôle que l'Etat désavouait pour des raisons diplomatiques. Le Liban, quant à lui, refuse d'être considéré comme une terre d'asile et de reconnaître la présence de « réfugiés » (notamment syriens) – qu'ils qualifient de « déplacés »⁵⁶ – sur son territoire. En autorisant le HCR à procéder à la DSR sur son territoire, il se prémunit de toute responsabilité en ce qui concerne la présence de réfugiés sur son territoire et les tensions que cette présence génère au sein de sa population⁵⁷. La réalisation par le HCR de la DSR offre également un argument aux Etats désireux de ne pas assumer pleinement la protection des réfugiés, dès lors que ceux-ci n'ont pas été « déterminés » (et donc reconnus) par lui. Tel est le cas de nombreux Etats arabes qui rejettent toute possibilité d'intégration des réfugiés sur leur territoire et refuse de leur reconnaître les droits associés à cette intégration⁵⁸. L'exemple des réfugiés palestiniens, placés sous la protection d'une institution dédiée des Nations unies (UNRWA), illustre cette stratégie de « transfert de responsabilité » qui permet aux Etats de justifier la présence continue des réfugiés sur leur territoire

d'une part et l'absence de politique en faveur de leur intégration d'autre part⁵⁹. Enfin, plus généralement, le recours au HCR permet d'associer plus directement la communauté internationale en maintenant la problématique des réfugiés dans la sphère internationale. Là encore, l'exemple de l'UNRWA est particulièrement révélateur de cette stratégie. Le choix de l'Etat d'accepter la DSR par le HCR relève d'enjeux politiques mouvants, ce qui fragilise l'accomplissement de sa mission.

- 12 Dans la pratique, l'accord de l'Etat en faveur de l'intervention du HCR en matière de DSR est rarement formalisé, renforçant cette fragilité. Les recherches menées ont permis d'établir l'existence de quatre « Memorandum of Understanding » et d'un « Agreement » conclus avec des Etats sur le territoire desquels le HCR réalise la détermination du statut de réfugié⁶⁰ : l'Egypte⁶¹, le Liban⁶², la Jordanie⁶³, l'Irak⁶⁴ et la Chine⁶⁵. Ces instruments se font plutôt confidentiels. Aucune version officielle des quatre MoU ne semble ainsi accessible⁶⁶. Ils n'ont par ailleurs qu'une faible portée normative. Les MoU apparaissent comme de simples arrangements, dépourvus de force contraignante. Le cas chinois se distingue sur ce point du fait que l'instrument, intitulé « Agreement » et enregistré au Secrétariat général des Nations unies⁶⁷, semble présenter les caractéristiques d'un traité international. Ils divergent quant à leur contenu. Certains ont pour objet d'organiser de manière générale la présence du HCR sur le territoire (statut des biens, des personnes, immunités)⁶⁸, d'autres précisent les activités qui peuvent être menées par le HCR et les garanties de l'Etat en la matière. En ce qui concerne la DSR, le MoU conclu avec l'Egypte ne fait que reconnaître que « [t]he tasks entrusted to the High Commissioner Delegation in Egypt will be in particular (...) a) Cooperate with the governmental authorities in view of undertaking the census of and identifying the refugees eligible under the mandate of the High commissioner »⁶⁹. Le MoU conclu avec la Jordanie en 1998 est plus précis ; faisant suite à un MoU de portée plus générale conclu le 30 juillet 1997, il traite plus spécifiquement des conditions dans lesquelles le HCR peut exercer son mandat de protection sur le territoire. Il prévoit notamment que « [i]t was agreed to allow UNHCR to interview asylum seekers who entered Jordan clandestinely and are being held by competent authorities » et que « UNHCR would make its determination within seven days except in exceptional cases requiring other procedure and the period should not exceed a month »⁷⁰. Du fait de l'absence de portée normative de ces instruments, le cadre de la coopération est fragile comme l'illustre les (nombreuses) situations dans lesquelles le HCR a été empêché d'accéder aux réfugiés présents sur le territoire et donc de procéder à la détermination de leur statut au regard de son mandat. L'Egypte s'est par exemple opposé à la DSR par le HCR des demandeurs d'asile libyens et palestiniens, « considérés comme des « hôtes » par le gouvernement égyptien et maintenus hors des politiques d'asile »⁷¹. Il en a été de même, pendant un temps, des ressortissants soudanais et plus largement, en 2014, de tous les demandeurs d'asile n'ayant pas de papiers d'identité à présenter. Certains Etats ont également mis en place des politiques de non-admission à l'égard des réfugiés venant de Syrie⁷², restreignant ainsi l'accès au territoire et à la reconnaissance de leur statut. Ces exemples, qui peuvent être multipliés, illustrent toute l'ambivalence de la DSR par le HCR qui, ayant pour objet de pallier la carence de l'Etat, nécessite la coopération pleine et entière de ce dernier⁷³. L'institutionnalisation de la détermination du statut de réfugié se heurte inévitablement à la souveraineté de l'Etat. Parfois cet obstacle ne peut être dépassé. On notera à cet égard que le HCR n'opère pas, en matière de DSR, sur le territoire d'Etats qui font pourtant face à un afflux important de réfugiés, comme le Bangladesh.

II. Les conséquences de la détermination institutionnelle du statut de réfugié, reflet de l'efficacité limitée du mécanisme

- 13 Si la DSR est une étape déterminante pour la protection du réfugié, elle n'en constitue que le point de départ. Lorsqu'elle conduit à reconnaître le statut de réfugié, elle implique la mise en œuvre des droits reconnus au réfugié. Or, la circonstance que la DSR ait été réalisée par le HCR soulève des interrogations car, comme vu précédemment, lorsque l'Etat s'en remet à la détermination institutionnelle du statut de réfugié, c'est généralement dans le but de se prémunir de toute responsabilité en matière de protection des réfugiés. La satisfaction des droits des réfugiés reconnus par le HCR se heurte alors à nouveau à la volonté de l'Etat. Le risque est que la « substitution » opérée par le HCR en matière de détermination se prolonge sur le plan de la mise en œuvre de la protection. On assiste en pratique bel et bien à un « state-to-UN responsibility shift »⁷⁴, que l'Etat soit ou non partie à la Convention de Genève. Et l'« anomalie » précédemment évoquée lorsque le HCR intervient sur le territoire d'un Etat partie se prolonge sur le plan de la reconnaissance des droits, l'institution palliant à nouveau le non-respect par l'Etat de ses obligations conventionnelles.
- 14 La « répartition des charges » entre le HCR et l'Etat peut être formalisée ; on retrouve ici les instruments bilatéraux précités passés entre le HCR et l'Etat. Il ressort de leur analyse que les Etats limitent généralement assez strictement leur implication dans la réalisation des droits des réfugiés. Tel est le cas de l'Egypte et du Liban qui, refusant toute idée d'intégration des réfugiés sur leur territoire, ne leur reconnaissent que peu de droits (A). Du fait de la faiblesse des engagements étatiques, le maintien du réfugié sur ce territoire « hostile » n'apparaît pas comme une solution satisfaisante au regard des besoins des réfugiés, l'institutionnalisation de la protection ne permettant pas de dépasser le refus de l'Etat. La réalisation du statut de réfugié, après détermination par le HCR, doit donc souvent être appréhendée en dehors des frontières de l'Etat de lieu de détermination. S'illustre ici tout l'enjeu des politiques menées par le HCR en matière de rapatriement volontaire et, surtout, de réinstallation dans un Etat tiers, en tant que seules solutions durables pour le réfugié. Mais ces mécanismes ont une portée limitée. On notera à cet égard le faible nombre de places de réinstallation ouvertes par les Etats tiers. La précarité du statut des réfugiés reconnus par le HCR et l'absence de perspective d'avenir peut alors conduire à un nouvel exil. Ces deux hypothèses – exil et réinstallation – questionnent la manière dont la DSR réalisée par le HCR peut déployer ses effets à l'égard d'un Etat tiers (B).

A. La faiblesse des engagements de l'Etat du lieu de détermination

- 15 Le fait que la DSR a été réalisée par le HCR ne signifie pas que l'Etat est délié de toute obligation en matière de protection des réfugiés ainsi reconnus. Il convient ici de distinguer selon que l'Etat est ou non partie à la Convention de Genève (ou à un autre instrument conventionnel).
- 16 La circonstance que l'Etat n'est pas partie à la Convention de Genève réduit naturellement la portée des obligations auxquelles il est tenu de se conformer. Il reste

toutefois soumis aux instruments relatifs aux droits de l'homme auxquels il a adhéré ainsi qu'au droit international coutumier. On notera à cet égard que la majorité des Etats dans lesquels le HCR procède à la DSR ont adhéré à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants du 10 décembre 1984⁷⁵, dont l'article 3 prévoit le principe de non-refoulement⁷⁶. L'Etat est libre de s'engager au-delà de ces normes minimales. Les arrangements conclus entre le HCR et les Etats non parties à la Convention de Genève contiennent à cet égard des engagements variables. Ils prévoient un droit de séjour à titre temporaire, dans l'attente qu'une solution durable « en dehors de l'Etat » par le biais du retour volontaire ou de la réinstallation soit trouvée⁷⁷. Le MoU conclu avec le Liban mentionne ainsi pour seul droit reconnu aux réfugiés, un droit de séjour d'une durée maximale de douze mois, dont la portée est ambiguë dès lors que le texte ne fait aucune référence au principe de non-refoulement⁷⁸. Le MoU conclu avec la Jordanie contient les déclarations les plus favorables. Au-delà d'un droit de séjour limité à six mois assorti d'un droit de travail « whenever the laws and regulations permit »⁷⁹, il reconnaît le principe de non-refoulement, le droit de travailler conformément aux dispositions internes, le droit de recevoir « a treatment as per the international accepted standards », de bénéficier d'un traitement « as favourable as the accorded with respect to freedom to practice their religion and freedom as regards to religious education of their children without discrimination as to race, religion or nationality » (reprenant ainsi l'article 4 de la Convention de Genève) ou encore le droit d'accès aux tribunaux. Il ne contient toutefois aucun engagement de l'Etat en matière d'assistance matérielle (accès à un logement, aux soins ou à l'éducation). L'assistance aux réfugiés est d'ailleurs expressément confiée au HCR⁸⁰. Il en résulte un partage des responsabilités particulièrement déséquilibré, dans lequel « [h]ost governments' role is limited to protection of negative liberties », alors que « UNHCR and its partners bear the heavier load by taking responsibility for refugees' registration and status determination, healthcare, education, nutrition and livelihood assistance »⁸¹. De manière plus contestable, on retrouve cette logique de partage de responsabilités dans les rapports entre le HCR et les Etats parties à la Convention de Genève alors que l'Etat est lié par des obligations internationales en matière de protection des réfugiés. L'exemple de l'Egypte est topique de ce paradoxe. Alors que l'Etat est partie à la Convention depuis le 22 mai 1981, son rôle en matière de protection des réfugiés est toujours appréhendé à travers le MoU conclu avec le HCR en 1954⁸². Or, ce dernier se limite à reconnaître aux « bona fide » réfugiés qui résident en Egypte et qui entrent dans le mandat du HCR un permis de résidence et des documents de voyage⁸³ et confie au HCR la tâche d'aider « the most destitute refugees within his mandate residing in Egypt »⁸⁴. Ainsi, les réfugiés résidant en Egypte sont placés dans la même situation que ceux présents sur le territoire d'un Etat non partie à la Convention. L'existence d'un « système parallèle » de protection basé sur la réalisation par le HCR de la DSR remet ici en cause l'objet même de la Convention de Genève, les réfugiés ne bénéficiant que d'un statut limité basé sur le seul mandat du HCR⁸⁵.

- 17 Dans toutes ces hypothèses, la réalisation de la protection du réfugié repose donc principalement sur le HCR (et les organisations de la société civile partenaires) et, dans une mesure moindre, sur les engagements pris par l'Etat. Or, ces derniers sont généralement dépourvus de valeur contraignante⁸⁶. La protection du réfugié est donc fragile et peut être remise en cause par les mesures adoptées par l'Etat. En 2019, l'OSAR publiait un rapport sur la situation des réfugiés syriens au Liban qui faisait état du

durcissement de la politique de l'Etat vis-à-vis des réfugiés, y compris ceux reconnus par le HCR : obstacles à l'obtention du permis de résidence ou à son renouvellement, expulsion de réfugiés syriens de leur logement ou encore renvoi vers la Syrie⁸⁷. Ces situations, dont on pourrait multiplier les exemples⁸⁸, questionnent l'opportunité de l'action du HCR. Comme le souligne un auteur, « [r]ecognizing refugee status is a formal, symbolic act that has importance for refugees only if governments accept its legitimacy by protecting refugee rights »⁸⁹. La précarité du statut des réfugiés reconnus par le HCR, conséquence de l'opposition des Etats vis-à-vis de l'intégration des réfugiés, fait du maintien du réfugié sur le territoire une solution insatisfaisante et encourage la recherche de solutions en dehors du pays.

B. Une opposabilité exceptionnelle du statut de réfugié reconnu par le HCR aux États tiers

- 18 Le réfugié reconnu par le HCR peut bénéficier d'un programme de réinstallation qui lui permet de rejoindre légalement un Etat tiers afin d'y bénéficier de la protection internationale. Les places de réinstallation, qui dépendent des engagements des Etats tiers, étant très en-deçà des besoins⁹⁰, le HCR opère une « sélection » des réfugiés au regard de leur vulnérabilité. Nombreux sont ainsi les réfugiés⁹¹ qui ne peuvent bénéficier d'une place de réinstallation et certains peuvent décider de rejoindre une autre terre d'exil par leurs propres moyens. Dans ces deux situations, un réfugié qui a été reconnu par le HCR peut être amené à réclamer la protection internationale d'un autre Etat⁹². Se pose alors la question des effets du statut institutionnellement reconnu au-delà des frontières de l'Etat du lieu de détermination.
- 19 La solution dépend du droit national dès lors que le Statut du HCR et la Convention de Genève (dont l'article 35 ne reconnaît qu'une obligation générale de coopération avec le HCR) ne précisent pas l'articulation entre la reconnaissance institutionnelle et la reconnaissance étatique du statut de réfugié. Il apparaît à cet égard que les législations nationales ne mentionnent généralement pas l'hypothèse d'une détermination par le HCR du statut de réfugié. La qualité de réfugié n'est notamment définie qu'au regard de la Convention de Genève (ou d'un autre instrument conventionnel) et il n'est pas fait mention du Statut du HCR⁹³. Faute de disposition spéciale en droit interne, la reconnaissance institutionnelle du statut ne lie pas l'Etat et constitue tout au plus un élément qui peut être pris en considération lors de l'appréciation des craintes de persécutions invoquées par l'intéressé. Il en va ainsi que l'Etat détermine le statut de réfugié d'un étranger présent sur son territoire ou celui d'un candidat à la réinstallation présent sur le territoire d'un Etat tiers⁹⁴.
- 20 Le droit français⁹⁵ fait ici figure d'exception puisqu'il prévoit l'obligation pour les autorités françaises de l'asile de reconnaître le statut de réfugié à toute personne relevant des articles 6 et 7 du Statut du HCR, c'est-à-dire du mandat strict. Ainsi, en application de l'article L. 511-1 2° du Csesda :

« La qualité de réfugié est reconnue [...] à toute personne sur laquelle le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés exerce son mandat aux termes des articles 6 et 7 de son statut tel qu'adopté par l'Assemblée générale des Nations unies le 14 décembre 1950 ».
- 21 La reconnaissance du statut de réfugié par les autorités françaises de l'asile est acquise du seul fait d'une reconnaissance institutionnelle préalable, c'est-à-dire sans que les

craintes de persécutions de l'intéressé ne soient de nouveau appréciées. La reconnaissance institutionnelle produit ici des effets juridiques au-delà des frontières de l'Etat sur le territoire duquel la détermination a été réalisée ; elle constitue un « atout »⁹⁶ pour le réfugié dont il peut se prévaloir devant les autorités étatiques. Cette opposabilité du statut crée également une « passerelle » entre le système de protection institutionnelle – fondé sur le mandat du HCR et, comme vu précédemment, sur le bon vouloir de l'Etat – et le système de protection conventionnelle – fondé sur la Convention et les obligations internationales de l'Etat. En pratique, la mise en œuvre de l'article L. 511-1 2° se heurte toutefois à plusieurs obstacles.

- 22 Premièrement, elle nécessite d'établir, à titre de préalable, que le demandeur a effectivement été reconnu réfugié par le HCR. Lorsque le réfugié a bénéficié d'une place de réinstallation, son entrée sur le territoire de l'Etat tiers a été organisée par le HCR et l'OIM et il dispose de documents attestant de la reconnaissance du statut. Souvent, un entretien avec l'OFPRA a été réalisé sur place, si bien que le réfugié bénéficie dès son arrivée de la décision lui accordant la protection internationale. Dans ce cas, la reconnaissance du statut de réfugié est immédiate. Il en va différemment lorsque le réfugié a rejoint irrégulièrement le territoire français. Les difficultés rencontrées lors du parcours migratoire rendent difficile la conservation des documents attestant de la reconnaissance du statut de réfugié par le HCR, dont le réfugié peut par ailleurs ne pas mesurer l'importance pour la suite de son exil. Pour pallier cette absence de preuve documentaire, les autorités de l'asile peuvent saisir la représentation du HCR d'une demande d'information. Le Guide de procédure de l'OFPRA prévoit dans ce sens qu'une « demande d'information portant sur l'existence de cette reconnaissance sur la base du mandat et de son fondement est adressée, avec les pièces en possession du demandeur, par courrier et par mail à la Représentation du HCR à Paris »⁹⁷. Cette consultation ne lève toutefois pas toutes les incertitudes.
- 23 Deuxièmement, l'obligation de reconnaissance du statut de réfugié prévue par le droit français ne vaut qu'à l'égard des réfugiés placés sous le mandat strict du HCR, c'est-à-dire ceux qui ont été reconnus réfugiés en application des articles 6 et 7 du Statut du HCR qui renvoient peu ou prou à la définition conventionnelle du réfugié. Elle ne vaut donc pas pour les personnes reconnues réfugiés sur la base du mandat « élargi », en application des résolutions subséquentes de l'Assemblée générale des Nations unies⁹⁸. Pour ces personnes, et notamment pour les personnes fuyant les conflits armés, la reconnaissance préalable du statut de réfugié par le HCR est « indifférente »⁹⁹ pour la France, en ce sens qu'elle ne constitue qu'un fait susceptible d'être pris en compte dans le cadre de la détermination du statut de réfugié¹⁰⁰. La mise en œuvre de l'article L. 511-1 2° nécessite donc de déterminer le fondement de la protection accordée par le HCR. Or, la pratique du HCR en matière de DSR n'est pas toujours claire. Il ressort de la documentation institutionnelle que les officiers qui procèdent à la DSR doivent déterminer les motifs de persécution invoqués et préciser si ces dernières relèvent ou non de la Convention de Genève¹⁰¹. Ainsi, le formulaire d'évaluation fait clairement apparaître la distinction entre les réfugiés qui satisfont la définition conventionnelle – et qui relèvent du mandat strict – et ceux qui, s'exposant en cas de retour au pays d'origine à des « serious threats to life, physical integrity or freedom resulting from indiscriminate violence or other events seriously disturbing public order »¹⁰², relèvent du mandat élargi. On ne retrouve toutefois pas toujours cette distinction dans les documents attestant de la reconnaissance du statut de réfugié par le HCR. Ceux-ci

établissent de manière générale que l'individu a été reconnu « as a refugee by the United Nations High Commissioner for Refugees, pursuant to its mandate »¹⁰³. Ce seul document, lorsqu'il est présenté aux autorités nationales, ne suffit donc pas à démontrer l'appartenance du « réfugié » à la catégorie des personnes relevant du mandat strict, pour lesquels l'Etat a l'obligation de reconnaître le statut de réfugié. Par ailleurs, dans certaines hypothèses, il peut ne pas être fait expressément référence à la notion de « réfugié ». Tel semble être le cas lorsque la détermination est réalisée au Liban, Etat qui ne reconnaît pas la catégorie de « réfugiés ». Dans ces conditions, la preuve de la reconnaissance institutionnelle du statut est difficile à rapporter, même en consultant la représentation du HCR en France. On notera, qu'à propos des réfugiés syriens situés sur le territoire libanais, le HCR se limite à affirmer qu'ils « satisfont probablement aux critères de la définition d'une personne réfugiée »¹⁰⁴. Cette difficulté à déterminer le fondement de la reconnaissance du statut par le HCR s'illustre par les recours introduits devant le juge français de l'asile par des réfugiés réinstallés qui contestent la décision de l'OFPRA leur ayant reconnu le bénéfice de la protection subsidiaire et non celui de la protection conventionnelle.

- 24 Troisièmement, l'opposabilité du statut peut apparaître comme difficilement acceptable, du fait qu'il a été reconnu par une procédure jugée insuffisante par les autorités nationales. Tel peut être le cas lorsque le statut de réfugié a été reconnu par le HCR sans qu'une appréciation individuelle de la situation du réfugié n'ait été pleinement réalisée. Le HCR recourt, dans certaines situations, à une procédure dite *prima facie* qui consiste à rattacher l'individu à un groupe défini par des critères objectifs (origine nationale, ethnique ou raciale) pour lequel la qualité de réfugié est présumée¹⁰⁵. Le bureau du HCR au Caire procède ainsi parfois par « pré-catégorisations »¹⁰⁶, à travers des formulaires simplifiés qui limitent l'analyse à la seule question de l'appartenance au groupe. Cette pratique permet de faciliter la procédure de DSR en cas d'afflux massif de réfugiés¹⁰⁷ mais conduit à reconnaître le statut de réfugié sans analyse de la situation individuelle du réfugié. On peut également évoquer la procédure suivie en matière de réinstallation, qui repose sur un entretien portant cumulativement sur la détermination du statut de réfugié et l'appréciation de la vulnérabilité du demandeur. Comme le souligne le HCR, cette procédure « reduces the ability of UNHCR to identify and examine credibility or exclusion concerns, as well as other issues that may affect the integrity of the process, such as fraud ». Le HCR préconise alors de ne recourir à cette procédure qu'en présence d'une « high presumption of inclusion »¹⁰⁸ et de l'écarter lorsqu'il s'agit d'apprécier « complex claims for international protection, sensitive cases, or claims raising credibility issues or exclusion concerns »¹⁰⁹. Dans ce contexte, les autorités françaises de l'asile peuvent être réticentes à reconnaître, de manière automatique, le statut de réfugié. La sensibilité de l'Etat peut se manifester tout particulièrement en ce qui concerne les clauses d'exclusion dont il peut estimer qu'elles n'auraient pas été suffisamment étudiées par le HCR. Ceci questionne les limites à l'opposabilité du statut institutionnellement reconnu. Celles-ci ont été récemment appréciées par le Conseil d'Etat, signe de l'intérêt et de l'actualité de la question.
- 25 En l'espèce, un ressortissant roumain victime du régime de N. Ceausescu avait été placé sous mandat strict du HCR en 1989 en Serbie. Après un nouvel exil et plusieurs demandes d'asile rejetées dans différents pays, il a obtenu le statut de réfugié en France par une décision de l'OFPRA du 28 février 2018 qui s'appuyait sur le mandat strict du HCR. Le lendemain de cette décision, l'Office a ouvert une procédure de fin de

protection motivée par le changement de circonstances intervenu en Roumanie depuis 1989 et a finalement mis fin à son statut par une décision en date du 22 mai 2018. La Cour nationale du droit d'asile a annulé la décision de l'OFPRA au motif que le HCR, consulté à cet effet par l'Office, avait maintenu l'intéressé sous son mandat strict et que l'Office ne pouvait, en conséquence, pas mettre fin au statut. Le Conseil d'Etat censure cette décision comme entachée d'une erreur de droit, considérant que la Cour a fait dépendre de manière automatique la révocation du statut de réfugié de la décision du HCR. Il considère que l'article L. 511-1 2° fait obligation à l'OFPRA d'accorder le statut de réfugié à toute personne reconnue par le HCR comme relevant de son mandat strict et ce, même si l'autorité de l'asile considère que la situation de l'intéressé ne relève plus de l'asile. Mais il reconnaît la capacité de l'autorité de l'asile de mettre, par la suite, fin à la protection ainsi accordée y compris dans l'hypothèse où le HCR maintient sa protection en faveur de l'intéressé. Dit autrement, une fois le statut accordé par l'Etat, les effets de la reconnaissance institutionnelle « s'épuisent », pour reprendre les conclusions du rapporteur public dans cette affaire. La marge de manœuvre des autorités de l'asile est toutefois réduite puisque la révocation n'est possible que « si des éléments nouveaux intervenus ou révélés postérieurement à sa décision d'octroi du statut le justifient »¹¹⁰. Ainsi, les faits survenus ou révélés entre la reconnaissance institutionnelle du statut et la décision de l'OFPRA (en l'espèce entre 1989 et 2018) ne peuvent justifier la remise en cause du statut par l'Office. Reste à savoir si cette solution, protectrice de l'opposabilité du statut reconnu par le HCR, vaut lorsque le statut de réfugié est remis en cause non pas du fait d'un changement de circonstances dans le pays d'origine comme en l'espèce, mais du fait de la mise en œuvre d'une clause d'exclusion¹¹¹.

ANNEXES

Annexe : Données concernant les opérations de DSR réalisées par le HCR

Liste des États sur le territoire desquels le HCR mène des opérations de DSR¹¹² :

États parties à la Convention de Genève (20 Etats) :

Afghanistan, Algérie, Antigua et Barbuda, Azerbaïdjan, Bahamas, Cameroun, Chine, Dominique, Egypte, Haïti, Jamaïque, Madagascar, Maroc, Mauritanie, Seychelles, Somalie, Suriname, Trinidad et Tobago, Tunisie, Yémen

États non parties à la Convention de Genève (28 Etats) :

Arabie saoudite, Bangladesh, Barbade, Comores, Cuba, Emirats arabes unis, Grenade, Guyane, Indonésie, Iraq, Jordanie, Koweït, Laos, Liban, Libye, Malaisie, Maldives, Maurice, Mongolie, Népal, Oman, Pakistan, Qatar, Sainte Lucie, Sri Lanka, Syrie, Thaïlande, Vietnam

Principaux États sur le territoire desquels opère le HCR et cités dans l'étude :

Etat	Nombre de nouvelles demandes (en 2019)	Convention de Genève	Accord de coopération avec le HCR
1/ Malaisie	27 375	-	-
2/ Egypte	23 558	Ratifiée	MoU du 10 février 1954
3/ Libye	12 143	-	-
4/ Trinidad et Tobago	9 184	Ratifiée	-
5/ Inde	6 801	-	-
6/Maroc	5 346	Ratifiée	-
(...)			
9/ Liban	2 685	-	MoU du 9 septembre 2003
(...)			
18/Jordanie	1 165	-	MoU du 5 avril 1998
19/Irak	1 060	-	MoU du 25 décembre 2011
(...)			
22/ Chine	395	Ratifiée	Agreement du 1 ^{er} décembre 1995

NOTES

1. MICHAEL KAGAN, « The Beleaguered Gatekeeper: Protection Challenges Posed by UNHCR Refugee Status Determination », *International Journal of Refugee Law*, Volume 18, Issue 1, March 2006, pp. 1-29, spec. p. 2.
2. Site internet du HCR, « détermination du statut de réfugié ».
3. HCR, *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés*, Première Partie, Chapitre I, Principes généraux, Genève, janvier 1992, § 28.
4. HCR, *Note sur la protection internationale*, 1977, A/AC.96/77, § 25.
5. Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique, adoptée par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement lors de la Sixième Session Ordinaire, Addis-Abeba, 10 septembre 1969.
6. Définis comme « persons whose normal place of residence was Palestine during the period 1 June 1946 to 15 May 1948, and who lost both home and means of livelihood as a result of the 1948 conflict » (UNWRA, *Consolidated Eligibility and Registration Instructions*, octobre 2009, p. 3).
7. *Ibidem*.
8. Voir HCR, *Note on International Protection*, 7 juillet 2000, § 24.

9. Elle peut s'appuyer sur l'obligation faite aux Etats parties à la Convention de Genève 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 » (Article 35§1). Une obligation analogue est prévue à l'article VIII§1 de la Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique, adoptée le 10 septembre 1969 : « Member States shall co-operate with the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees ».

10. Un auteur mentionne ainsi les opérations de DSR effectuées au cours des années 90 par le HCR dans plusieurs Etats du continent asiatique (Thaïlande, Inde, Malaisie, Chine et Cambodge), dont l'un (le Cambodge) était partie à la Convention de Genève (MICHAEL ALEXANDER, « Refugee Status Determination Conducted by the UNHCR », *International Refugee Law*, 1999, vol. 11, issue 2, pp. 251-289).

11. Site internet UNHCR, <https://www.unhcr.org/refugee-status-determination.html>. Voir annexe.

12. Ces chiffres sont issus du *Refugee Data Finder* du HCR (<https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=SLzzJ2>).

13. Ne sont pas pris en compte les réfugiés syriens qui bénéficient, en application du droit turc, d'un régime particulier de protection temporaire. Cette protection temporaire s'applique à tous les réfugiés syriens sans évaluation individuelle. Sur un état des lieux de cette protection, voir le rapport de l'OSAR intitulé « Turquie : protection temporaire, permis de résidence et risques de renvoi » du 15 juillet 2020.

14. En 2019, le nombre de nouvelles demandes enregistrées par les autorités nationales était de 56 417.

15. En 2017, avec 252 100 nouvelles demandes, le HCR se plaçait au « deuxième rang mondial des organisations de DSR par la taille » (site internet du HCR).

16. Voir notamment, MICHAEL ALEXANDER, « Refugee Status Determination Conducted by UNHCR », *International Journal of Refugee Law*, 1999, pp. 251-289, *op.cit.* et MICHAEL KAGAN, « We Live in a Country of UNHCR: The UN Surrogate State and Refugee Policy in the Middle East », *Scholarly Works*, 2011, n° 678 (qui note que, malgré certaines avancées – on mentionnera à cet égard l'adoption d'un guide intitulé « Procedural Standards for Refugee status determination under UNHCR's Mandate » – « the core of Alexander's 1999 criticism of UNHCR RSD procedures appears generally valid today » (p. 9)).

17. Voir MICHAEL KAGAN, « The Beleaguered Gatekeeper: Protection Challenges Posed by UNHCR Refugee Status Determination », *op.cit.*, p. 15 et TAREK BADAWY, « The Memorandum of Understanding between Egypt and the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees: Problems and Recommendations », *CARIM AS 2010/07*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute, 2010.

18. Voir Annexe.

19. HCR, *Note sur la détermination du statut de réfugié en vertu des instruments internationaux*, EC/SCP/5, 1977, § 9 : « En ce qui concerne les personnes se trouvant dans des Etats non parties à la Convention de 1951 (...), il se peut donc qu'il faille déterminer le statut de réfugié en vertu du Statut du HCR. De même, la détermination du statut de réfugié en vertu du Statut du HCR sera sans doute une nécessité dans les Etats qui continuent d'appliquer la limitation géographique (article 1.B(1)(a) de la Convention de 1951 ou article 13 du Protocole) ».

20. Voir dans ce sens, MICHAEL KAGAN, « The Beleaguered Gatekeeper: Protection Challenges Posed by UNHCR Refugee Status Determination », *op.cit.*, p. 13 qui souligne notamment que « UNHCR's work somewhat ambiguously includes both providing protection and assisting governments in doing the same ».

21. MICHAEL ALEXANDER, « Refugee Status Determination Conducted by UNHCR », *International Journal of Refugee Law*, 1999, pp. 251-289, spec. p. 252.
22. Pour une critique du maintien des activités du HCR dans cet Etat, voir MICHAEL KAGAN, « The Beleaguered Gatekeeper: Protection Challenges Posed by UNHCR Refugee Status Determination », *op.cit.*, p. 15 et TAREK BADAWY, « The Memorandum of Understanding between Egypt and the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees... », *op.cit.*
23. Résolution n° 428(V) de l'Assemblée générale du 14 décembre 1950.
24. En 1982, le Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire (ExCom) « noted with satisfaction the participation in various forms of UNHCR in procedures for determining refugee status in a large number of countries and recognized the value of UNHCR thus being given a meaningful role in such procedures » (ExCom Conclusion n° 28(XXXIII), 1982, §e).
25. Les deux instruments ont des objets distincts. Le Statut du HCR définit les personnes qui relèvent de son mandat et les fonctions assignées à l'organe, alors que les instruments conventionnels, au premier titre desquels la Convention de Genève, prévoient les obligations auxquelles les Etats ont consenti en matière de protection des réfugiés.
26. MICHAEL KAGAN, « The Beleaguered Gatekeeper: Protection Challenges Posed by UNHCR Refugee Status Determination », *op.cit.*, p. 16. L'auteur précise (p. 24) qu'aucun instrument juridique n'oblige le HCR à mener des opérations de DST « under any circumstances » : « UNHCR has a duty to protect refugees, but only by indirect means, principally by encouraging governments to live up to their protection obligations and their protection responsibilities. The difference between protection and directly providing it is not just a legal nuance ».
27. MICHAEL KAGAN, *ib.*, p. 17.
28. MICHAEL KAGAN, *ib.*, p. 17.
29. Voir notamment, GUY S. GOODWIN-GILL, « Refugee identity and protection's fading prospect », in FRANCES NICHOLSON; PATRICK TWOMEY (éds.), *Refugee Rights and Realities. Evolving International Concepts and Regimes*, Cambridge University Press, 1999, pp. 220-249, spec. pp. 240-244.
30. MICHAEL KAGAN, « The Beleaguered Gatekeeper », *op.cit.*, p. 16.
31. MICHAEL KAGAN, *ib.*, p. 17.
32. MICHAEL KAGAN, *ib.*, p. 24.
33. MICHAEL KAGAN, *ib.*, pp. 24-25.
34. L'auteur fait ainsi valoir que « UNHCR might conduct RSD in exchange for a government extending refugee protection beyond the requirements of the Convention, for instance by making refugees eligible for immediate work permits or permanent residence » (*ib.*, p. 26).
35. Un auteur considère toutefois que l'entrée en vigueur de la Convention de Genève a implicitement étendu le mandat du HCR, du fait qu'elle confère à ce dernier un rôle de supervision de l'application de la Convention : « In my opinion, the coming into force of the Refugee Convention extended the mandate of UNHCR insofar as state parties to the Refugee Convention are concerned to cover members of a particular social group. This conclusion can be reached by reading Article 35 of the 1951 Convention in conjunction with Paragraph 8 (a) of the UNHCR Statute, which as will be demonstrated below, entrusts UNHCR with the responsibility of supervising the Convention's application by states. UNHCR would, as such, be responsible for ensuring that members of a particular social group are granted asylum provided they risk being persecuted upon return to their country of origin. Following the same logic, should UNHCR be asked to perform RSD on behalf of a state party, the organization's mandate would include extending its protection to members of a particular social group. The same argument cannot be made with regard to states that are not parties to the Refugee Convention unless the mandate of UNHCR is explicitly expanded according to the procedures enshrined in the Statute » : TAREK BADAWY, « The Memorandum of Understanding between Egypt and the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees... », *op.cit.*, pp. 5-6). Il paraît toutefois difficile de fonder

une extension du mandat du HCR, qui relève de l'Assemblée générale des Nations unies, sur la mission de surveillance de l'application de la Convention dévolue à l'organe subsidiaire par cette dernière.

36. Articles 1-A-2 et 1-B-1 de la Convention de Genève.

37. On mentionnera naturellement le cas de la Turquie qui, tout en ayant ratifié le Protocole, a maintenu sa déclaration prévoyant l'application de la limitation spatiale à la définition du réfugié.

38. On notera également que les clauses d'exclusion prévues dans le Statut du HCR sont formulées de manière un peu plus restrictive que celles prévues par la Convention de Genève (voir pour comparaison l'article 1§8 du Statut du HCR et l'article 1-F-c de la Convention de Genève).

39. L'article 9 du Statut du HCR prévoit ainsi que « [l]e Haut Commissaire s'acquitte de toute fonction supplémentaire que pourra prescrire l'Assemblée générale, notamment en matière de rapatriement et de réinstallation dans la limite des moyens dont il dispose ».

40. L'Assemblée générale des Nations unies est parfois intervenue a posteriori pour féliciter l'action du HCR en faveur des exilés ne relevant pas de son mandat tel que défini par son Statut (voir dans ce sens à propos des déplacés internes, FLORIAN FRANÇOIS HÖPFNER, *L'évolution de la notion de réfugié*, Paris, Pedone, 2014, p. 379).

41. Voir sur ce point notamment, YVES BEIGBEDER, *Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés*, Que sais-je, PUF, Paris, 1999, pp. 48-72.

42. Dès 1976, le HCR indiquait que « [c]e sont les faits nouveaux survenus dans diverses régions du monde qui ont obligé le HCR à élargir la gamme de ses activités humanitaires pour aller au-delà de l'assistance traditionnelle aux réfugiés » et que « dans une mesure croissante, il est devenu nécessaire de fournir une assistance humanitaire aux victimes de guerres civiles et de luttes armées, qui ont été déracinées et se trouvent dans une situation comparable à celle des réfugiés » (*Rapport HCR à l'Assemblée générale des Nations unies*, 1976, A/31/12 §§ 2-3). Voir également, le Rapport du HCR de 1993 : « Dans la corne de l'Afrique, la nécessité de mettre fin au cercle vicieux de l'exil, du retour dans des régions instables, du déplacement et de l'exil, a conduit le HCR à promouvoir une approche recouvrant plusieurs mandats en vertu de laquelle les besoins de tous sont satisfaits indépendamment de leur statut de réfugié, de rapatrié, de personne déplacée à l'intérieur du territoire ou sédentaire » (*Rapport HCR à l'Assemblée générale des Nations unies*, 1993, A/48/12, § 20) et JACK MANGALA MUNUMA, « Les enjeux normatifs et institutionnels de la protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays », *Revue belge de droit international*, 2000/2, pp. 532-550, spéc. p. 545 : « Quant au H.C.R., il considérait au départ que la question des déplacés internes était hors de son mandat. Il s'y est par la suite engagé, au début des années 1970, avec prudence et mesure, situant ses activités en faveur des déplacés internes dans le contexte du rapatriement des réfugiés, lorsque les mouvements de retour et les programmes de réintégration concernaient autant les réfugiés rapatriés que les personnes déplacées, la situation étant telle qu'il n'eût été ni raisonnable ni réaliste de traiter les deux catégories de manière différente ».

43. VOLKER TÜRK, « UNHCR's Supervisory Responsibility », *RQDIP*, vol. 14-1, 2001, pp. 135-158, spec. p. 142. Cette dichotomie s'estompe lorsque l'Etat est partie à la Convention de l'OUA. Celle-ci étend en effet la définition du réfugié à celui qui « owing to external aggression, occupation, foreign domination or events seriously disturbing public order in either part or the whole of his country of origin or nationality, is compelled to leave his place of habitual residence in order to seek refuge in another place outside his country or origin or nationality » (Article 1§2 de la Convention de l'OUA).

44. Voir dans ce sens, VOLKER TÜRK, *ibidem*, p. 142: « The General Assembly, however, entrusted the UNHCR with providing international protection to, and seeking durable solutions for, all

refugees, whether formally recognised or not, which fall within the Office's mandate, and this mandate is not restricted by international obligations assumed by a particular state ».

45. Voir au-delà des Etats membres des Nations unies, dès lors que la résolution n° 428(V) relative au Statut du HCR prévoit qu'elle sera « communiquée aux Etats non membres de l'Organisation des NU, en leur demandant leur concours pour la mise en œuvre de cette résolution ».

46. *Rapport du HCR à l'Assemblée générale des Nations unies*, 1981, A/36/12, § 61. Voir dans le même sens, *Rapport du HCR à l'Assemblée générale des Nations unies*, 1979, A/34/12, § 57 ; *Rapport du HCR à l'Assemblée générale des Nations unies*, 1980, A/35/12, § 58 et *Rapport du HCR à l'Assemblée générale des Nations unies*, 1982, A/37/12, § 58.

47. HCR, *Note sur la protection internationale*, 1991, A/AC.96/777, § 15.

48. Voir également l'article 36 qui fait obligation aux Etats de communiquer au Secrétaire général des Nations Unies le texte des lois et des règlements promulgués pour assurer l'application de la Convention.

49. Voir dans ce sens, TAREK BADAWY, « The Memorandum of Understanding between Egypt and the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees... », *op.cit.*, p. 20: « None of the refugee conventions explains the mechanism of interaction between UNHCR and states party. This is a major lacuna in refugee protection that is most pronounced in states where UNHCR conducts RSD ».

50. HCR, *Note sur la protection internationale*, 1991, *op.cit.*, § 15.

51. Voir *contra*, VOLKER TÜRK, *op.cit.*, qui considère que l'obligation de coopération prévue dans la Convention de Genève s'étend à l'ensemble du mandat du HCR, c'est-à-dire en ce qui concerne son action en faveur des réfugiés qui n'entrent pas dans la définition de la Convention. Ainsi, « it could be argued that Article 35 has the potential to address the gap between institutional responsibilities entrusted to the UNHCR and the often limited obligations formally accepted by states by creating obligations to cooperate with the UNHCR proportional to the UNHCR's competencies *ratione personae* and *ratione materiae* » (p. 143).

52. HCR, *Note sur la protection internationale*, 9 juin 2000, EC/50/SC/CRP.16, § 25.

53. MICHAEL ALEXANDER, *op.cit.*, p. 2.

54. Voir par exemple la résolution 47/105 du 26 avril 1993 (A/RES/47/105) de l'Assemblée générale qui souligne les « efforts déployés par le Haut Commissaire, à la demande expresse du Secrétaire général ou des principaux organes compétents de l'Organisation des Nations Unies et avec l'accord de l'Etat intéressé, pour mener des activités en faveur des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays » (§14).

55. Voir par exemple le cas de l'Azerbaïdjan sur le territoire duquel le HCR a mis fin à son activité de DSR depuis le 1^{er} juillet 2020, les autorités ayant mis en place des procédures internes permettant de déterminer le statut de réfugié.

56. Voir le rapport de l'OSAR qui mentionne le compromis trouvé entre le HCR et le Liban sur la terminologie : les réfugiés syriens sont considérés comme des « personnes temporairement déplacées » (OSAR, *Liban : situation des réfugiés syriens*, 2019, p. 6).

57. Sur ces tensions, voir VINCENT GEISSER, « La question des réfugiés syriens au Liban : le réveil des fantômes du passé », *Confluences Méditerranée*, 2013/4, n° 87, pp. 67-84.

58. Pour une explication de ce refus, voir MICHAEL KAGAN, *We Live in a Country of UNHCR : The UN Surrogate State and Refugee Policy in the Middle East*, 2011, Scholarly Works, 678, pp. 9-14, qui évoque différents obstacles sociétaux à l'intégration des réfugiés, comme l'importance des groupes identitaires (notamment religieux) ainsi que la conception particulière de la nationalité et de la citoyenneté qui prévaut dans ces pays.

59. Voir dans ce sens, MICHAEL KAGAN, *ibidem*, p. 13: « shifting responsibility for refugee populations to UN agencies can provide a ready explanation for the otherwise contradictory facts of long-term residence and non-integration of refugees. (...) attaching a group of foreigners to

the UN can serve to explain why they cannot be (and need not be) integrated to the host community ».

60. Voir Annexe.

61. MoU conclu entre l'Égypte et le HCR le 10 février 1954.

62. MoU conclu entre le Liban et le HCR le 9 septembre 2003.

63. MoU conclu entre la Jordanie et le HCR du 5 avril 1998.

64. MoU conclu entre l'Irak et le HCR le 25 décembre 2011.

65. Accord relatif au reclassement de la Mission du HCR en République populaire de Chine en délégation du HCR en République populaire de Chine conclu le 1^{er} décembre 1995.

66. Les propos suivants s'appuient par conséquent sur les travaux d'auteurs ayant eu accès à ces instruments et notamment TAREK BADAUWY, *op.cit.*, qui contient une traduction de l'auteur du MoU conclu avec l'Égypte et ALI S. ZAGHAL, ARDA FREIJ-DEGARABEDIAN, « Migration-Related Institutions and Policies in Jordan », *CARIM AS 2004/04*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI) : European University Institute, 2004, qui contient une traduction des auteurs du MoU conclu avec la Jordanie.

67. *Recueil des Traités*, Volume 1899, 2000, pp. 61-71.

68. Voir notamment les articles VII à XV de l'Accord conclu entre le HCR et la Chine.

69. Article 2 a) du MoU traduit et reproduit par TAREK BADAUWY, *op.cit.*, p. 22.

70. Article 3 traduit et reproduit par ALI S. ZAGHAL, ARDA FREIJ-DEGARABEDIAN, *op.cit.*, p. 3.

71. PAULINE BRÜCKER, « Le guichet du HCR, entre standardisation bureaucratique et ethos humanitaire : le cas du HCR-Caire », *Politique et Sociétés*, 38(1), pp. 129-155, spéc. p. 149.

72. En 2013, la Jordanie a par exemple interdit l'entrée sur son territoire aux palestiniens en provenance de Syrie. Voir le Rapport de Human Rights Watch, *Not Welcome Jordan's Treatment of Palestinians Escaping Syria*, 2014, spéc. pp. 12-17.

73. Cette dépendance aux considérations nationales s'exprime très clairement dans les propos de la responsable du département DSR du bureau du HCR au Caire recueillis par Pauline Brücker : « Récemment, le gouvernement s'est inquiété auprès de nous du fait qu'un nombre croissant de réfugiés étaient entrés sans documents d'identité. En droit international, ne pas avoir de documents d'identité ou être entré illégalement ne devrait pas l'exclure du statut de réfugié, ce n'est pas un acte punissable de refoulement. Mais ils ont exprimé des inquiétudes. Alors nous avons décidé qu'à partir de la fin de l'année, nous n'accepterions plus de réfugiés sans documents » (PAULINE BRÜCKER, *op.cit.*, p. 137).

74. MICHAEL KAGAN, « We Live in a Country of UNHCR... », *op.cit.*, p. 1.

75. A l'exception notable de la Malaisie.

76. L'article 3§1 prévoit que « [a]ucun Etat partie n'expulsera, ne refoulera, ni n'extradera une personne vers un autre Etat où il y a des motifs sérieux de croire qu'elle risque d'être soumise à la torture ».

77. Voir article 5 du MoU conclu entre la Jordanie et le HCR : « [a] refugee should receive legal status and UNHCR would endeavour to find recognised refugees a durable solution be it voluntary repatriation to the country of origin or resettlement in a third country ».

78. Sur le contenu du MoU, voir MICHAEL KAGAN, « We Live in a Country of UNHCR... », *op.cit.*, pp. 16-17.

79. Articles 5 et 8 du MoU.

80. Article 11 du MoU conclu entre la Jordanie et le HCR : « [i]n order to provide international protection and assistance for needy refugees it was agreed that UNHCR would provide assistance in accordance with the regulations in force ».

81. MICHAEL KAGAN, « We Live in a Country of UNHCR... », *op.cit.*, p. 3.

82. La situation semble être analogue en Chine, également partie à la Convention de Genève. Voir dans ce sens, LILI SONG, « Faire la lumière sur la DSR en Chine », *Revue des migrations forcées*, novembre 2020.

83. Articles 6 et 7.

84. On trouve une formulation analogue à l'article 11 du MoU conclu avec la Jordanie. Voir dans ce sens, MICHAEL KAGAN, « We Live in a Country of UNHCR... », *op.cit.*, p. 17.

85. Ainsi que le notait le HCR, « si les personnes qui sont ainsi reconnues comme relevant du HCR ont droit de bénéficier de la protection internationale, leur statut juridique est plus limité que celui des personnes dont la qualité de réfugié a été reconnue en vertu de la Convention [de Genève] » (*Rapport HCR*, 1983, §19).

86. On réserve formellement le cas de l'Accord conclu avec la Chine, mais celui-ci ne contient aucun engagement de l'Etat en matière de droits des réfugiés. On peut noter à cet égard que la conclusion des MoU par le Liban et la Jordanie n'a conduit à aucune modification de leur droit interne respectif, celui-ci ne contenant aucune législation propre aux réfugiés. Dans ces deux Etats, les réfugiés sont régis par la législation relative aux étrangers (loi n° 24 de 1973 portant sur la résidence et les questions relatives aux étrangers pour la Jordanie et loi de 1962 régulant l'entrée et le séjour des étrangers au Liban et leur sortie du pays au Liban).

87. OSAR, *Liban : situation des réfugiés syriens*, *op.cit.*.

88. Voir à propos de la situation des réfugiés en Egypte, TAREK BADAWEY, « The Memorandum of Understanding between Egypt and the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees... », *op.cit.* ; en Syrie, MOHAMED KAMEL DORAÏ, « Des réfugiés sans statut en Syrie », *Plein droit*, 2011/2, n° 89, pp. 28-31 et pour la pratique antérieure, MICHAEL ALEXANDER, *op.cit.*, p. 285 : « In many countries, for example, Thailand, a UNHCR-recognised refugee is still considered « illegal » by the government, and durable solutions remain elusive. For many people, recognition by UNHCR appears to have little tangible outcome, and the significance of such recognition varies from country to country, from one person to another, and over time. For many people, UNHCR recognition has very concret effects. In some countries, recognition will entitle people to some form of temporary legal immigration status. In India, for example, UNHCR-recognised refugees can register with the Foreigners Regional Registration Office where they will usually receive a visa to stay for up to 12 months. The Indian courts have also recognised the role of UNHCR ; in some instances courts have stayed the deportation of individuals when an application for the determination of refugee status is pending with UNHCR, and granted leave to detainees to travel to New Delhi to seek determination of refugee status from UNCHR ».

89. MICHAEL KAGAN, « We Live in a Country of UNHCR... », *op.cit.*, p. 27. L'auteur poursuit : « From this argument, the basis for UNHCR RSD is very questionable in a country that, like Lebanon in 2001 and 2002, systematically violates the principle of non-refoulement ».

90. Sur le mécanisme de réinstallation, voir DELPHINE BURRIEZ, « La nature équivoque des engagements internationaux des Etats en matière de réinstallation des réfugiés : l'exemple français », *RGDIP*, 2020, n° 3-4, pp. 565-580.

91. La réinstallation est en principe ouverte à tous les réfugiés reconnus, qu'ils relèvent du mandat strict ou du mandat élargi du HCR. Le HCR note toutefois que « it is also important to be aware that many resettlement States restrict their resettlement programmes to refugees recognized under the 1951 Convention », si bien que « the prospects for resettlement are, in reality, often more limited for refugees recognized by UNHCR under one of the broader refugee definitions » (HCR, *UNHCR Resettlement Handbook*, 2011, p. 77).

92. Ce type de demandes reste minoritaire. Pour ce qui concerne la France, l'OFPRA mentionnait en 2020 159 décisions favorables rendues pour des personnes relevant des articles 6 et 7 du Statut du HCR (OFPRA, *A l'écoute du monde*, Rapport 2020, p. 60). Ce chiffre ne tient pas compte des personnes ayant bénéficié d'un programme de réinstallation (sur ces chiffres, voir DELPHINE

BURRIEZ, « L'insuffisance du cadre juridique applicable à la réinstallation des réfugiés en droit français », *RDLF*, 2021 Chron. n° 04, www.revuedlf.com).

93. Tel est également le cas du droit de l'Union européenne.

94. Comme vu plus haut, la reconnaissance institutionnelle du statut de réfugié n'implique pas le bénéfice d'une place de réinstallation. Celle-ci est conditionnée par la situation de vulnérabilité du réfugié et par l'accord de l'Etat qui peut refuser la réinstallation au motif qu'il ne reconnaît pas le statut de réfugié au candidat et/ou sa vulnérabilité.

95. Il en va de même de la Bulgarie en application de l'article 10 de la loi sur l'asile et les réfugiés du 1^{er} décembre 2002, introduit par une loi du 29 juin 2007 qui prévoit que « Refugee status shall also be granted to an alien who is within the territory of the Republic of Bulgaria and has been recognized as refugee under the mandate of the United Nations High Commissioner for Refugees ».

96. ALEXIS MARIE, « Indifférence, obstacle ou atout ? Les effets d'une protection préalable sur la demande d'asile présentée en France », in JULIAN FERNANDEZ (dir.), *Droit d'asile. Etat des lieux et perspectives*, Paris, Pedone, 2015, pp. 89-110. Par opposition, l'enregistrement du réfugié auprès de l'UNRWA fait obstacle à la reconnaissance du statut de réfugié par l'Etat.

97. OFPRA, *Guide des procédures*, 2019, p. 40.

98. L'article 2 de la Loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile qui prévoyait que l'OFPRA « reconnaît la qualité de réfugié à toute personne qui relève du mandat du haut commissaire des Nations Unies pour les réfugiés » a été modifiée par la loi n° 93-1027 du 24 août 1993 relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France, qui est venue limiter sa portée aux seuls réfugiés qui relèvent des articles 6 et 7 du Statut du HCR.

99. ALEXIS MARIE, *op.cit.*, pp. 94-96.

100. La même solution prévaut lorsque le statut a été reconnu sur le fondement d'une autre convention que la Convention de Genève. Voir dans ce sens, CE, 12 mars 2014, *Opra c. Mme A.*, n° 345188 : « qu'une personne reconnue comme réfugiée sur le fondement d'une autre convention internationale, comme celle de l'Organisation de l'Unité africaine, ou placée par l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies sous mandat du Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés n'est, en revanche, pas, de ce seul fait, un réfugié au sens et pour l'application des stipulations de la Convention de Genève ; qu'il appartient en conséquence à la France, dans ce cas, d'examiner la demande d'asile sans que la circonstance que l'intéressé soit susceptible de séjourner normalement dans un pays tiers, dispense de cet examen ».

101. Voir HCR, *Procedural standards for Refugee Status Determination under UNHCR's Mandate*, version 2020 révisée, pp. 208-217.

102. *Ibidem*, p. 213.

103. *Ib.*, pp. 293-294 qui liste les éléments qui doivent être mentionnés dans le document délivré par le HCR et p. 297 le certificat-type délivré par le HCR.

104. OSAR, *Liban : situation des réfugiés syriens*, *op.cit.*.

105. Le HCR définit la détermination *prima facie* du statut de réfugié comme « the process of group determination of refugee status, as opposed to individual determination, which is usually conducted in situations where a need to provide urgent assistance or other practical difficulties preclude individual determination, and where the circumstances of the flight indicate that members of the group could be considered individually as refugees » (HCR, *UNHCR Resettlement Handbook*, *op.cit.*, p. 20).

106. PAULINE BRÜCKER, « Le guichet du HCR, entre standardisation bureaucratique et ethos humanitaire... », *op.cit.*, p. 139.

107. Voir dans ce sens, YVES BEIGBEDER, *op.cit.*, pp. 56-57.

108. HCR, *Procedural standards for Refugee Status Determination under UNHCR's Mandate*, *op.cit.*, p. 197.

109. *Ibidem*, p. 198.

110. CE, 21 janvier 2021, n° 428146.

111. Dans ses conclusions, le rapporteur public considère que la règle d'opposabilité du statut reconnu par le HCR ne s'étend pas aux clauses d'exclusion. Il considère ainsi que, contrairement à la définition du réfugié, les clauses d'exclusion ne déterminent pas la « qualité » mais le « statut » de réfugié. En conséquence, l'appréciation faite par le HCR de ces clauses ne lie par l'OFPPA.

112. Cette présentation repose sur la carte intitulée « UNHCHR Mandate RSD as sole Refugee Status Determination Procedure » publiée sur le site du HCR et établie le 16 août 2021. La carte fait également référence à deux territoires appartenant aux Pays Bas (Sint Maarten et Curaçao) et un territoire appartenant au Royaume-Uni (Iles Turques-et-Caïques).

RÉSUMÉS

La détermination du statut de réfugié, en tant que procédure par laquelle une autorité détermine si une personne est réfugiée, constitue le préalable nécessaire au bénéfice de la protection internationale. Si elle relève en principe des États, elle peut également être réalisée par le Haut-Commissariat pour les réfugiés. Cette reconnaissance « institutionnelle » du statut de réfugié questionne la manière dont elle s'intègre dans le système de protection reposant sur la figure étatique.

The refugee status determination, as legal procedure by which an entity determines whether a person is considered as a refugee, is the first step to the benefit of the international protection. If it falls primary under the State responsibility, it can also be conducted by the High Commissioner for Refugee. The place of this “institutional” recognition of the refugee status in a State-based system of protection may be questioned.

INDEX

Mots-clés : droit international des réfugiés, Convention relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951, statut de réfugié, HCR.

Keywords : international refugee law, Convention relating to the Status of Refugees of 28th July 1951, refugee status, UNHCR.

AUTEUR

DELPHINE BURRIEZ

Delphine Burriez est maître de conférences à l'Université Paris 2 Panthéon Assas