



LA PROTECTION DES REFUGIES AU MAROC

Table ronde

14 Février 2008, Rabat - Maroc

Publications du Conseil Consultatif des Droits de l'Homme
Série « Séminaires »

LA PROTECTION DES REFUGIES AU MAROC

Table ronde

14 février 2008, Rabat-Maroc

Publications du Conseil Consultatif des Droits de l'Homme
Série « Séminaires »



Cette table ronde a été organisée par le CCDH en partenariat avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés et avec le soutien financier de la Commission européenne.

Sommaire

Préface	5
----------------------	----------

Présentation	7
---------------------------	----------

Allocutions d'ouverture

- Allocution de M. Ahmed HERZENNI, Président du Conseil Consultatif des Droits de l'Homme (CCDH)	9
---	---

- Allocution de M. Johannes VAN DER KLAAUW, Représentant du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (UNHCR) au Maroc	13
---	----

Interventions

- Les activités du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés au Maroc : Mme. Anne TRIBOULET, Chargée de Protection, Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (UNHCR) au Maroc	18
--	----

- Les flux migratoires et la protection des réfugiés : défis et perspectives: Pr. Mohamed CHAREF, ORMES AGADIR	30
---	----

- Recommandations pour l'amélioration du cadre législatif et institutionnel de protection des réfugiés au Maroc : Mme. Carolin SPANNUTH VERMA, Représentant adjoint, Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (UNHCR) au Maroc	42
---	----

- Entre réfugiés et clandestins : Quelle politique de l'asile pour le Maroc ? : M. Abdelhamid EL OUALI, Professeur à la Faculté de Droit de Casablanca	66
---	----

- Stratégie Nationale de lutte contre le trafic des êtres humains: les victimes, au cœur du dispositif de protection et de prévention : M. Jilali SGHIR, Représentant du Ministère de l'Intérieur – Direction de la Migration et de la Surveillance des Frontières (DMSF)	92
--	----

- La mise en œuvre par le Maroc de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés : M. Jaouad EL HIMDI, Directeur des affaires consulaires et sociales au Ministère des affaires étrangères et de la coopération.....	97
- Rapport de synthèse : M. Mohammed AMARTI, Professeur à la Faculté de Droit d'Oujda, Université Mohammed 1er.....	102

Annexes

- Programme de la table ronde.....	111
- Convention relative au statut des réfugiés.....	113
- Protocole relatif au statut des réfugiés	126
- Convention régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique	129
- La Déclaration des Etats parties à la convention.....	135
- Décret n° 2-57-1256 du 2 safar 1377 (29 août 1957) fixant les modalités d'application de la convention relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951.....	138

Préface

Pays traditionnel d'émigration, le Royaume du Maroc est devenu, depuis ces dernières années, un pays de transit vers l'Europe ainsi qu'un pays d'accueil pour un nombre croissant de migrants, de réfugiés et de demandeurs d'asile essentiellement en provenance des pays africains sub-sahariens. A l'heure actuelle, le Maroc doit faire face aux défis de gestion des mouvements migratoires qui sont caractérisés par leur nature mixte, englobant les migrants économiques, les réfugiés, les demandeurs d'asile, y compris les femmes vulnérables et les mineurs non accompagnés.

Fournir protection et assistance aux réfugiés est l'affaire de tous : administration publique, justice, forces de l'ordre, UNHCR, ainsi qu'institutions nationales et organisations non gouvernementales. Mais c'est à l'administration publique que revient le rôle primordial dans la gestion de la procédure d'octroi du statut de réfugié, et dans la distinction essentielle entre réfugiés et migrants économiques. C'est ainsi que l'Etat peut honorer les obligations requises par son adhésion aux conventions internationales pour la protection des droits humains et aux instruments de protection des réfugiés.

Le CCDH et l'UNHCR ont pris l'initiative d'organiser une table ronde avec tous les acteurs concernés pour entamer une réflexion commune sur les contours du futur système d'asile au Maroc, ainsi que sur les défis posés par la protection des réfugiés dans un contexte politique, socio-économique et culturel marqué par des mouvements migratoires mixtes. Nous avons le grand plaisir de partager avec le lecteur le contenu des interventions des experts, des représentants gouvernementaux et des fonctionnaires de l'UNHCR qui ont enrichi cette journée de réflexion.

Comme vous pourrez le noter, les vues exprimées dans ces contributions sont parfois convergentes, parfois contradictoires. L'application du droit des réfugiés dans un contexte de migration irrégulière soulève des questions complexes quant au développement du dispositif législatif, institutionnel et administratif en matière d'asile. Tout en soulignant que les positions reflétées par ces contributions n'engagent en rien le CCDH ou l'UNHCR, nous avons estimé opportun de faire part au lecteur des différents points de vue exprimés par les intervenants. Le rapport de synthèse esquisse les axes d'orientation sur lesquels les participants, après de riches discussions, ont pu se mettre d'accord.

L'octroi de l'asile est une des premières marques de civilisation, et les civilisations musulmanes et arabes n'ont pas fait exception à cette règle. L'article 14 de la Déclaration

Universelle des Droits de l'Homme, dont nous fêtons le soixantième anniversaire cette année, a fermement entériné le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile dans d'autres pays. A l'heure actuelle, en vue de répondre d'une façon équitable et adéquate aux défis posés par le phénomène des migrations et aux besoins de protection pour un nombre modeste mais croissant de réfugiés, le Maroc est appelé à déployer davantage d'efforts en vue de développer une politique d'asile moderne qui réponde aux besoins de protection des réfugiés en tant que partie d'une stratégie de gestion des flux migratoires. Nous espérons que les fruits de cette journée de réflexion pourront inspirer la préparation d'une telle politique d'asile et que les différentes contributions pourront servir comme documents de référence.

Nous vous souhaitons une bonne lecture.

Ahmed Herzenni
Président
Conseil Consultatif des Droits de l'Homme

Johannes van der Klaauw
Représentant
UNHCR au Maroc

Présentation

Le Royaume du Maroc, considéré de longue date comme un pays d'émigration et de transit, est également devenu au cours des dernières années une terre de destination pour un nombre croissant de migrants, essentiellement originaires de pays africains subsahariens. Le Maroc a le droit et le devoir de protéger ses propres frontières et de gérer ces mouvements migratoires, tout en veillant à ce que les droits des personnes migrantes ainsi que les engagements internationaux qu'il a contractés soient respectés.

Parmi ces migrants, un certain nombre de personnes sont victimes de migrations forcées involontaires et ont fui les persécutions dans leur pays d'origine. A ce titre, ces personnes ont besoin d'une protection internationale. A la fin de l'année 2007, l'UNHCR a accordé le statut de réfugié à 786 personnes et a enregistré 488 demandes d'asile. La majorité des réfugiés sont originaires de la Côte d'Ivoire, de la République Démocratique du Congo, et de l'Irak.

Le Maroc a ratifié la Convention internationale de 1951 relative au statut des réfugiés (7 novembre 1956), le Protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés (20 avril 1971) et la Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique (14 novembre 1974). Le Maroc a également adopté, le 29 Août 1957, un Décret Royal fixant les modalités d'application de la Convention relative au statut des réfugiés de 1951. Ce Décret Royal a institué le Bureau des Réfugiés et Apatrides (BRA) au sein du Ministre des Affaires Etrangères et de la Coopération, ainsi qu'une Commission de recours comprenant le Ministre de la Justice ou son représentant, le Ministre des Affaires Etrangères ou son représentant et le Représentant de l'UNHCR auprès du Gouvernement du Maroc. Cependant, l'adoption de ce Décret n'a pas abouti à la mise en place d'une procédure nationale d'asile.

En l'absence d'une telle procédure, au cours des quarante dernières années, l'UNHCR a procédé à la réception, l'enregistrement, la détermination du statut de réfugié et à la fourniture de documents aux réfugiés¹. Jusqu'à présent les réfugiés et demandeurs d'asile au Maroc n'ont pas de carte de séjour et, en raison de l'absence de résidences légales, ils ont des problèmes d'accès aux services publics (éducation, santé, social) et privés, comme ils n'ont pas accès au marché du travail.

¹ L'UNHCR a établi une Délégation Honoraire à Casablanca en 1965. Ses locaux ont été transférés à Rabat à la fin de l'année 2004. Suite à la signature de l'Accord de Siège avec le Gouvernement du Maroc en juillet 2007, cette délégation a obtenu le statut d'une Représentation à part entière.

Suite à la signature de l'Accord de Siège entre le gouvernement du Maroc et l'UNHCR le 20 juillet 2007, le gouvernement du Maroc a exprimé son intention de renforcer la mise en œuvre de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 en étroite collaboration avec l'UNHCR. A cette fin, les autorités marocaines ont notamment identifié trois domaines d'action et de réflexion prioritaires :

- La mise en place d'un cadre législatif national relatif aux réfugiés² ;
- La mise en place d'un cadre institutionnel national relatif aux réfugiés ;
- La promotion du droit des réfugiés auprès des acteurs concernés (formation continue et renforcement des capacités).

En vue de concrétiser ces actions, le Conseil Consultatif des Droits de L'Homme (CCDH) et l'UNHCR souhaitent organiser une table ronde à laquelle seront invités différents représentants des départements et agences gouvernementales concernés, dans le but de renforcer les liens de coopération avec les différentes institutions qui touchent de près ou de loin à la question des réfugiés.

Cette table ronde aura également pour but de discuter de la problématique des réfugiés au Maroc et des défis que présente leur protection au sein des flux migratoires multiples à travers le renforcement de la coopération et l'échange d'informations entre les principaux acteurs de l'administration publique, des forces de l'ordre et de la magistrature. Enfin, cette table ronde contribuera à l'identification des besoins de vulgarisation et de réalisation d'actions de formation dans ce domaine.

L'objectif principal majeur de cette table ronde est une familiarisation accrue des différentes institutions exécutives et législatives avec le droit des réfugiés et la situation des réfugiés au Maroc en vue d'une mise en œuvre effective de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés et d'une amélioration de la situation actuelle et future des réfugiés et demandeurs d'asile au Maroc.

.....
² Le terme législation nationale relative aux réfugiés peut faire référence à toute loi, règlement, décret, qui concerne les droits des réfugiés et des demandeurs d'asile ou les obligations des Etats parties à la Convention de 1951 et au Protocole de 1967. Dans le contexte du Maroc, le Décret Royal du 29 Août 1957 pourra être amendé ou remplacé par un nouveau Décret ou mis à jour et renforcé par des circulaires du Ministère de tutelle afin d'accroître la conformité de la législation marocaine aux instruments internationaux et régionaux, ainsi qu'aux politiques et bonnes pratiques en matière de protection des réfugiés. Dans un deuxième temps, l'adoption par le Parlement d'une loi en matière d'asile pourrait être envisagée. Auquel cas la loi n° 02-03, relative à l'entrée et au séjour des étrangers au Maroc, à l'émigration et à l'immigration irrégulière de 2003 pourrait être révisée de façon à prendre en considération les liens entre la migration et l'asile.

Allocution d'ouverture du Président du Conseil Consultatif des Droits de l'Homme (CCDH)

M. Ahmed HERZENNI

*M. Le Représentant Résident de l'UNHCR au Maroc,
Mme. La Représentante adjointe de l'UNHCR au Maroc,
MM. les directeurs et représentants des différents départements du gouvernement marocain,*

Mesdames, messieurs,
Chers amis,

C'est avec un grand bonheur que nous vous recevons ici, dans cette demeure des droits de l'Homme, pour une journée de travail sur la question des réfugiés.

Cette journée, organisée en collaboration avec l'UNHCR, s'inscrit dans une série de rencontres que le CCDH entend mener sur des sujets sectoriels en partenariat avec les acteurs institutionnels. Elle se veut aussi comme un moment de réflexion sur le sujet des réfugiés en particulier et la question de l'immigration subsaharienne en général, sujet et question qui reviennent, ces dernières années, de manière lancinante dans l'actualité marocaine. Elle est enfin l'occasion, pour le CCDH, d'affirmer que les questions des droits de l'Homme ne peuvent être qu'à usage local, qu'elles ont une portée universelle. Les droits de l'Homme ne peuvent pas être fractionnés.

Les questions de migration comptent parmi les préoccupations majeures de ce début de siècle. Le nombre de migrants dans le monde a ainsi doublé en 25 ans, et va selon toute probabilité continuer à augmenter en raison des disparités en matière de développement, de démographie et de démocratie entre pays et continents. De même, l'émigration irrégulière est aujourd'hui un phénomène mondial : Selon l'OCDE, 10 à 15% des 56 millions de migrants vivant en Europe seraient en situation administrative irrégulière, et près de 500 000 migrants sans papiers entreraient chaque année dans les pays de l'UE, et aux Etats-Unis.

La majorité des migrants vivant en Afrique subsaharienne, en Inde, au Maghreb et en Amérique Latine sont le plus souvent dépourvus de tout statut légal. Cette croissance de la migration irrégulière est notamment liée au rétrécissement des possibilités de migration légale et au développement de la traite des êtres humains (qui toucherait plus d'un demi

million de personnes par an). Durant leur périple, de plus en plus incertain et prolongé, ces migrants, et en particulier les femmes et les enfants, sont exposés à de multiples dangers et violations de droits élémentaires.

Les pays riches et industrialisés ont beau resserrer leurs politiques d'immigration et déployer une panoplie de nouvelles mesures pour limiter l'accès à leurs territoires, ces contraintes, loin de dissuader, génèrent et développent, au contraire, le recours à la clandestinité. Ainsi, chaque année, des centaines de milliers de candidats à l'émigration se déplacent des terres africaines ou asiatiques pour emprunter les routes de l'émigration vers l'Europe.

Le Maroc compte aujourd'hui plus de 10% de sa population (3.270000 individus) dans l'émigration sachant que 80% de cette population réside dans les pays de l'Union Européenne. Au fil des ans, notre pays est devenu, à cause de sa situation géographique et de l'évolution de l'histoire, l'ultime frontière sud de l'espace Schengen. Il est passé ces dernières années d'une situation de pays d'émigration à une situation de pays de transit voire d'immigration.

Avec les assauts massifs qui se sont produits à l'automne 2005, la question des migrants subsahariens va développer une prise de conscience. La mort d'hommes, lors de ces événements, ses impacts médiatiques, la détresse humaine qu'ils ont révélée ne pouvaient laisser indifférente notre institution. Nous avons alors mis en place une commission qui avait établi un rapport sur ces faits, leur déroulement et leur gestion. C'était pour nous l'occasion de collaborer avec tous les acteurs impliqués dans ce dossier dont l'UNHCR et les services de l'Etat concernés.

A l'évidence, si le Maroc doit veiller à la liberté de circulation sur son territoire, la gestion des flux des migrants ou réfugiés subsahariens ne saurait relever de sa seule responsabilité. Cette problématique pose la question des rapports entre pays riches et pays pauvres, entre Nord et Sud, entre le continent africain et le continent européen. Les rapports nous interpellent en ce qu'ils impliquent de malheurs : pauvreté, famine, conflits armés et absence de perspectives d'avenir dans la plupart des pays africains. C'est dans le différentiel de développement entre deux continents qui se joutent que se situe le nœud du problème. C'est cette inégalité criante qui est la principale raison de ces migrations illégales, en provenance du Nigeria, du Mali, du Sénégal et d'ailleurs. Le Maroc, qui a ses propres problèmes et ses propres aspirants à l'émigration, n'est qu'un maillon d'une chaîne sur laquelle il ne peut avoir qu'une prise relative.

L'Espagne et l'Italie qui furent autrefois des pays d'émigration sont devenus non seulement des destinations pour immigrés mais, de par leurs situations géographiques, constituent aujourd'hui les pays miradors d'une Europe qui se barricade sur son flanc sud. Le contexte du nord du Maroc est similaire à Tijuana la mexicaine dans sa juxtaposition avec San Diego l'américaine. Avec toutefois la différence suivante : Le PIB espagnol par habitant est quinze fois supérieur à celui du Maroc, alors que la différence n'est que de six contre un entre les Etats-Unis et le Mexique. C'est une réalité têtue et on ne peut la nier.

Quels sont donc aujourd'hui la situation, le cadre légal et les engagements du Maroc en matière de droit d'asile ?

Le Maroc a ratifié la Convention de Genève de 1951 relative à la détermination du statut des réfugiés le 07 novembre 1956 et le Protocole de 1967 y afférent le 20 avril 1971. Il n'existe, cependant, pas de législation spécifique en matière d'asile. Le Décret Royal 5-57-1256 du 29/08/1957 fixant les modalités d'application de la Convention de Genève de 1951 est entré en vigueur le 06/09/1957 et confie la protection juridique et administrative des réfugiés au Bureau des Réfugiés et Apatrides (B.R.A.) relevant de la tutelle du Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération.

L'article 2 de ce décret stipule que ce même bureau reconnaît la qualité de réfugié à toute personne qui relève du mandat de l'UNHCR. Toutefois, le B.R.A. a suspendu ses activités en 2004 et ne reçoit plus de demande d'asile. Une commission de recours est également prévue dans la législation, comprenant des représentants du Ministère de la Justice, du ministère des Affaires Etrangères et de l'UNHCR. Cependant, cette commission n'a jamais été convoquée. La loi de novembre 2003 sur l'entrée et le séjour des étrangers au Maroc, l'émigration et l'immigration irrégulière n'a pas incorporé pleinement le principe de non-refoulement comme prévu dans l'article 33 de la Convention. La loi marocaine sur la sécurité sociale (du 22 décembre 1959) accorde à certains réfugiés les mêmes droits qu'aux ressortissants marocains. Des dispositions semblables dans le secteur de l'emploi leur permettent l'accès à l'emploi dans les secteurs public et privé (l'accès dépend en théorie d'un contrat et d'une autorisation des autorités marocaines). Néanmoins, la plupart des réfugiés reconnus par l'UNHCR ne sont pas reconnus par le BRA et ne peuvent donc pas accéder aux droits inclus dans la législation nationale.

En l'absence d'une procédure nationale effective en matière d'asile, c'est le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (UNHCR) qui reçoit les demandes et conduit la détermination du statut de réfugié depuis plus de quarante ans.



Nous avons, dans notre rapport, pointé un certain nombre de dysfonctionnements que l'UNHCR avait, à l'époque, reconnu. L'action vigoureuse de l'actuel représentant, va dans le sens non seulement de l'amélioration mais aussi dans le sens d'un vrai travail partenarial dont l'actuel séminaire est une des manifestations.

Je souhaite donc plein succès à ce séminaire et m'engage au nom du CCDH à veiller à faire traduire en actes le plus diligemment possible les recommandations pertinentes qui en émaneront.

Merci de votre attention.

Allocution d'ouverture du Représentant du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (UNHCR) au MAROC

M. Johannes Van Der Klaauw

M. Le Président du CCDH,

MM. les directeurs et représentants des différents départements du gouvernement marocain

MM. et Mmes les parlementaires,

MM. et Mmes les membres du CCDH,

C'est un grand plaisir pour moi de m'adresser à vous à cette session d'ouverture de cette table ronde. Nous remercions le CCDH d'avoir pris l'initiative d'organiser une réflexion commune sur la question de la protection des réfugiés au Maroc dans le contexte de la gestion des flux migratoires mixtes. Cette réflexion, nous l'espérons, nous amènera à une compréhension meilleure des principes internationaux relatifs à la protection de réfugiés, mais aussi des réalités du terrain. Comment pouvons-nous ensemble faire face aux différents défis d'appliquer les principes de la protection des réfugiés dans le contexte actuel de la migration irrégulière ? Quel dispositif législatif et quel cadre institutionnel nous faut-il pour répondre aux obligations légales et morales de protection des réfugiés ? Quelles solutions sont à apporter aux réfugiés reconnus par l'UNHCR sur le territoire marocain ? Nous aimerions ensemble esquisser les grands axes d'orientation vers l'établissement de l'institution d'asile au Maroc, comme recommandé déjà par l'atelier national sur la migration du 26 et 27 juillet 2006, et par le rapport du CCDH sur l'établissement des faits relatifs aux événements de l'immigration illégale. Nous espérons aussi identifier les éléments d'une réponse globale à l'appel de chercher des solutions durables pour les réfugiés qui se trouvent au Maroc – environ 800 personnes à l'heure actuelle.

Nous considérons cette réflexion importante pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, la présence des réfugiés sur le territoire marocain, ainsi que leur statut distinct et leurs besoins spécifiques ne peuvent plus être ignorés. Les réfugiés se trouvent parmi des milliers de migrants économiques qui, par manque d'options viables pour une migration légale, restent dans une situation irrégulière. Par conséquent, les réfugiés reconnus par l'UNHCR se trouvent actuellement dans une situation juridiquement non définie. Il convient donc de mieux comprendre et de mieux gérer l'interface entre l'asile et la migration afin

de régler le statut juridique et de répondre aux besoins de protection et d'assistance des réfugiés.

Ensuite, l'Etat marocain est parti aux instruments internationaux dans le domaine de la protection des droits humains et de la protection de réfugiés. L'Etat a l'obligation d'appliquer les principes fondamentaux de ces instruments et de veiller à ce qu'ils soient intégrés dans la législation nationale et mis en œuvre dans la pratique administrative et juridique. Certes, l'Etat est souverain pour gérer l'entrée et le séjour sur son territoire, et l'Etat a ses intérêts nationaux à défendre, mais il se trouve également face à la nécessité de respecter ses obligations internationales, comme la protection des droits des réfugiés et des droits humains en général.

Enfin, cette réflexion est nécessaire pour clarifier les rôles et responsabilités des différents acteurs quant au futur système d'asile au Maroc, car ce système est une affaire de l'administration publique, de la magistrature, des parlementaires, des forces de l'ordre, de la société civile, et de l'UNHCR. En effet, la mise en œuvre de l'institution de l'asile et des services de protection et d'assistance pour les réfugiés constitue une responsabilité partagée entre tous les acteurs concernés, y compris la communauté de réfugiés. Dans ce contexte, chacun a ses prérogatives, ses obligations et ses devoirs à respecter.

Permettez-moi d'aborder brièvement ces trois points. Les réfugiés et les demandeurs d'asile se trouvent au Maroc, et dans la Maghreb en général, parmi un plus grand nombre de migrants économiques sans papiers, des victimes de trafic ou de la traite, des étudiants ou travailleurs des pays tiers qui sont tombés dans l'irrégularité. La gestion de la migration bénéficierait d'une distinction claire et nette entre, d'une part, les réfugiés qui ont fui la persécution et la violence par force, et d'autre part, les migrants qui ont choisi de leur propre volonté de se trouver une destination migratoire. S'il est vrai que les migrants qui se trouvent dans une situation irrégulière ont eux aussi besoin d'une assistance humanitaire et d'une forme de protection, les réfugiés ont droit à une protection en vertu du régime international auquel le Maroc a adhéré par sa ratification des instruments juridiques de ce régime, notamment la Convention de 1951 et le Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés.

En raison de la situation particulière de la migration irrégulière subsaharienne à laquelle le Maroc doit faire face, il sera opportun de développer les mécanismes pour la protection des réfugiés simultanément avec une révision des procédures et pratiques qui réglementent l'entrée et le séjour sur le territoire des ressortissants des pays tiers. Une telle approche globale de la gestion des flux migratoires se justifie pour que les mesures de contrôle des

frontières et des migrations soient assorties de garanties adéquates de protection permettant d'établir une distinction appropriée entre les réfugiés d'une part et les personnes n'ayant pas, au plus, besoin de protection internationale d'autre part. Dans ce contexte, maintenir l'équilibre entre les intérêts de l'Etat de contrôler et gérer la migration et les impératifs de la protection des réfugiés représente un défi majeur. Ce qui rend cette tâche si complexe, c'est la présence des réfugiés et demandeurs d'asile à côté des migrants dans le cadre des flux de nature mixte ou composite qui incluent des mouvements à la fois forcés et volontaires. Ces mouvements irréguliers des réfugiés et des migrants sont marqués par le recours à l'aide des mêmes passeurs et par le manque des documents de voyage et des moyens de se présenter à l'entrée auprès des autorités concernées. En plus, non seulement les mouvements migratoires sont mixtes, mais également les motivations des personnes migrantes de quitter leur pays d'origine. C'est particulièrement le cas lorsque des personnes quittent des pays touchés par des violations des droits de l'homme, les conflits armés, les discriminations ethniques, la détérioration des services publics, la dégradation de l'environnement ou encore la mauvaise gouvernance des affaires de l'Etat et des services publics. La question de la protection des réfugiés ne peut donc être dissociée des questions liées et à la gestion de la migration et à la nécessité d'investir dans le développement humain, la bonne gouvernance, la promotion des droits humains et la réduction de la pauvreté.

Cette réflexion sur le futur système d'asile au Maroc est également nécessaire en raison des obligations internationales du pays pour le respect et la défense des droits humains et des droits de réfugiés. Le Maroc est partie à plusieurs instruments internationaux dans ces domaines, et est donc dans l'obligation d'appliquer les principes fondamentaux codifiés par ces instruments, et ce au niveau législatif, juridique et exécutif. En tant qu'Etat partie à la Convention de 1951 ainsi qu'au Protocole de 1967, le Maroc est appelé à mettre en œuvre ses dispositions pour permettre aux réfugiés d'exercer leurs droits énumérés dans la Convention de 1951 - ainsi que dans les conventions relatives à la protection des droits humains. Même si le droit d'asile n'a jamais été codifié dans les instruments à l'échelle internationale, les standards internationaux incluent des obligations de ne pas « refouler » les réfugiés, i.e. ils les protègent contre le renvoi vers leurs pays d'origine ou des pays tiers où leur vie ou leur liberté risquent d'être mises en danger. Ces instruments obligent les Etats parties aussi à accorder des droits spécifiques à toute personne reconnue réfugiée afin qu'elle puisse bénéficier d'un séjour légal, avoir accès aux services publics, et généralement aux moyens de s'insérer dans son nouveau pays hôte.

L'institution de l'asile est une conception mondiale de nature humanitaire qui s'appuie sur la morale religieuse, philosophique, culturelle qui prévaut dans toutes les sociétés, et notamment dans les sociétés musulmanes et africaines. Dans la théorie musulmane, comme

dans le droit traditionnel africain, l'asile est considéré comme un droit à accorder à toute personne qui en a besoin, sans discrimination et sans réserve. L'Etat marocain, qui adhère aux principes fondamentaux relatifs à la protection de réfugiés ainsi qu'à la conception humanitaire de l'asile, comme en témoigne sa grande tradition d'accueil des réfugiés, est donc appelé à intégrer ces principes dans sa législation interne, sa politique institutionnelle et sa pratique administrative.

Pour la mise en place de l'institution d'asile, plusieurs acteurs sont concernés. Il n'est pas seulement question de respecter des principes fondamentaux ou de faire adopter des lois et règlements, mais aussi de gérer et de mettre en œuvre des procédures et des mécanismes, de coordonner le travail des différentes agences, et de développer des programmes de services et d'assistance. En premier lieu, l'Etat, avec l'aide de l'UNHCR et des experts en la matière, devrait se doter d'un système et d'une procédure d'asile, ancrés dans un dispositif législatif complet. Un tel système permettrait d'enregistrer les demandes d'asile et de déterminer le statut de réfugié dans un processus décisionnel équitable et efficace, prompt et assorti de résultats tangibles. Il devrait aussi prévoir la documentation aux réfugiés afin de régulariser leur séjour, au moins temporaire, pour leur permettre d'exercer leurs droits, notamment l'accès aux moyens de générer leurs revenus et aux services publics. Pour se faire, l'administration publique a besoin des moyens financiers et humains et des capacités institutionnelles et administratives. L'Etat devrait avoir recours à un dispositif législatif national qui codifie les principes fondamentaux du droit des réfugiés, ainsi que les éléments clefs de la procédure d'asile, les droits à accorder aux réfugiés et les responsabilités des différents acteurs.

Pour faire adopter une législation en la matière, les parlementaires ont un rôle majeur à remplir. D'ailleurs, conjointement avec la magistrature, les députés élus auront une responsabilité importante pour veiller à ce que l'application de la législation par les acteurs du terrain soit conforme aux principes et droits codifiés. Les juges, en plus, seront appelés à appliquer les différentes dispositions de la législation ainsi que les principes de droit international de protection des réfugiés, notamment le principe de non-refoulement. Le respect de ce principe s'explique par le fait de s'abstenir de reconduire à la frontière des réfugiés et des demandeurs d'asile, ainsi que de pénaliser les réfugiés et les demandeurs d'asile du fait de leur entrée ou de leur séjour irrégulier.

Les forces de l'ordre sont également partenaires dans la gestion du système d'asile. Elles sont en contact régulier avec les réfugiés et les demandeurs d'asile dans les opérations de contrôle d'entrée et de séjour ainsi que lors de la vérification des documents d'identité. Elles devraient disposer d'instructions claires de référencement des demandeurs d'asile arrivant sur le territoire aux instances compétentes pour déterminer leurs besoins de protection.

Aussi, sont-elles censées référer à la justice, des personnes bénéficiant de la protection internationale et qui ont violé les lois du pays.

De plus, la société civile a une responsabilité importante à fournir des services aux réfugiés, tel que le programme d'assistance mis en place par les cinq partenaires ONGs marocaines de l'UNHCR. Ce programme couvre l'assistance sociale, avec une attention spécifique pour les réfugiés vulnérables, le conseil et l'accompagnement juridique, l'accès à l'éducation publique et aux soins médicaux, la formation professionnelle ainsi que le financement de micro projets et d'autres activités génératrices de revenus. Nous lançons à cette occasion un appel à tous les acteurs compétents de la société civile de nous rejoindre dans ces efforts.

Finalement, l'UNHCR lui-même restera fortement engagé ici au Maroc comme ailleurs, en vertu du mandat que lui a confié la communauté internationale, pour soutenir les efforts de l'administration publique et les acteurs du terrain dans leur noble tâche de fournir la protection et l'assistance aux réfugiés.

Mesdames, messieurs,

Assurer la protection de réfugiés au Maroc est donc intimement liée à la gestion des flux migratoires qui sont de caractère composite et qui, à l'heure actuelle, posent des défis multiples au Maroc comme aux pays voisins. Ces flux migratoires ont transformé le Maroc d'un pays d'émigration vers un pays de transit, et notamment suite aux pressions exercées par l'Union européenne pour adopter des mesures appropriées pour contenir les migrations irrégulières, vers un pays d'accueil, y compris l'accueil pour les réfugiés. La question de l'asile devra être considérée dans un contexte stratégique qui comprend la coopération des pays d'origine, de transit et de destination, car aucun pays ne peut faire face tout seul aux exigences de fournir la protection et l'assistance aux réfugiés. Il faudra l'adoption d'une approche régionale qui prend en compte les besoins spécifiques et les conditions particulières des pays concernés, y compris ceux et celles du Maroc.

Ce séminaire est sans précédent dans l'histoire de la protection des réfugiés au Maroc. Je suis confiant que le détail de partage des informations et la profondeur des réflexions d'aujourd'hui seront également sans précédent. Nous espérons que les recommandations qui émanent de cette table ronde seront prises en compte par tous les acteurs concernés, et seront la base pour des rencontres, des discussions et des réflexions futures.

Merci de votre attention.

Les activités du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés au Maroc

*Mme. Anne Triboulet, Chargée de Protection,
Haut Commissariat des Nations Unies
pour les Réfugiés (UNHCR) au Maroc.*

I. Cadre juridique

Un certain nombre d'instruments juridiques internationaux et nationaux encadrent le système de protection des réfugiés au Maroc. La Constitution marocaine adoptée en 1962 et amendée en 1996 indique d'ailleurs dans son préambule que « le Royaume du Maroc souscrit aux principes, droits et obligations découlant des Chartes [des organismes internationaux] et réaffirme son attachement aux droits de l'homme tels qu'ils sont universellement reconnus ».

A. Instruments internationaux

Le Maroc a ratifié la plupart des instruments internationaux en matière de protection des réfugiés :

- Il a accédé à la Convention de Genève relative au statut des réfugiés en 1956, et au Protocole relatif au statut des réfugiés en 1971 ;
- Le Maroc a également accédé en 1971 à la Convention de l'Organisation de l'Unité Africaine régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique mais s'est retiré de l'OUA en 1982.

En outre, le Maroc est partie à toutes les conventions principales relatives aux droits de l'homme :

- Pacte international relatif aux Droits civils et politiques depuis 1979 ;
- Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels depuis 1979 ;
- Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale depuis 1971 ;
- Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels inhumains ou dégradants depuis 1993 ;
- Convention relative aux droits de l'enfant depuis 1993 ;

- Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille depuis 1993.

B. Législation et réglementation internes

1. Le Décret du 29 août 1957 fixant les modalités d'application de la Convention relative au statut des réfugiés

Le Maroc a été un des premiers pays du monde arabe à se doter d'une législation relative au droit d'asile. Dès l'accession du Royaume à la Convention de Genève, le pays a adopté un Décret fixant les modalités d'application de la Convention relative au statut des réfugiés.

- Ce Décret crée le Bureau des réfugiés et apatrides (BRA), placé sous l'autorité du Ministre des Affaires Etrangères.
- Ce Bureau est compétent pour reconnaître la qualité de réfugié à toute personne qui relève du mandat de l'UNHCR ou qui répond aux définitions de l'article premier de la convention de Genève de 1951.
- Le BRA est également chargé de délivrer aux personnes visées ci-dessus les pièces nécessaires pour leur permettre soit d'accomplir les divers actes de la vie civile, soit de faire appliquer les dispositions de la législation interne ou des accords internationaux qui intéressent leur protection.
- Ce décret instaure une Commission de recours comprenant le Ministre de la justice ou son représentant, le Ministre des Affaires étrangères ou son représentant et le représentant de l'UNHCR au Maroc. Cette Commission est chargée, entre autre, d'examiner les recours contre les décisions du BRA.

Le Dahir n'a jamais été appliqué dans sa totalité et, depuis 2004, le BRA n'a plus d'activités dans plusieurs de ces domaines de compétence. D'une part, il n'est pas possible de déposer une demande d'asile devant cette instance.

En outre, le BRA ne délivre pas de documents aux réfugiés reconnus par l'UNHCR.

2. Dahir n° 1-03-196 du 11 novembre 2003 portant promulgation de la loi n° 02-03 relative à l'entrée et au séjour des étrangers au Royaume du Maroc, à l'émigration et à l'immigration irrégulière

Plusieurs dispositions de la loi 02-03 (qui reconnaît dans son article 1er la primauté des conventions internationales sur la loi nationale) ont des implications en matière d'asile. Il s'agit notamment des dispositions suivantes :

- Article 17 : « Sous réserve de la régularité du séjour et de celle de l'entrée au territoire marocain, et sauf dérogation, la carte de résidence est délivrée : 5. à l'étranger qui a obtenu le statut de réfugié en application du décret du 2 Safar 1377 (29 août 1957), fixant les modalités d'application de la convention relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951, ainsi qu'à son conjoint et à ses enfants mineurs ou dans l'année qui suit leur majorité civile » ;
- Articles 29 : « L'étranger qui fait l'objet d'une décision d'expulsion ou qui doit être reconduit à la frontière est éloigné : a. à destination du pays dont il a la nationalité, sauf si le statut de réfugié lui a été reconnu ou s'il n'a pas encore été statué sur sa demande d'asile. [...] Aucune femme étrangère enceinte et aucun mineur ne peuvent être éloignés. De même, aucun étranger ne peut être éloigné à destination d'un pays s'il établit que sa vie ou sa liberté y sont menacés ou qu'il y est exposé à des traitements inhumains, cruels et dégradants » ;
- Article 37 : « L'étranger qui arrive au territoire marocain, par voie maritime ou aérienne, et qui n'est pas autorisé à y entrer, ou demande son admission au titre de l'asile, peut être maintenu dans la zone d'attente du port ou de l'aéroport pendant le temps strictement nécessaire à son départ ou à l'examen tendant à déterminer si sa demande n'est pas manifestement infondée ».

II. Les activités au Maroc du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (UNHCR)

A. L'évolution des activités de l'UNHCR au Maroc

Le Maroc a accueilli des vagues successives de réfugiés tels que des espagnols fuyant la guerre civile dans les années trente ou, après la deuxième guerre mondiale, des citoyens d'Europe centrale ayant fui la persécution en raison de leurs opinions politiques. Dans les années cinquante, la guerre d'indépendance algérienne a déclenché un afflux massif de réfugiés algériens sur le sol marocain. C'est dans ce contexte que l'UNHCR a ouvert son premier bureau au Maroc.

Pendant environ cinquante ans, l'UNHCR a été représenté par une délégation honoraire dont les bureaux se trouvaient à Casablanca. Le nombre de réfugiés sous le mandat de l'UNHCR était limité. L'UNHCR collaborait avec les autorités marocaines sur la gestion des différentes questions relatives aux réfugiés mais il n'y avait pas d'accord formel entre l'UNHCR et de Gouvernement du Royaume.

Les activités de l'UNHCR au Maroc ont commencé à évoluer en 2004 sous l'influence de plusieurs facteurs :

- L'UNHCR avait pris bonne note de l'augmentation du nombre des demandeurs d'asile au Maroc comme dans toute la région, notamment en provenance d'Afrique sub-Saharienne, principalement engendré par la multiplication des conflits sur le continent, la dégradation des conditions écologiques et économiques dans certains pays, les difficultés accrues pour entrer en Europe, etc. Du personnel plus nombreux et expérimenté en la matière a donc été envoyé en poste au Maroc (en janvier 2008 le bureau comptait, 4 fonctionnaires internationaux, 9 personnels marocains, 6 experts internationaux en mission) ;
- L'UNHCR souhaitait renforcer sa présence au Maroc et renforcer sa collaboration avec les autorités gouvernementales. Il a ainsi déménagé les bureaux de Casablanca à Rabat afin de se rapprocher des Ministères et administrations nationales ;
- L'UNHCR a développé un certain nombre de procédures et activités afin de pouvoir améliorer la gestion du travail et répondre d'avantage aux attentes de la population relevant du mandat de l'UNHCR, des autorités nationales, et de la société civile.

La bonne coopération dans les relations de travail entre le Gouvernement du Maroc et l'UNHCR s'est concrétisée par la signature en juillet 2007 d'un Accord de siège. Cet Accord établit les bases de la coopération entre l'UNHCR et le Gouvernement du Maroc et précise les dispositions relatives à l'ouverture d'un ou des Bureaux au Maroc pour s'acquitter de son mandat.

B. Les activités de l'UNHCR au Maroc

Les objectifs de l'UNHCR au Maroc sont similaires à ceux établis pour les bureaux de l'UNHCR dans toute la région d'Afrique du Nord. Il s'agit de :

- Renforcer les mécanismes de protection pour les demandeurs d'asile et les réfugiés dans le cadre d'une approche globale de gestion des flux migratoires;
- Identifier des solutions durables pour les réfugiés.

Afin de réaliser ces objectifs, l'UNHCR a développé les différentes activités suivantes :

- La détermination du statut de réfugié ;
- La protection des réfugiés au Maroc ;
- La facilitation de la recherche de solutions durables pour les réfugiés.

1. La Détermination du Statut de Réfugié

a. Notions générales

La détermination du statut de réfugié (DSR) est la procédure par laquelle une instance gouvernementale ou l'UNHCR cherche à déterminer si une personne, qui a déposé une demande d'asile ou a exprimé d'une autre manière son besoin de protection internationale, est effectivement un réfugié, c'est-à-dire si sa situation répond aux critères exposés dans la définition du réfugié applicable.

Chaque fois que cela est possible, le statut de réfugié doit être déterminé par une procédure individuelle. C'est notamment le cas de la procédure mise en place par l'UNHCR au Maroc où il procède à l'examen approfondi de la situation individuelle de chaque requérant.

En cas de déplacement massifs des réfugiés (résultant de conflits ou de violences généralisées), il n'existe pas de capacité suffisante pour mener des entretiens permettant de déterminer la situation de chacun des demandeurs d'asile ayant traversé une frontière. Ce n'est d'ailleurs pas nécessaire car, en de telles circonstances, les raisons de leur fuite sont généralement évidentes. De ce fait, ces groupes sont considérés comme des réfugiés *prima facie*. (à première vue).

C'est normalement à l'Etat sur le territoire duquel se trouve le demandeur d'asile qu'il revient de conduire la DSR, avec généralement une participation de l'UNHCR à titre consultatif ou décisionnel. En vertu de son mandat, l'UNHCR peut également faire lui-même la détermination du statut de réfugié dans les pays qui n'ont pas adhéré à la Convention relative au statut des réfugiés, dans les pays qui ont ratifié la Convention mais où il n'existe pas de procédure nationale ou bien dans les pays où une procédure nationale existe mais n'est pas fonctionnelle. Ce troisième cas de figure s'applique à la situation du Maroc. Dans le même temps, l'UNHCR œuvre à développer un dialogue avec les autorités nationales afin de promouvoir la reprise progressive de leur implication dans la procédure de détermination du statut de réfugié.

b. Procédure de détermination du statut de réfugié sous le mandat de l'UNHCR au Maroc

Il existe des règles procédurales de base à respecter telles que le principe de confidentialité, la possibilité de bénéficier d'une évaluation individuelle comprenant un entretien, le droit au recours, l'examen de la demande dans un délai raisonnable. Dans ce cadre, le bureau de Rabat a développé des règles de procédures détaillées visant à respecter les garanties

procédurales protectrices des requérants tout en veillant à lutter contre les demandes frauduleuses et à accélérer les délais de traitement des dossiers. Les étapes principales de cette procédure sont les suivantes :

- Dépôt de la demande :
 - Elle doit se faire au bureau de l'UNHCR à Rabat.
 - La procédure ainsi que le statut juridique des réfugiés et demandeurs d'asile au Maroc est expliqué à chaque demandeur. Une brochure explicative lui est remise en arabe, français ou anglais.
 - L'UNHCR saisit les informations de base du demandeur (nom, prénom, date de naissance, ville d'origine, noms des parents, n°. de téléphone) et lui donne un bulletin de rendez-vous pour se faire enregistrer en bonne et due forme. Le délai moyen d'attente pour obtenir un rendez-vous d'enregistrement est de deux mois.
 - Légalement, ces personnes sont considérées comme des demandeurs d'asile.

- Enregistrement :
 - Il a lieu toutes les deux semaines au bureau de l'UNHCR à Rabat (le lundi pour les anglophones et arabophones et le mardi pour les francophones).
 - Tous les membres de la famille doivent être présents pour être enregistrés.
 - Les données personnelles de chaque requérant sont saisies sur une base de données informatisées : identité, parcours, documents, etc. Une photographie électronique est réalisée.
 - Un certificat de demandeur d'asile est alors remis au requérant.
 - L'UNHCR fixe un rendez-vous pour un entretien individuel avec chaque requérant. Le délai moyen pour avoir un rendez-vous est de deux semaines depuis 2007.

- Instruction de la demande :
 - L'instruction est faite par des juristes formés dans le domaine de la DSR.
 - Il y a un entretien individuel avec tous les requérants de plus de 16 ans.
 - Les entretiens avec les femmes sont faits par des agents féminins. En outre, les personnes qui en ont besoin peuvent bénéficier d'un interprète.
 - Pendant l'entretien, le demandeur a l'opportunité d'expliquer dans les moindres détails les raisons pour lesquelles il a fui son pays et ne peut y retourner.
 - Tous les entretiens sont consignés de manière électronique.

- Evaluation de la demande :
 - L'agent de l'UNHCR qui instruit la demande doit bien connaître la situation objective dans le pays d'origine du demandeur.

- L'agent doit évaluer la crédibilité du demandeur. La crédibilité est établie quand la demande qui a été présentée est cohérente, plausible et correspond aux faits notoirement connus. La personnalité du demandeur et son niveau d'éducation sont également pris en compte. Il est souvent difficile pour un demandeur d'apporter des preuves documentaires, compte tenu des circonstances de son départ et de la nature de la requête.
 - Le bénéfice du doute profite au demandeur.
 - Au terme de l'évaluation, l'agent prend une recommandation qui est ensuite revue par le Superviseur de la division. Toutes les décisions sont donc vues par au moins deux agents.
 - La décision est finalisée en moyenne deux mois après l'enregistrement.
- Notification :
 - Toutes les décisions sont notifiées par écrit aux demandeurs. Les demandeurs bénéficient d'un entretien individuel où les motifs de la décision leur sont expliqués en détail.
 - Pour les réfugiés reconnus sous le mandat de l'UNHCR, l'agent leur explique leur statut juridique au Maroc.
 - Pour les personnes rejetées en première instance, l'agent explique la procédure de recours.
 - Recours :
 - Les demandeurs déboutés en première instance ont un mois pour déposer un recours à compter de la date de notification.
 - La décision de recours est finale. Si le rejet est confirmé, l'UNHCR retire le certificat de demandeur d'asile.
 - L'UNHCR informe les demandeurs déboutés des différents programmes de retour volontaire dans leur pays d'origine.

c. Statistiques des réfugiés et demandeurs au Maroc

Quand le bureau de Rabat a repris les activités du bureau de Casablanca en 2005, il y avait environ 119 personnes / 62 cas (c'est-à-dire familles) reconnus réfugiés sous le mandat de l'UNHCR au Maroc. A la fin du mois de janvier 2008, il y avait 791 personnes réfugiés / 564 cas dont 30% de femmes et 22 % d'enfants. 35% des réfugiés sont originaires de Côte d'Ivoire, 28% de la République Démocratique du Congo et 14% de l'Irak.

Avec la reprise des activités de l'UNHCR à Rabat en 2005, le nombre de demandeurs d'asile a fortement augmenté. Cependant, grâce à la mise en place de nouvelles procédures

plus efficaces de détermination du statut de réfugié, le nombre de demandeurs d'asile est passé de 1913 cas en 2005, à 1021 cas en 2006 et à 607 cas à la fin de l'année 2007. Grâce à l'augmentation du nombre de personnels au bureau de l'UNHCR, les décisions de détermination de statut de réfugié finalisées dans l'année est passé de 225 en 2005 (192 en première instance, 33 en appel), à 1687 en 2006 (1359 en première instance et 328 en appel) et à 1347 décisions en 2007 (883 en première instance et 464 en appel).

Au 31 janvier 2008, il y avait 509 personnes / 359 cas de demande en cours de traitement en première instance et 225 personnes / 166 cas en appel. En première instance, 38% des demandeurs d'asile étaient originaires de la République Démocratique du Congo et 19% du Nigéria.

2. La protection des réfugiés au Maroc

Un outil fondamental pour la protection des réfugiés et demandeurs d'asile au Maroc est la documentation fournie par l'UNHCR car elle permet d'identifier les personnes qui relèvent de sa compétence et qui bénéficient des droits y afférents. L'UNHCR fournit trois types de documents : des certificats de demandeur d'asile, des certificats de réfugié et des cartes de réfugié en remplacement des certificats de réfugié.

Au cours des années 2005 et 2006, les autorités marocaines ont fait part à l'UNHCR de leur préoccupation quant au manque de fiabilité des documents fournis par l'UNHCR qui étaient susceptibles d'être aisément falsifiés car imprimés sur des documents papiers format A4. Prenant bonne note de cette remarque, à partir du premier janvier 2007, l'UNHCR a imprimé des certificats de réfugié et demandeur d'asile sur du papier sécurisé difficile à falsifier, contenant un numéro de série et un tampon sec. En outre, à partir du premier novembre 2007, l'UNHCR a commencé à remplacer les certificats de réfugié par des cartes de réfugié qui sont encore moins falsifiables. Des fiches techniques expliquant les éléments pour reconnaître des documents authentiques ont été imprimés et partagées avec les différents ministères concernés.

La documentation des réfugiés et demandeurs d'asile revêt un caractère important dans le cadre du Maroc car elle permet de contribuer à prévenir les arrestations pour défaut de titre de séjour et les reconduites à la frontière subséquentes. Le principe de non-refoulement est en effet contenu aussi bien dans le droit international (Article 33 de la Convention de Genève de 1951) que dans la législation marocaine (Article 29 de la loi 02-03). Bien que les documents produits par l'UNHCR ne conduisent plus à l'obtention de titre de séjour au Maroc, dans la pratique, des relations de travail informelles se sont établies entre l'UNHCR et de nombreuses autorités locales afin de pouvoir vérifier l'authenticité des documents en

cas de contrôle d'identité. Suite à ces vérifications, un nombre croissant de demandeurs d'asile et surtout de réfugiés peuvent être libérés après avoir été arrêtés.

Outre les cas d'arrestations pour défaut de titre de séjour, les réfugiés sont parfois arrêtés pour avoir commis certaines infractions à la loi. Conformément à l'article 2 de la Convention de Genève de 1951, les réfugiés sont tenus de respecter les lois et règlements en vigueur dans le pays où ils se trouvent et peuvent ainsi être poursuivis en cas d'infraction à la loi. La peine encourue doit également être conforme à la législation nationale et la sanction pour un crime ou un délit commis sur le territoire du pays d'asile ne devrait pas conduire à un refoulement. Les réfugiés sont également victimes d'agressions ou autre délit et souhaitent porter plainte. Afin de pouvoir assurer une représentation juridique de tous les réfugiés devant les tribunaux, l'UNHCR a conclu un partenariat avec l'Organisation Marocaine des Droits de l'Homme qui possède un réseau d'avocats à travers une dizaine de villes du territoire du Royaume qui peuvent être mobilisés à cette fin.

Enfin, l'UNHCR a aussi commencé en 2007 une série de tables rondes avec les fonctionnaires du Ministère de la Justice afin de promouvoir le respect des droits des réfugiés dans les procédures juridictionnelles.

3. La recherche de solutions durables

Une solution durable met fin au cycle de déplacement en mettant un terme à la difficile situation des réfugiés, qui peuvent alors mener une existence normale. Traditionnellement, l'une des trois solutions durables est recherchée :

- L'intégration locale (ou sur place), c'est-à-dire l'installation dans le pays d'asile ;
- Le rapatriement librement consenti, par lequel les réfugiés regagnent leur pays d'origine dans des conditions de sûreté et dans la dignité ;
- La réinstallation, dans laquelle les réfugiés quittent le pays d'asile pour un Etat tiers qui accepte de les accueillir définitivement.

a. Intégration locale

Tant que la situation sécuritaire ne s'améliore pas dans la majorité des pays d'origine des réfugiés, l'intégration locale constitue la solution durable envisagée pour la majorité des réfugiés au Maroc.

L'intégration locale est un processus graduel qui se déroule à trois niveaux :

- Au niveau juridique, progressivement les réfugiés devraient se voir accorder un éventail plus large de droits, qui conduirait à l'octroi de droit de résidence, voire à l'acquisition de la citoyenneté. Au Maroc, une des premières étapes serait l'octroi de titres de séjour temporaires pour les réfugiés après la validation par le BRA des décisions de reconnaissance du statut de réfugié prises par l'UNHCR.
- Au niveau économique, les réfugiés devraient devenir progressivement moins dépendants des aides et assistances du pays d'accueil ou autres organismes. Ils deviendraient alors de plus en plus autosuffisants et pourraient subvenir à leurs besoins et même contribuer à l'économie locale.
- Au niveau social et culturel, l'interaction entre les réfugiés et la communauté locale devraient permettre aux réfugiés de participer à la vie sociale sans craindre la discrimination ou l'hostilité.

Au Maroc, l'UNHCR a choisi de travailler avec des partenaires marocains qui sont des organisations non gouvernementales bien implantées dans le pays afin que les programmes en faveur des réfugiés deviennent partie intégrante des programmes déjà existants pour les populations locales tout en prenant en compte les spécificités propres à la situation des réfugiés au Maroc. La majorité des programmes pour les réfugiés se trouvent à Rabat en raison de la concentration des réfugiés dans la capitale.

En matière de santé, l'UNHCR travaille en partenariat avec l'Organisation Panafricaine de Lutte contre le SIDA (OPALS) qui offre des services de consultations, de facilitation d'accès aux hôpitaux publics et auprès de spécialistes, de suivi des femmes enceintes, d'assistance pour les frais de médicaments, de dépistage et prévention en matière de VIH/SIDA.

En matière d'assistance sociale, l'UNHCR travaille en partenariat avec l'Association Départ pour l'Education, la Communication, et les Œuvres Sociales (ADECOS) qui procède à des écoutes individuelles et suivi en matière sociale, y compris des petites aides financières directes pour les réfugiés ayant des besoins spéciaux. Ce partenariat vise également à promouvoir la scolarisation des enfants réfugiés dans les écoles publiques, notamment en faisant la liaison avec les autorités académiques et en fournissant du matériel scolaire. Un des grands défis en matière de scolarité, notamment pour les adolescents, est la barrière de la langue.

En matière de formation professionnelle, l'UNHCR travaille en partenariat avec la Fondation Orient Occident et ADECOS. Différents programmes proposent des aides pour des

formations à des « petits métiers » (cordonnerie, mécanique, coiffure, couture, menuiserie) ou des formations professionnelles spécialisées (pour travailler dans les centres d'appels, l'hôtellerie, l'informatique ou comme aide-soignante). Pour les réfugiés, il est très important de pouvoir travailler afin de gagner leur vie dignement. Or, en l'absence de titre de séjour sur le territoire, les réfugiés font face à de grandes difficultés pour obtenir un contrat de travail une fois leur formation terminée.

En matière d'activités génératrices de revenus, l'UNHCR travaille en partenariat avec l'Association Marocaine d'Appui à la Promotion de la Petite Entreprise (AMAPPE) qui finance et accompagne la création de microprojets après une étude de leur viabilité économique.

En matière d'assistance juridique, l'UNHCR travaille en partenariat avec l'Organisation Marocaine des Droits de l'Homme (OMDH). Outre le service de représentation par un avocat lors de la comparution devant une cours ou par une audition par les services de police que nous avons mentionné ci-dessus, le programme a mis en place un centre à Rabat qui offre un service d'écoute, de réception et de conseil juridique, de domiciliation postale ainsi que d'accompagnement pour les démarches administratives. Le programme a également monté un centre d'écoute, de réception et d'assistance juridique à Oujda.

b. Rapatriement librement consenti

Le rapatriement librement consenti est souvent la solution privilégiée à condition que les conditions essentielles pour le retour, c'est-à-dire la sécurité et le rétablissement de la protection nationale, soient réunies. Lorsque les conditions sont jugées propices à un retour dans la sécurité et la dignité, l'UNHCR peut faire la promotion du rapatriement librement consenti. Dans tous les cas, l'UNHCR facilite le rapatriement en finançant les frais de transport, apportant une petite aide au retour pour le réfugié et en facilitant les formalités administratives. L'UNHCR travaille en partenariat avec l'Organisation Internationale des Migrations qui organise les formalités logistiques liées au départ.

c. Réinstallation

La réinstallation suppose le départ permanent de réfugiés vers un pays tiers. A travers le monde, relativement peu de réfugiés bénéficient de la réinstallation en raison du nombre de places limitées offertes par les pays de réinstallation (Etats-Unis, Canada, Australie, Nouvelle Zélande, Pays Bas, Danemark, Finlande, Norvège, Suède). Cependant, un certain nombre de nouveaux Etats notamment en Europe et Amérique du Sud se montrent également intéressés à devenir pays de réinstallation.

Au Maroc, l'UNHCR a mis en place un petit programme de réinstallation afin d'offrir une protection aux réfugiés dont la vie, la sécurité, la santé ou autres droits fondamentaux seraient menacés dans le pays d'asile. En outre, ce programme de réinstallation est un mécanisme de partage de la responsabilité des réfugiés entre États afin d'alléger la pression existant sur le pays de premier accueil. 37 personnes ont ainsi été réinstallées entre 2005 et 2007 et 20 personnes ont déjà été acceptées pour partir en 2008. Il s'agit en général de victimes de torture dans leur pays d'origine qui ont besoin d'un suivi psychologique adapté et de titre de séjour afin de pouvoir se stabiliser dans la société. Les personnes réinstallées sont également des femmes seules ou mères de famille qui, en raison de l'absence de titre de séjour, n'arrivent pas à survivre économiquement de manière indépendante et sont ainsi vulnérables à la maltraitance et aux abus dans le pays d'accueil.

Conclusion

Outre les activités développées ci-dessus, l'UNHCR au Maroc a commencé et souhaite renforcer ses activités de sensibilisation de la société civile et des médias sur les questions relatives aux réfugiés. Ainsi l'UNHCR a-t-il contribué au développement d'un réseau académique spécialisé en droit des réfugiés qui vise essentiellement à renforcer l'enseignement de cette matière au sein des universités et à constituer un pôle de chercheurs spécialisés. La rencontre d'aujourd'hui organisée par le Conseil Consultatif des Droits de l'Homme s'inscrit également dans le cadre de ces activités de promotion du droit des réfugiés.

Les flux migratoires et la protection des réfugiés : défis et perspectives

Pr. CHAREF Mohammed, ORMES– Agadir¹

Préambule

Avant toute entrée en matière proprement dite, je voudrais tout d'abord exprimer mes plus vifs remerciements à nos hôtes institutionnels à savoir le Conseil Consultatif des Droits de l'Homme (CCDH) en la personne de son Président M. Ahmed Herzenni, et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (UNHCR) avec son Représentant à Rabat M. Johannes Van Der Klaauw d'avoir tenu à initier cette rencontre.

Ceci, en vue de permettre aux éminents chercheurs, aux dignes représentants institutionnels et aux valeureux acteurs associatifs de pouvoir ici échanger leurs points de vue et expériences sur une question douloureuse s'il en est.

Dans le corpus bibliographique sur les migrations internationales au Maroc, déjà limité, la fraction des études et recherches qui se rapportent spécifiquement aux réfugiés, est pratiquement inexistante. Cette absence de travaux, s'explique en partie par l'émergence très récente, de cette question sur la scène nationale. Ainsi que par la production très limitée sur les questions migratoires et ce, d'un point de vue général.

En effet au Maroc, malgré l'importance du flux migratoire et de son impact au plan économique et social au sein de la société de départ, la question semble bien être restée quelque peu marginale, tout à la fois au niveau scientifique et aussi à celui des décideurs institutionnels. Il a fallu en réalité attendre la fin de la décennie quatre vingt pour voir apparaître des structures plus ou moins orientées en ce sens, comme la Fondation Hassan II pour les MRE, le Secrétariat d'Etat chargé de la communauté marocaine à l'étranger, la Fondation Mohamed V, le CCDH etc... jusqu'à la création du Conseil des Marocains à l'Etranger. De même, on a vu apparaître des groupes de recherche, structurés qui se sont intéressés et spécialisés dans l'étude de cette problématique comme à Oujda, Fès, Rabat et Agadir.

Aussi allons nous durant cette communication, dans le temps qui nous est imparti, aborder la question des flux migratoires vers et à travers le Maroc. Ainsi que la question de la protection des immigrés en général qu'ils soient en situation régulière ou non, et celle des réfugiés en particulier.

¹ ORMES : Observatoire Régional des Migrations : Espaces et Sociétés, Faculté des Lettres et Sciences Humaines – Université Ibn Zohr, Agadir.

La fonction d'interface du Maroc, depuis toujours

De par sa position géographique et de ses relations historiques privilégiées avec l'espace sahélo-soudanais, le Maroc a maintenu et maintient toujours des échanges humains intenses avec cet espace, d'où la présence d'un côté comme de l'autre d'une communauté commerçante et estudiantine relativement importante et, depuis le milieu des années quatre-vingt, d'une population en transit pour l'Europe de plus en plus nombreuse.

D'ailleurs, l'actualité médiatique ne manque pas chaque jour, de se faire l'écho du nombre de noyades et/ou d'arrestations de candidats au départ vers l'Europe. Provenant généralement de la zone sub-saharienne essentiellement et tout à la fois d'origine : du Bénin, Cameroun, Centrafrique, Congo Brazzaville, RDC, Côte d'Ivoire, Gabon, Gambie, Guinée, Guinée équatoriale, Mali, Mauritanie, Nigeria, Sénégal, Soudan, Tchad...etc ; mais aussi, et c'est une chose relativement assez récente pour pouvoir être soulignée, d'horizons plus lointains comme c'est le cas des kurdes, sri-lankais et pakistanais entre autres, voire de chinois et de colombiens.

La provenance de candidats à l'émigration clandestine d'aires géographiques de plus en plus distantes et éloignées, montre à la fois le caractère mondial des mobilités internationales, explique le poids des surveillances de plus en plus accrues et l'importance des turbulences socio-politiques qui finissent par orienter, pour ne pas dire « jeter », les candidats vers les goulots d'étranglement naturels que sont les mers, les isthmes et les détroits. Les plus prisés de ces derniers sont les points de contacts avec les zones de destination, comme c'est le cas du Déroit de Gibraltar, et donc le Maroc ou le Mexique et la Turquie !

Face à la fermeture des frontières et à la sophistication des moyens de contrôle, le résultat est le glissement progressif des espaces de « blocage » vers le sud. On est ainsi passé du nord de l'Espagne dans les années 70 aux présides de Sebta/Mellilia et de Tanger aux zones sahariennes par la suite, pour arriver actuellement à Nouadhibou voire plus au sud encore.

La présence des migrants sur les rivages marocains, est donc la résultante d'un état de fait, plus que d'un choix. Elle est le fruit d'une logique dynamique à la suite de laquelle ils se trouvent ainsi placés en stase, voire en transit provisoire, s'ils arrivent toutefois à passer de l'autre côté de la rive africaine.

Esquisse des causes de départ à partir du continent africain

Les causes de départ permettant d'expliquer la nature des flux enregistrés sont de ce point vue multiples et variées. En lien direct avec la récession économique, les turbulences politiques à l'œuvre sur le continent africain et le durcissement des politiques migratoires en Europe. On constate de nouvelles circulations migratoires qui se dessinent entre le monde «noir» et le monde «arabe», générant de nouvelles configurations spatiales. Sachant qu'à partir de ces mêmes pays arabes, certains de leurs ressortissants aspirent aussi à migrer.

Jusqu'à une date relativement récente, les africains, migraient d'abord vers d'autres pays d'Afrique, comme la Côte d'Ivoire, le Gabon, le Botswana, l'Afrique du Sud, le Nigeria ou la Libye, qui ont depuis lors, fortement limité les entrées de nouveau immigrants et parfois, procédé à des expulsions massives, comme ce fut le cas au Nigeria (3 million en 1983), en Libye (à plusieurs reprises) ou en Côte d'Ivoire (entre 1999 et 2003). Ce dernier qui depuis 1999, a donné la priorité explicitement aux nationaux a créé des tensions entre communautés en instituant «l'ivoirité». Depuis, les conditions de séjour des migrants se sont largement détériorées à mesure que l'arsenal juridique était remanié en profondeur : «ivoirisation» des emplois ; instauration de la carte de séjour à tous les étrangers même citoyens de la CEDEAO ; révision du code électoral et adoption de nouvelles clauses d'éligibilité entretenant la confusion entre origine et nationalité ; révision de la loi sur le domaine rural réservant la propriété foncière aux seuls Ivoiriens., etc. En conséquence, il précipita de fait des milliers de Guinéens, de Burkinabé (plus de 80 000), de Maliens et de Nigériens, sur les chemins de l'exil et/ou le retour forcé vers leur pays d'origine ! Il s'en suit aussi, des tensions et une guerre fratricide qui fera des milliers de victimes.

A tort ou à raison : le mythe européen

Le passage vers l'autre rive signifiant pour les nord africains comme pour les subsahariens, l'espoir de vivre dans un continent, une société, un espace, pétri de liberté et où tout semble devoir être possible comme plus de liberté, de droits, de méritocratie et surtout la possibilité de pouvoir travailler et vivre dans une certaine dignité. Toutes choses qui sont en réalité largement véhiculées et amplifiées à longueur de journée par les médias internationaux, via les chaînes satellitaires aisément captées dans les régions les plus confinées du continent. Résultat, à tort ou à raison, le bonheur semble se situer ailleurs.

De ce fait, l'espace marocain est pour eux une sorte de point de chute forcé, d'arrêt provoqué par l'espace environnant constitué par le bras de mer méditerranéen d'un côté et l'océan

atlantique de l'autre. Or ils sont tout aussi infranchissables sans les moyens adéquats, une prise de risque accrue et la mise en place de réseaux de «passeurs».

Combien sont-ils ? D'où viennent-ils ? Il est difficile de répondre à cette question en l'absence de données ou du moins d'estimations fiables. Personne n'est capable de le dire aujourd'hui, les statistiques se contredisent. Généralement on assiste à une forme de spéculation et d'enchères sans fondements. Les seuls points de repères restent les refoulements, les arrestations, le nombre de condamnations et de morts par noyade ou autres.

Immigrés et étudiants au Maroc

Comme nous l'avions évoqué en amont, depuis toujours le Maroc a été un pays d'immigration. Pour s'en rendre compte, il suffit d'observer le caractère pluriel et mosaïque de sa population. Mais surtout depuis son indépendance en 1956, il a connu l'immigration légale d'étrangers, principalement dans le cadre des divers programmes de coopération ou relevant d'institutions étrangères basées au Maroc. Toutefois, depuis le début des années 1990, il a commencé à connaître une immigration informelle. Cette dernière surtout qualifiée «d'illégale ou d'irrégulière», provient particulièrement de pays subsahariens.

Actuellement à peine cinquante ou soixante mille étrangers résident officiellement au Maroc². De nombreux étudiants sub-sahariens finissent par s'installer, travaillant dans la presse, le secteur bancaire et autres. On assiste depuis peu à l'arrivée discrète mais continue et expansive de commerçants chinois. De même que de nombreux européens s'installent d'une manière durable par l'acquisition de logements dans des villes marocaines (Marrakech, Essaouira, Agadir ou Tanger...). Cependant le nombre d'immigrés reste faible comparativement aux plus de trois millions et demi de marocains qui vivent et travaillent à l'étranger.

Réfugiés et demandeurs d'asile dans le Monde, et au Maroc ?

Cette question est comme nous l'avons souligné, restée pratiquement inexistante au Maroc et pour cause, très peu de demandeurs d'asile ont été enregistrés depuis l'indépendance. Même si au niveau mondial les chiffres n'ont cessé de croître tout spécialement au niveau de l'Afrique. Certes les différentes estimations font état du chiffre de 50 millions de personnes contraintes à l'exil dans le monde. Même si l'UNHCR ne couvre qu'une propension d'environ 20 à 25 millions de personnes si l'on compte les déplacés à l'intérieur d'un même pays³.

² Selon les données du recensement général de la population de septembre 2005.

³ Le Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) s'occupe de 20 millions de personnes, mais ce chiffre n'inclut

Aussi depuis la création de l'UNHCR en 1950, la croissance du nombre de réfugiés dans le monde a été très rapide. Il est passé d'un million et demi en 1950, à huit millions deux cents en 1980 et plus de 18 millions en 1993, pour atteindre 25 millions environ ces dernières années. Avec toutefois une baisse relative en 2005, selon les responsables de l'UNHCR⁴. Ces derniers soulignent que de manière prédominante, l'Afrique reste le continent qui souffre le plus des déplacements forcés et où vivent plus de la moitié des 25 millions de personnes déplacées dans le monde⁵.

Ceci du fait de la multiplication des conflits politico-ethniques et de la résurgence d'identités nationales jusqu'alors contenues par des régimes dictatoriaux. De même pendant longtemps, les réseaux de solidarité tissés au-delà des frontières par les continuités ethniques, religieuses, culturelles, etc., ont permis de contenir les premiers afflux de réfugiés. Mais devant le nombre, et avec les déséquilibres et les perturbations découlant de ces désordres démographiques, le rejet s'installe de plus en plus et devient même violent, poussant les personnes vers des horizons plus lointains. Dans une forme de migration de «déserrance», à savoir errance et désespérance, soit plus qu'une migration d'itinérance avec un projet de vie et de promotion sociale.

En concomitance, il faut noter que depuis le milieu des années 70 et l'arrêt de l'immigration officielle, dans la plupart des pays européens, la procédure d'asile y est devenue l'une des dernières voies légales d'accès. C'est pourquoi presque tous les pays européens l'ont modifiée au cours des dernières années dans le but de limiter le nombre des demandes et d'empêcher d'éventuels détournements : l'Allemagne en 1993, l'Espagne en 1994, les Pays Bas en 1993, 1994 et 1995, le Royaume Unis en 1993 et 1996, la France en 2003, etc.

Toutes les réformes visent à simplifier et à accélérer l'examen des demandes et à empêcher les détournements du droit d'asile. Les plus importantes sont : la multiplication des procédures préalables d'examen de la recevabilité permettant de rejeter une partie des demandes avant l'examen de fond ; les obstacles mis à l'entrée rapide des postulants dans le pays dont ils demandent l'asile, afin de limiter les détournements ; l'expulsion sans délai des demandeurs déboutés, dans le même but, etc.

pas l'essentiel des populations déplacées - entre 20 et 30 millions de personnes selon les estimations - qui ne relèvent pas du mandat du HCR (elles n'apparaissent d'ailleurs pas dans les statistiques de l'institution).

⁴ Le rapport du HCR, en date du 17 juin 2005, remarque une baisse de 24 % sur les 4 dernières années.

⁵ Présentation du HCR à la Session ordinaire du Sous-comité du COREP, pour les réfugiés. Commission de l'Union africaine Jeudi 20 octobre 2005.

Presque un demi-siècle d'inertie, de l'UNHCR au Maroc !

Cependant les éléments évoqués en amont de la présente communication ne suffisent pas à expliquer l'arrivée de la question des réfugiés sur la scène nationale. Et pour cause, depuis la ratification de la Convention de Genève sur les Réfugiés, par le Royaume du Maroc le 7 novembre 1956, et jusqu'à la fin de 2004, la représentation au Maroc du Haut-Commissaire aux Réfugiés de l'Organisation des Nations Unies était symbolique. Il y avait un simple «Délégué honoraire», notable marocain, et un assistant qui réalisait le travail administratif d'information du siège international à Genève et de suivi des 272 réfugiés reconnus par l'UNHCR au Maroc, jusqu'alors.

De surcroît le bureau de cette délégation honoraire, installé à Casablanca, recevait les demandes d'asile par les exilés souhaitant obtenir, au Maroc, une protection internationale au titre de la Convention de Genève. Celui-ci inconnu de la plupart des marocains était confiné dans une forme de discrétion involontaire. Puis presque d'un seul coup, fin 2004 début 2005, on assiste à son réveil et à sa médiatisation.

Le réveil inopiné de l'UNHCR au Maroc, en 2005 !

Ce réveil, brusque, s'explique essentiellement par deux facteurs. Officiellement, ce revirement est sous tendu par l'augmentation du nombre de demandes d'asile, qui sont passées d'une centaine par an à presque deux mille en 2005, conduisant à une surcharge de travail nécessitant l'amélioration de la logistique en place ! Avec désignation d'un «Délégué» en titre, recrutement de nouveaux collaborateurs, location de nouveaux locaux à Rabat, pour l'enregistrement des demandes d'asile.

De même, jusqu'au début des années 2000, les demandes d'asile provenaient de personnes entrées régulièrement au Maroc. Or, en dépit du fait que théoriquement les irréguliers sont expulsables, il y aurait de plus en de plus de demandes qui émanent de cette population, dont une partie est prise en considération. Et la rumeur circulant dans le microcosme des candidats à l'émigration, le nombre de demandeurs ne cesse de croître, ce qui inonde et sature les services de l'UNHCR. Toutefois, au vu des chiffres officiels du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés à Rabat, il y aurait beaucoup de candidats, mais très peu d'entre eux bénéficient du statut de réfugiés. Aussi, le nombre de réfugiés au Maroc reste-t-il très faible.

Ainsi au 11 octobre 2005, il y avait officiellement inscrits auprès de l'UNHCR à Rabat, 265 réfugiés, dont 175 hommes et 90 femmes. 6 d'entre eux ont plus de soixante ans, 194 entre dix huit et cinquante neuf ans, cinquante entre cinq et dix sept ans et 15 moins

de quatre ans. Ces réfugiés, bénéficient du soutien du Bureau des Réfugiés et Apatrides (B.R.A.), créé en 1957, qui relève du Ministère des Affaires Etrangères et qui est chargé d'assister et de protéger les réfugiés. C'est la multiplication des demandes qui relança les activités à un rythme supérieur à ce qu'elles étaient auparavant.

Cette résurrection coïncide avec l'adoption par l'Union Européen du « Programme de la Haye » en novembre 2004. L'objectif étant de cadrer les politiques de la Commission Européenne dans les relations avec les pays limitrophes. Il est ainsi permis de se poser la question d'un rapport de cause à effet dépassant le simple hasard de calendrier. En effet, le Programme de la Haye, établi, pour la période 2004-2009, reformule les propositions initiales des politiques dites « d'externalisation de l'asile » initiées par l'Europe à la fin des années 1990. Il fixe les axes directeurs de la politique d'externalisation, pour réduire les entrées sur le territoire européen. En associant explicitement l'UNHCR dans cette démarche européenne tendant à développer les « capacités d'accueil » des pays voisins. Il prévoit notamment l'élaboration « des programmes de protection régionaux de l'UE en partenariat avec les pays tiers concernés et en étroite consultation et coopération avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Ces programmes s'inspireront de l'expérience acquise lors de la mise en œuvre des programmes de protection pilotes qui seront lancés avant la fin 2005. Ils utiliseront différents instruments pertinents, centrés essentiellement sur le renforcement des capacités, et comprendront un programme commun de réinstallation pour les États membres qui souhaitent y participer ». (§ n°1.6.2).

Le Maroc, entre le marteau et l'enclume

En 1996, année de la signature de l'accord d'association entre le Maroc et l'Union Européenne, celle-ci poussait le Maroc comme d'autres pays d'ailleurs, à jouer en quelque sorte le rôle de « gendarme » à la frontière. C'est aussi, en 1997 et 1998 que sont construites les barrières barbelées qui entourent aujourd'hui les présides de Sebta et Melilla. Durant cette période, il y a la mise en place du système de surveillance des frontières sud de l'Europe notamment sur le détroit de Gibraltar. A la même époque (1998) l'Autriche accède à la Présidence et diffuse très vite aux institutions de l'Union un Document de stratégie sur la 'politique de l'Union européenne en matière de migrations et d'asile. Au début, le premier ministre britannique Tony Blair, propose la création dans les pays voisins de l'Union Européenne, des camps d'enfermement des exilés déjà arrivés et souhaitant entrer en Europe. Chose contre laquelle le Maroc notamment et la Libye ont protesté à l'époque.

Et, sous la présidence néerlandaise, il y a eu la création du « Groupe de Haut-Niveau Asile-Migration », qui élaborera le plan dit : « Plan indicatif national pour le Maroc » ou « PIN-Maroc »

visant à amener le Maroc à accepter l'application des accords bilatéraux de réadmission, à signer de nouveaux accords de ce type et à imposer des visas aux ressortissants du Sénégal, du Mali, de la RDC, de Côte d'Ivoire, de Guinée et du Niger. De ce fait le Maroc se trouve dans l'obligation, du fait de la ratification des accords passés avec l'UE, de mettre en place toute une politique dans le domaine migratoire : loi sur l'immigration dite 02-03, l'installation d'une représentation de l'OIM et de l'UNHCR, etc.

Lois et gestions des migrations illégales dans les pays du Maghreb

Au niveau juridique, le Maroc, comme pays d'émigration, n'accordait en réalité, que très peu de place à ce phénomène⁶. Certes, les spécialistes du domaine⁷, le considèrent parmi les rares pays arabes et islamiques à avoir ratifié une grande partie des instruments internationaux relatifs à la protection des travailleurs migrants. Néanmoins, sa législation en la matière datant de l'époque du protectorat, est considérée comme désuète et dépassée et ceci, jusqu'à son abrogation par la loi 02-03. Aussi, le cadre juridique est la première fenêtre⁸ d'observation du mode de gestion mis en œuvre au Maroc – il se fonde généralement sur les principes des Nations Unies relatifs aux droits des migrants et ce, bien que les pays de la sous-région n'aient pas tous signé les Conventions Internationales. Il est parmi les rares pays arabes et islamiques à avoir ratifié une grande partie des instruments internationaux relatifs à la protection des travailleurs migrants. Il a aussi conclu et adhéré à des conventions régionales et bilatérales qui ont pour objectif d'organiser les déplacements de la main d'œuvre ou de garantir les droits des travailleurs migrants. Il est pour le moment le seul pays maghrébin à avoir ratifié la Charte de tous les migrants : la Convention internationale du 18 Décembre 1990 sur la protection de tous les travailleurs migrants et les membres de leur famille. Il a par, ailleurs, adhéré à plusieurs organisations internationales et il est devenu membre de plusieurs institutions qui ont pour tâche la protection des droits des travailleurs migrants.

Avant l'adoption le 11 novembre 2003, de la loi n°. 02-03 relative à l'entrée et au séjour des étrangers, l'immigration irrégulière dépendait d'une législation surannée. Elle était en grande partie héritée du Protectorat, et en plus éparpillée dans plusieurs textes juridiques, des années trente et quarante. Elle définit l'étranger, comme toute personne n'ayant pas la nationalité marocaine, soit qu'elle ait une nationalité d'un autre pays soit qu'elle n'ait pas

⁶ Charef Mohamed : " Les migrations, un fait de société majeur, mais un champ de recherche encore marginal au Maroc". International Journal on Multicultural Societies (IJMS), Vol. 7, No.1, 2005:67-79 ISSN 1564-4901, www.unesco.org/shs/ijms/vol7/issue1/art5 © UNESCO, p-p 62-80 ;

⁷ Voir notamment les travaux de Madame Khadija El Madmad, et ceux de M. Driss Bel Mahi sur les différents aspects juridiques.

⁸ Cf S. Musette, notes pour la préparation de la rencontre d'Alger sur 'Centre international de Formation Programme des Migrations Internationales'. SEMINAIRE DE RENFORCEMENT DES CAPACITES AU MAGHREB, Alger du 4 au 6 avril 2004. OIT/CEE

de nationalité (apatride). Comme on peut le constater, il y a une définition de la nation par l'exclusion de ce qui n'est pas en son sein ; l'étranger est celui qui, par son rattachement à son état, n'a donc ni la langue, ni les habitudes, la culture, les raisons même de vivre dans l'Etat d'installation. Il est donc de passage. Elle a remis en question d'une manière très explicite et pour des raisons évidentes, la tradition d'accueil séculaire du Maroc. Elle a introduit trois types de cartes d'immatriculation : pour visiteurs, pour étudiants et pour travailleurs migrants avec la mention précise de l'activité exercée. La carte d'immatriculation doit être obtenue dans un délai de 48 heures après l'entrée et peut avoir une durée d'un an jusqu'à 10 ans renouvelable. Certains étrangers sont dispensés de la carte d'immatriculation. Ce sont les agents et membres des missions diplomatiques et les étrangers séjournant au Maroc pendant moins de 90 jours.

Toujours dans le même esprit et pour les différentes mesures prises à l'échelon national, il y a eu la création d'une Direction de la Migration et de la Surveillance des Frontières dont la mission principale consiste en la mise en œuvre opérationnelle d'une stratégie nationale en matière de lutte contre les réseaux de trafic d'êtres humains et en la surveillance des frontières. Son action est théoriquement assurée par la Brigade Nationale de Recherche et d'Investigation chargée de la lutte contre la migration illégale. Celle-ci a notamment pour compétence l'instruction des dossiers ayant trait au trafic d'êtres humains sur tout le territoire national. Elle s'appuie sur sept délégations régionales (Tanger, Tétouan, Al Hoceima, Nador, Larache, Oujda et Laâyoune) qui ont pour mission l'application de la politique nationale au niveau régional. Cette distribution coïncide «quasi-miraculeusement » avec les zones de contacts et/ou les points géographiquement les plus proches de l'espace européen. Est ce pour autant que le reste du Royaume n'est pas touché par l'immigration clandestine ? On relève par ailleurs la création d'un Observatoire de la Migration, chargé de collecter, centraliser, traiter et diffuser les statistiques et les informations relatives aux migrations au niveau national. Celui-ci est composé de représentants des ministères de l'Intérieur, des Affaires Etrangères, des Finances, de la Justice, de l'Emploi, des Forces Armées Royales, de la Gendarmerie Nationale, des Forces Auxiliaires, de la Direction des Douanes et de la Direction Générale de la Sûreté Nationale.

Une loi «criminalisante»

Cette nouvelle loi, criminalise non seulement les migrants clandestins, mais aussi toutes les personnes impliquées dans la migration du Maroc. Son vote n'a soulevé que très peu de débats, que ce soit au Parlement, ou dans la société civile, en dépit de son caractère très restrictif et sans mesure d'accompagnement. Le décret d'application fut publié dans le Bulletin Officiel du 13 novembre 2003. Cette loi n'est pas très loquace sur les droits

protecteurs des migrants et de leurs familles. Elle permet implicitement d'arrêter, de mettre en détention provisoire et de juger des personnes sans avocat, ni interprète pour ceux et celles qui ne comprennent pas l'arabe ou le français. A la lecture de l'état des affaires juridiques traitées dans le Royaume, on se rend compte que le phénomène touche, presque sans exception l'ensemble du territoire national.

Il y a quelque 7.000 hommes qui sont mobilisés de manière permanente pour assurer la surveillance des points de passage des clandestins. A ce chiffre s'ajoutent quelque 4.000 éléments des Forces Armées Royales, de la Gendarmerie et des Forces Auxiliaires qui ont été mobilisés suite aux tentatives d'assaut menées par les immigrés clandestins contre Sebta et Melilla. Rien que dans la province de Nador, il y a eu de nombreuses arrestations de passeurs mafieux. Leurs têtes de ponts se trouvent, selon les responsables locaux, au Nigeria avec des connivences et des ramifications algériennes et marocaines. Ils constituent ainsi un certain nombre de rabatteurs, d'où les trente six arrestations de passeurs, la saisie de 175 embarcations et l'installation de 72 postes d'observation : ce qui a mobilisé plus de huit mille huit cents personnes sur une forêt qui dépasse les mille quatre cents hectares, très touffue et très accidentée. Ainsi, à titre indicatif, en 2004, il y a eu 15 228 affaires, qui concernaient 6 508 infractions, impliquant, à la fois des ressortissants marocains et étrangers. Respectivement, 733 hommes et 60 femmes marocains furent condamnés et 687 étrangers. Par contre 11 396 hommes et 368 femmes marocains, et 1 984 étrangers ont été relaxés. Les régions juridiques, où il y a le plus d'affaires présentées aux tribunaux sont dans l'ordre: Tétouan 4 318, Tanger 3 332, Casablanca 2 280, Oujda 1 214, Nador 830, Agadir 684, Al Houciema 608.

Il y aurait depuis le premier janvier 2005 et jusqu'au 31 octobre, mille sept cents demandeurs d'asile, qui proviennent de 27 pays. Il est clair que la demande d'asile est recevable après une enquête et des renseignements crédibles à travers un entretien de fond, pour déterminer les types de répercussions et analyser les éléments constitutifs d'un dossier de demande d'asile. Et la rumeur circulant dans le microcosme des candidats à l'immigration, le nombre de demandeurs ne cesse de croître, ce qui inonde et sature les services de l'UNHCR. De moins de cent demandes autrefois, on est passé actuellement à plus de 500 demandes d'attestations délivrées rien qu'en juillet. Toutefois, au vu des chiffres officiels du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés à Rabat, il y aurait beaucoup de candidats, mais très peu d'entre eux bénéficient du statut de réfugiés.

Il s'agit bien, jusqu'à présent d'une simple tentative de gestion du phénomène, étant donné que ni le Maroc, ni les autres pays du Maghreb, ne sont en mesure de contrôler les flux de départs correspondants, que ce soit ceux des autochtones ou des transitants. Les

responsables marocains conscients de cette dérive, et de la situation particulièrement délicate du Maroc, comme espace de départ et de transit, cherchent à sensibiliser la communauté internationale, mais jusqu'à présent sans résultat probant, malgré la conférence euro-africaine de Rabat de juillet 2006.

Défis et perspectives

Concomitamment, l'Union Européenne presse le Maroc, à consentir d'avantage d'efforts pour décourager, freiner et juguler les flux de clandestins. En échange, elle offre une contribution financière et logistique. A la lecture rétrospective des différentes réunions mixtes entre le Maroc et la plupart des pays européens depuis la fin des années quatre vingt, la question des immigrés clandestins et des irréguliers et les modalités de leur réadmission reviennent avec insistance. A chaque fois les délégations marocaines insistent pour que tel ou tel pays régularise la situation de séjour des ressortissants marocains se trouvant dans le dit pays depuis un certain temps (la Belgique) ou bien qui y sont depuis un certain temps jugé raisonnable (les Pays Bas), etc. Et, systématiquement, l'autre semble plus préoccupée par les modalités d'identification des personnes présumées marocaines et frappées de mesures d'expulsion en Italie, séjournant de manière illégale en Allemagne⁹, frappées de mesures d'éloignement en Belgique¹⁰, de mesures d'expulsion aux Pays-Bas¹¹, ou l'application des mesures d'éloignement exécutoires en France¹² etc.

En conséquence le Maroc se trouve dans une situation peu enviable ne pouvant tout à la fois «accueillir toute la misère du monde» (paraphrase de l'expression de Michel Rocard) ni procéder à des arrestations/expulsions massives sans porter atteinte au crédit et capital réel existant depuis longtemps auprès des pays frères et amis comme le Sénégal, Mali etc...Pourtant c'est ce qu'il s'est trouvé amené à devoir faire en novembre 2005 suite aux événements tragiques de Sebta et Mellilia.

Une chose est certaine, nous ne sommes qu'au début d'un processus, qui certainement s'amplifiera dans le futur. A cause des fermetures des frontières européennes, de la multiplication des barrières devant les candidats à la demande d'asile d'un côté, et des conflits de tous sortes de l'autre. Il y aura forcément des tentatives pour se rabattre sur des pays comme le Maroc, ne fusse que dans l'attente de l'espoir, d'atteindre par la suite les pays occidentaux. Les événements dramatiques du Caire, fin décembre 2006 sont là, pour

⁹ Cf. le procès verbal de la réunion relative à l'identification et la délivrance de laissez-passer consulaires, du 22 avril 1998 à Bonn.

¹⁰ Cf le procès verbal de la réunion du Comité Mixte d'Experts Maroco-belge, du 21 octobre 1993 à Rabat.

¹¹ Cf le procès verbal) de la réunion Mixte d'Experts Maroco-neerlandais, du 22 avril 1993 à Rabat.

¹² Cf le procès verbal de la réunion Maroco-française relative à la circulation et au séjour des ressortissants de chacun des deux Etats, du 13 au 15 janvier 1993 à Paris.

illustrer cette tendance. Mais le plus affligeant dans ce phénomène, c'est le télescopage des candidats à l'émigration économique et ceux qui ont vraiment besoin d'une protection. C'est bien évidemment, les plus accablés qui en pâtissent. Or, dire que le Maroc ne peut pas résoudre le problème des réfugiés immigrants, est une évidence. Ceci d'autant plus que nous assistons actuellement à de plus en plus de violences et de conflits qui poussent de nombreuses personnes à partir, à prendre la route sur le chemin de l'exil. Il y a, parfois, une confusion entre l'exil économique et l'exil politique. Aussi est-il toujours difficile d'identifier les vrais réfugiés et les victimes des trafiquants ; et d'émettre un système de référence clair permettant de les identifier. Il est nécessaire d'étayer de plus en plus le système actuel, pour l'améliorer et arriver à des résultats efficaces. Et ceci à partir d'un entretien ciblé et clair pour déterminer les circonstances individuelles de chaque demandeur d'asile.

Aussi est-il urgent de sensibiliser la société par des campagnes d'information, de former et accompagner matériellement les acteurs associatifs afin qu'ils puissent jouer le rôle d'interface. Développer une coopération tripartite entre les pays de départ, de transit et de destination ; chacun se devant néanmoins d'assumer son rôle à travers ses responsabilités. Au niveau du grand Maghreb, la question doit être traitée et conduire à des actions pratiques menées de concert par les Etats concernés.

Il est désormais grand temps de placer la question au cœur des enjeux du dialogue Nord-Sud et de la politique de coopération, mais aussi de l'envisager dans sa dimension sous-régionale au niveau des pays du Maghreb, et de leurs rapports notamment avec l'Afrique de l'Ouest et l'Europe. Car en dépit des indices discordants - ils sont malheureusement nombreux -, nous restons persuadés de l'importance des enjeux qui semblent se dessiner et qui impliquent un changement qualitatif. « Le monde de demain sera mobile ou ne sera pas ! » pourrait-on s'aventurer à affirmer en paraphrasant la célèbre phrase de Malraux.

Recommandations pour l'amélioration du cadre législatif et institutionnel de protection des réfugiés au Maroc

*Mme. CAROLIN SPANNUTH VERMA, Représentant Adjoint,
Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (UNHCR) au MAROC.*

Introduction

Le Bureau du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés à Rabat (ci-après l'UNHCR) reconnaît que la situation géographique du Maroc attire un grand nombre de migrants en situation irrégulière, ayant principalement l'intention de transiter par le Maroc, et que le Royaume du Maroc a le devoir de gérer ces mouvements migratoires ainsi que de protéger ses frontières. Cependant, parmi ces migrants, un certain nombre de personnes sont victimes de migrations forcées involontaires et ont fui les persécutions dans leur pays d'origine. A ce titre, ces personnes ont besoin et ont droit à une forme de protection internationale¹.

Le Maroc a ratifié la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés le 7 novembre 1956 et le Protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés le 20 avril 1971 (ci-après la Convention de 1951/ Protocole de 1967).

Le Maroc a adopté, le 29 Août 1957, un Décret Royal fixant les modalités d'application de la Convention 1951/ le Protocole de 1967. Cependant, l'adoption de ce décret n'a pas abouti à la mise en place d'une procédure nationale d'asile. En l'absence d'une telle procédure, au cours des quarante dernières années, l'UNHCR a procédé à la réception, l'enregistrement, la détermination du statut de réfugié et à la fourniture de documents aux réfugiés².

Suite à la signature de l'Accord de Siège entre le gouvernement du Maroc et l'UNHCR le 20 juillet 2007, le gouvernement du Maroc a exprimé à l'UNHCR son intention de renforcer la mise en œuvre de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967, et ce, en étroite collaboration avec l'UNHCR. A cette fin, les autorités marocaines ont identifié notamment trois domaines d'action et de réflexion prioritaires :

- La mise en place d'un cadre législatif national relatif aux réfugiés ;

¹ A la fin du mois de janvier 2008, l'UNHCR au Maroc avait enregistré 791 réfugiés reconnus sous son mandat et 509 demandeurs d'asile. La majorité des réfugiés sont originaires de la Côte d'Ivoire et de la République Démocratique du Congo.

² L'UNHCR a établi une Délégation Honoraire à Casablanca en 1965. Les locaux ont été transférés à Rabat à la fin de l'année 2004.

- La mise en place d'un cadre institutionnel national relatif aux réfugiés ;
- La promotion du droit des réfugiés auprès des acteurs concernés (formation, renforcement et développement des capacités).

Au nom du Bureau du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, j'exprime ma vive gratitude aux participants à cette Table Ronde sur la Protection des Réfugiés pour nous avoir donné l'opportunité de contribuer au débat et aux recommandations pour l'amélioration du cadre législatif et institutionnel de protection des réfugiés au Maroc.

Les recommandations sont basées sur le droit international des réfugiés et les expériences d'autres pays dans la mise en place de cadres législatif et institutionnel relatifs aux réfugiés.

Il serait souhaitable que, sur la base des recommandations et des informations fournies et en coopération avec l'UNHCR, le Maroc puisse développer une législation et des institutions nationales en matière d'asile. Ces dernières viseront à renforcer la mise en œuvre au Maroc de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés³.

En conséquence, il est souhaitable que le Maroc puisse progressivement prendre en charge l'identification et la protection des réfugiés au sein des flux migratoires mixtes affectant le pays. L'UNHCR est prêt à apporter aux autorités toute l'assistance nécessaire pour la mise en œuvre de ces recommandations.

I. Le développement d'un cadre législatif national relatif aux réfugiés⁴

La Convention de 1951 et son Protocole additionnel de 1967, ont défini le terme «réfugié» et ont établi des normes minima en ce qui concerne le traitement des personnes reconnues comme des réfugiés. Le « Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer

³ L'UNHCR a institué à la fin de l'année 2000 des Consultations mondiales sur la protection internationale en vue d'engager les Etats et leurs partenaires dans un dialogue multidimensionnel sur la protection des réfugiés. L'objectif était d'étudier les moyens de renforcer le régime existant en matière de protection internationale tout en assurant la flexibilité suffisante de ce régime afin de répondre aux nouveaux problèmes. Ces consultations ont abouti à l'adoption de l'Agenda de Protection par le Comité exécutif du UNHCR et son approbation par l'Assemblée Générale des Nations Unies en 2000. Le premier objectif de cet Agenda de protection est de « Renforcer la mise en œuvre de la Convention de 1951 et du protocole de 1967 ». Le HCR joue un rôle particulier dans ce domaine notamment à travers la promotion des procédures d'asile équitables et efficaces et la mise en œuvre harmonisée des dispositions de ces instruments. Ce rôle est par ailleurs mentionné dans diverses conclusions de l'ExCom, et particulièrement la Conclusion de l'ExCom n° 81, qui lie le rôle de supervision de l'UNHCR à la nécessité pour les Etats d'assurer une protection effective des réfugiés à travers leurs législations nationales. Des développements plus détaillés sur les fonctions de l'UNHCR à ce sujet peuvent être trouvés dans le paragraphe 8 du Statut de l'UNHCR.

⁴ Le terme législation nationale relative aux réfugiés peut faire référence à toute loi, règlement, décret, qui affecte les droits des réfugiés et des demandeurs d'asile ou les obligations des Etats parties à la Convention de 1951 et au Protocole de 1967. Dans le contexte du Maroc, le Décret Royal du 29 Août 1957 pourra être amendé ou remplacé par un Décret nouveau ou réactivé et renforcé par des circulaires du Ministère de tutelle à la lumière des recommandations faites dans ce document de travail. Ceci, afin d'accroître la conformité de la législation marocaine avec les instruments internationaux et régionaux, ainsi qu'avec les politiques et les bonnes pratiques en matière de protection des réfugiés. Dans un deuxième temps, l'adoption par le Parlement d'une loi en matière d'asile pourra être envisagée.

le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés » développés par l'UNHCR fournit des conseils généraux quant aux procédures de détermination du statut de réfugié. Les rédacteurs de la Convention de 1951 et du Guide avaient envisagé à l'époque que chaque pays devrait adopter ses propres procédures détaillées dans une législation nationale relative aux réfugiés adaptée à son propre système juridique⁵.

Cependant, depuis la mise en œuvre de la Convention de 1951/ du Protocole de 1967, la communauté internationale a adopté des standards minima internationaux et régionaux, qui fournissent de nombreuses lignes directrices pour les législateurs nationaux.

A. Par conséquent, toute législation nationale relative aux réfugiés devrait au moins avoir pour base les documents suivants⁶

- la Conventions de 1951 et son Protocole additionnel de 1967, y compris l'Acte final de la conférence des plénipotentiaires ainsi que tout autre instrument international auquel le Maroc fait partie⁷ ;
- le « 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 »⁸ ;
- les Conclusions sur la protection internationale du Comité Exécutif (ExCom) ;
- les Positions, Recommandations, Directives et d'autres positions de l'UNHCR concernant des aspects spécifiques de la protection internationale⁹.

B. Quelques recommandations générales

En général, il est important pour la législation nationale relative aux réfugiés d'utiliser la formulation originelle de la Convention de 1951/ du Protocole de 1967 et d'autres instruments

⁵ Voir Le Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951, paragraphe 189.

⁶ Ces documents sont disponibles sur le site internet de l'UNHCR www.unhcr.org et sur www.refworld.org. Le bureau de l'UNHCR de Rabat reste à la disposition des rédacteurs de la législation sur les réfugiés pour les assister à obtenir ces documents – dans la mesure du possible – en français et en arabe.

⁷ En particulier: La Déclaration universelle des droits de l'Homme, le Pacte international sur les droits civils et politiques, le Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels, la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels inhumains ou dégradants, la Convention sur les Droits de l'enfant, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

⁸ Le Comité exécutif (Excom) de l'UNHCR a demandé au Bureau du Haut Commissaire lors de sa 28^{ème} session de publier un Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié à l'intention des gouvernements. Dans la suite de ce document, on y fait référence comme le « Guide ». Le Guide a été préparé à la demande des Etats membres de l'Excom pour guider les gouvernements. Les conseils offerts par ce guide sont fondés sur l'expérience de l'UNHCR à travers le monde, la pratique des Etats concernant la détermination du statut de réfugié, un échange de vues entre l'organisation et les autorités compétentes des Etats parties à la Convention de 1951 et toute autre documentation pertinente sur ce sujet.

⁹ Le Manuel de la protection, tel que mis à jour, est considéré comme le premier point de référence pour les positions de l'UNHCR sur chacun des sujets donnés. Il inclut les « Principes directeurs sur la protection internationale » qui complètent le Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié.

dans les domaines qui sont déjà réglés par le droit international, comme la formulation de la définition des réfugiés et celle du principe de non-refoulement.

Il est conseillé d'inclure une référence à la Convention de 1951 / le Protocole de 1967 ainsi qu'à d'autres textes internationaux relatifs aux réfugiés et au Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié (ci-après le Guide).

Certains pays ont inclus dans leur législation relative aux réfugiés une disposition indiquant que l'octroi de l'asile doit être considéré comme un acte pacifique et humanitaire. Il ne doit en aucun cas être vu comme un acte inamical et n'implique pas de jugement sur le pays d'origine du réfugié ou sur tout autre pays¹⁰.

Il est également important que la législation nationale contienne des dispositions relatives au rôle de supervision de l'UNHCR conformément à l'article 35 de la Convention de 1951.

Il serait mieux que la législation relative aux réfugiés soit ajustée au contexte juridique national et soit adaptée aux réalités actuelles et futures du contexte national et régional. A ce stade, la législation marocaine doit prévoir des procédures efficaces et équitables, qui soient complètes tout en étant compréhensives. Elle devrait également fournir une série de mesures opérationnelles adaptées au contexte local.

D'autres législations marocaines mériteraient d'être revues et amendées afin d'appliquer les droits fondamentaux des réfugiés¹¹.

Une nouvelle loi sur l'asile à part ou intégrée aux lois pertinentes déjà existantes ?

Certains pays ont adopté un texte législatif unique sur les questions des réfugiés qui comprend aussi bien les droits et les obligations des réfugiés que la procédure d'asile (par exemple, l'Albanie, le Bénin, la Bulgarie, la Macédoine, le Mali, la Roumanie, l'Afrique du Sud et la Suisse). D'autres pays ont adopté des recueils de lois sur les étrangers (« Aliens Law Packages ») au sein desquels la loi sur les Réfugiés est une partie intégrale (l'Autriche, la Slovaquie). D'autres pays ont intégré les dispositions protégeant les réfugiés principalement dans les lois concernant les étrangers ou l'immigration (par exemple, l'Australie, la Belgique, le

¹⁰ L'Assemblée Générale des Nations Unies a adopté en 1967 une Déclaration sur l'asile territorial, qui s'adresse aux Etats. La Déclaration réitère que l'octroi de l'asile est un acte pacifique et humanitaire, qui ne saurait être considéré comme inamical à l'égard d'un autre Etat. Elle souligne en outre qu'il appartient à l'Etat qui accorde l'asile de qualifier les causes qui le motivent.

¹¹ Par exemple, la Loi Marocaine Relative à l'Entrée et au Séjour des Etrangers, N. 02-03 datée du 11 novembre 2003 et toute autre législation secondaire, qui est pertinente concernant le principe de non-refoulement, la procédure d'asile et de recours et son effet suspensif, ainsi que les droits dont jouissent les réfugiés dans le pays (par exemple dans les domaines de la libre circulation, de l'éducation, de la sécurité sociale ou de la santé).

Canada, le Danemark, la Finlande, la France, le Pays Bas, la Norvège, la Suède, le Royaume Uni). De plus, certains pays ont fait référence au droit d'asile dans leur constitution (par exemple l'Allemagne, la Bulgarie, la France, la Macédoine, la Bosnie-Herzégovine).

C. L'inclusion de tous les droits et obligations de la Convention de 1951, par exemple :

Une disposition préliminaire

Il est recommandé d'inclure dans une disposition préliminaire à toute législation nationale sur les réfugiés une garantie générale que cette législation sera appliquée sans discrimination basée sur la race, la religion ou le pays d'origine¹².

La définition du terme « réfugié »

La définition du terme « réfugié » devrait inclure tous les éléments compris dans l'article 1A (2) de la Convention de 1951. En outre, l'UNHCR encourage le Maroc à adopter une définition plus étendue que celle qui découle de ses obligations internationales en vertu de la Convention de 1951 afin d'englober « les personnes qui se trouvent hors de leur pays d'origine ou de résidence habituelle et qui ne veulent ou ne peuvent y retourner en raison de menaces sérieuses et indiscriminées contre leur vie, leur intégrité physique, leur sécurité ou leur liberté, et qui résultent d'une situation de violence généralisée ou d'autres événements troublant gravement l'ordre public ». Cette définition correspond à la définition élargie du terme réfugié en vertu du mandat de l'UNHCR, conformément aux diverses résolutions de l'Assemblée Générale des Nations Unies qui sont venues compléter les dispositions contenues dans le Statut de l'UNHCR adopté en 1950¹³.

L'UNHCR encourage le Maroc à adopter une législation nationale qui contienne des dispositions concernant les personnes qui ne remplissent pas strictement les critères de la définition du réfugié de la Convention de 1951, mais qui ont néanmoins besoin d'une protection internationale, car elles ne peuvent pas retourner dans leurs pays d'origine pour d'autres raisons impérieuses. Ainsi en est-il de la situation des personnes qui ont fui une

¹² Voir l'article 3 de la Convention de 1951.

¹³ Voir dans ce contexte aussi la définition étendue du terme « réfugié » qui est contenue dans la Convention 1969 de l'OAU, l'article 1 paragraphe 2 : « Toute personne qui, du fait d'une agression, d'une occupation extérieure, d'une domination étrangère ou d'événements troublant gravement l'ordre public dans un partie ou dans la totalité de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité, est obligée de quitter sa résidence habituelle... » et la définition étendue du terme « réfugiés » qui est contenue dans la Déclaration 1984 de Carthagène III, point 3 «...la définition ou le concept de réfugié dont l'application est à recommander dans la région pourrait, non seulement englober les éléments de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967, mais aussi s'étendre aux personnes qui ont fui leur pays que leur vie, leur sécurité ou leur liberté étaient menacées par une violence généralisée, une agression étrangère, des conflits internes, une violation massive des droits de l'homme ou d'autres circonstances ayant perturbé gravement l'ordre public ».

situation de violence généralisée et/ ou de conflits armés et des personnes dont le droit à la vie serait menacé ou qui risqueraient d'être victimes de torture ou d'autres peines ou traitements cruels inhumains ou dégradants¹⁴. Un certain nombre de pays européens ont adopté des «formes de protection complémentaire» ou de «protection subsidiaire» visant à prodiguer une protection contre le refoulement et un droit de séjour temporaire aux personnes concernées.

La législation devrait contenir des dispositions concernant la reconnaissance du statut de réfugié *prima facie*. Alors que le statut de réfugié doit normalement être reconnu sur une base individuelle, dans certaines situations, des groupes entiers se sont déplacés dans des circonstances qui laissent penser que les membres de ces groupes pourraient être considérés individuellement comme des réfugiés. Dans de telles situations, le besoin de fournir de l'assistance est souvent extrêmement urgent et il se peut qu'il ne soit pas possible pour des raisons purement pratiques de mener une détermination individuelle du statut de réfugié pour chaque membre du groupe. On a donc eu recours à la procédure appelée «détermination collective» du statut de réfugié, selon laquelle chaque membre du groupe est considéré comme un réfugié *prima facie* (sauf preuve contraire)¹⁵.

L'exclusion de la protection internationale des réfugiés

Les réfugiés qui remplissent les critères d'exclusion suivant les clauses de la Convention de 1951 ne bénéficient pas de la protection internationale des réfugiés. Les conditions d'exclusion sont énumérées dans les articles 1D, 1E et 1F de la Convention de 1951. Ces clauses d'exclusion sont des conditions exhaustives. Des raisons supplémentaires pour l'exclusion ne doivent pas être ajoutées dans la législation nationale. Dès lors, une formulation exacte des clauses d'exclusion de la Convention de 1951 devrait être retenue.

La législation ne devrait pas inclure d'exceptions automatiques qui empêcheraient que des individus ou des groupes ne voient leurs demandes examinées au fond sur la base des éléments d'exclusion.

Lorsque la législation sur l'immigration n'autorise pas certaines catégories de personnes à entrer sur le territoire, la législation sur les réfugiés devrait contenir des dispositions qui permettent d'exempter les demandeurs d'asile de telles mesures.

¹⁴ Voir l'article 3 de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels inhumains ou dégradants, ainsi que les articles 6 et 7 du Pacte international sur les droits civils et politiques. A titre d'exemple, la France accorde ainsi la protection subsidiaire aux personnes qui seraient condamnées à la peine de mort.

¹⁵ Voir le Guide, paragraphe 44.

La législation sur les réfugiés ne devrait pas contenir de dispositions en vue de l'exclusion des demandeurs d'asile qui ont commis des crimes graves de droit commun dans le pays d'accueil après qu'ils soient entrés dans ce pays. Les personnes accusées de crimes au Maroc devraient voir leur cas traité selon les lois pénales du Maroc et de telles infractions ne devraient pas remettre en cause ou être un obstacle à l'examen de leur demande d'asile.

La cessation du statut de réfugié

Le statut de réfugié ne devrait pas faire l'objet de révisions fréquentes et qui ne seraient pas nécessaires.

Les motifs de cessation énoncés dans l'article 1C de la Convention de 1951 sont exhaustifs. Aucun motif additionnel de cessation ne devrait être inclus dans la législation. La formulation exacte des clauses de cessation de la Convention de 1951 devrait être conservée.

La législation devrait spécifier que la personne affectée par une mesure de cessation soit notifiée des motifs du retrait du statut de réfugié, et prévoir la possibilité de contester la décision, de préférence devant l'instance en charge de la détermination de statut, avec la possibilité d'exercer un recours avec effet suspensif devant une instance supérieure¹⁶.

La législation devrait prévoir la non-application des clauses de cessation aux personnes qui peuvent invoquer des raisons impérieuses tenant à des persécutions antérieures pour justifier leur refus de retourner dans leur pays de résidence habituelle.

En outre, en cas de cessation, la législation pourrait prévoir des dispositions visant à prendre en compte les liens et les droits acquis par le réfugié dans le pays d'asile dans l'optique d'accorder un statut alternatif.

La législation devrait intégrer des dispositions requérant que les autorités consultent l'UNHCR chaque fois que la question de l'application des clauses de cessation se posera.

L'annulation du statut de réfugié

Le statut de réfugié ne devrait pouvoir être annulé que dans des cas où il apparaît que ce statut n'aurait pas dû être accordé dans un premier temps, par exemple lorsqu'il apparaît que l'intéressé avait volontairement fait de fausses déclarations ou dissimulé des faits pertinents dans le but d'obtenir le statut de réfugié, ou lorsqu'il ressort de nouvelles preuves

¹⁶ Effet suspensif, signifie que le demandeur d'asile doit avoir la possibilité de rester légalement sur le territoire national jusqu'à ce que la décision finale d'appel soit rendue.

que l'intéressé n'aurait normalement pas dû être reconnu comme réfugié (par exemple, une preuve suggérant qu'une clause d'exclusion serait applicable).

La législation devrait spécifier que la personne affectée par cette mesure soit notifiée des motifs de l'annulation du statut de réfugié, et prévoir la possibilité de contester la décision, de préférence devant l'instance en charge de la détermination de statut, avec la possibilité d'exercer un recours avec effet suspensif devant une instance supérieure.

La définition du terme « demandeur d'asile »

La définition du terme « demandeur d'asile » devrait intégrer toute personne qui exprime le désir de solliciter l'asile, qu'elle ait introduit une demande formelle en ce sens ou non.

Le principe de non-refoulement

Le principe de non-refoulement est primordial et est devenu une norme de droit international coutumier¹⁷. Il implique non seulement de ne pas expulser un réfugié ou un demandeur d'asile vers son pays d'origine, mais également le fait de ne pas le reconduire à la frontière vers un pays où il risquerait la persécution ou où il y a un risque d'être refoulé vers un autre pays où il peut être persécuté (cas du «refoulement en chaîne »).

La reconnaissance officielle du statut de réfugié n'est pas une condition préalable à la protection contre le refoulement. Dans la mesure où les demandeurs d'asile peuvent être des réfugiés, un principe bien établi du droit international relatif aux réfugiés veut qu'ils ne soient pas refoulés ou expulsés pendant la détermination de leur statut.

La législation devrait citer littéralement le principe de non-refoulement tel qu'énuméré à l'article 33 paragraphe 1 de la Convention de 1951. Parce que l'article 33 de la Convention de 1951 ne peut être l'objet de réserve, la formulation d'une telle disposition doit être conforme aux termes de l'article 33 paragraphe 1.

En outre, la législation devrait prendre en compte le fait que le refoulement est également interdit, implicitement ou explicitement, dans un certains nombres d'autres instruments internationaux tels que l'article 3 de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels inhumains ou dégradants (ci-après Convention contre la torture) et les articles 6 et 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques¹⁸.

¹⁷ Le droit international coutumier signifie que même les Etats qui ne sont pas parties à la Convention de 1951 doivent respecter le principe du non-refoulement.

¹⁸ En outre le refoulement est aussi interdit (explicitement ou implicitement) par : La Convention OAU sur les réfugiés, article 2 ; la

Les dispositions relatives à l'expulsion et à la déportation applicables aux étrangers en général ne devraient pas s'appliquer aux réfugiés. Ceux qui commettent des infractions en violation des lois nationales doivent être traités/ punis de la même manière que les nationaux, sans toutefois être déportés/ refoulés¹⁹.

La non sanction pour cause d'entrée ou séjour illégal

Les demandeurs d'asile et les réfugiés ne devront pas se voir appliquer de sanctions pénales du fait de leur entrée ou de leur séjour de manière irrégulière au Maroc. Cette recommandation reflète l'esprit de l'article 31 de la Convention de 1951. Par ailleurs, elle reflète les réalités des circonstances de la fuite de nombreux demandeurs d'asile qui quittent leur pays d'origine sous la pression de menaces imminentes contre leur vie. Ils n'ont souvent pas le temps et la possibilité de rassembler leurs documents de voyage et de prendre le visa d'entrée dans le pays d'asile.

Ceux qui n'ont jamais eu de documents de voyage – étant donné qu'ils étaient persécutés par les autorités de leur pays d'origine – n'en obtiendront jamais, même s'ils en font la demande expresse. Certains n'ont pu s'échapper qu'avec l'aide de passeurs, lesquels, parfois, confisquent les originaux de leurs documents de voyage. C'est en tenant compte de toutes ces réalités que les rédacteurs de la Convention de 1951 avaient expressément prévu au bénéfice des réfugiés cette exception importante aux lois sur l'immigration et les étrangers en général²⁰.

Le séjour régulier et pièces d'identité, documents de voyage et actes de naissance.

La législation devrait prévoir des dispositions relatives au séjour régulier des réfugiés et demandeurs d'asile.

Des documents d'identité attestant du caractère légal du séjour devront être délivrés aux réfugiés et demandeurs d'asile. Pour ce qui est des réfugiés, ces documents d'identité devront être délivrés pour une durée minimale d'un an et devront être systématiquement renouvelés. S'agissant des demandeurs d'asile, ils devront leur être délivrés jusqu'à ce qu'une décision finale soit prise sur leur demande.

Déclaration du Caire sur la protection des réfugiés et des personnes déplacées dans le monde arabe, article 2 ; la Convention américaine relative aux droits de l'homme, article 22 ; la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, article 3 ; la Quatrième Convention de Genève de 1949, article 45 paragraphe. 4, la Déclaration sur la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, article 8 ; et les Principes relatifs à la prévention efficace des exécutions extrajudiciaires, arbitraires et sommaires, principe 5.

¹⁹ Voir l'article 2 de la Convention de 1951 : obligations générales des réfugiés.

²⁰ Par exemple, dans le contexte du Maroc, un demandeur d'asile ou réfugié doit, d'après l'Art. 31 de la Convention de 1951 être exempté de l'application de l'Art. 21 paragraphe 1 de la Loi No 02-03 relative à l'entrée et au séjour des étrangers au Maroc.

Des dispositions devraient être prises concernant la délivrance de documents de voyage aux réfugiés conformément aux normes régissant la délivrance et le renouvellement des documents de voyage conventionnels telles qu'indiquées dans l'annexe de la Convention de 1951. Les membres de la famille ou personnes à charge formellement reconnus comme réfugiés sur le fondement du statut dérivé ou alors qui se sont vus accorder des facilités de séjour sur la base du statut de réfugié d'un membre de la famille devraient également se voir délivrer des pièces d'identité et des documents de voyage²¹.

Des dispositions doivent être prévues pour la délivrance d'actes de naissance à tous les enfants réfugiés afin de prévenir des situations potentielles d'apatridie.

L'unité de la famille²²

Le droit à l'unité familiale devrait être reconnu dans la législation nationale en conférant le statut de réfugié aux membres de la famille nucléaire du demandeur principal tels que les conjoints, enfants mineurs et aux personnes à charge ayant un lien de dépendance affective ou économique avec le demandeur principal (tels que les parents âgés ou d'autres membres dépendants de la famille). Le demandeur principal peut-être un homme ou une femme.

Si le demandeur principal répond aux critères de la définition du réfugié, ses dépendants ou dépendantes devraient normalement se voir reconnaître le statut de réfugié en application du principe de l'unité familiale. De même, la législation devrait prévoir le droit pour les membres de la famille de rejoindre plus tard les réfugiés reconnus et de se voir, subséquemment, accorder le statut de réfugié. Si le statut de réfugié est incompatible avec le statut juridique personnel du dépendant (par exemple dans les cas où le conjoint a la nationalité et jouit de la protection effective d'un autre pays), le droit au séjour, avec des droits correspondants (par exemple le droit au travail) devrait être accordé.

La législation devrait préciser que le rejet d'une demande d'asile n'empêche pas l'admission de demandes séparées et individuelles introduites par des membres de la famille.

Tout changement du statut familial ou des liens résultant du mariage du dépendant, du divorce ou de la séparation de corps, de la mort du demandeur principal ou l'accession d'un dépendant mineur à la majorité ne devrait pas affecter le statut de réfugié de tels membres de la famille, à moins que l'une des clauses de cessation ne soit rendue applicable.

²¹ Voir Art. 27, 28 de la Convention de 1951.

²² Le droit à l'unité familiale peut dériver de l'article 16 Paragraphe 3 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme, l'Article 23 Paragraphe 1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, les Art. 8, 9 de la Convention relative aux droits de l'enfant, ExCom No.24 (XXXII) 1981 et voir le Guide des procédures, paragraphes 181 – 188.

D. Les procédures d'asile efficaces et équitables pour recevoir et statuer sur les demandes d'asile²³

L'Accès à la procédure d'asile

Tous les demandeurs d'asile, quelle que soit la manière par laquelle ils arrivent sous la juridiction de l'Etat concerné, devraient avoir accès, pour l'examen de leurs demandes d'asile, à des procédures équitables, non discriminatoires et appropriées par rapport à la nature de leur demande²⁴.

Une demande d'asile peut être déposée sous toutes les formes. Il ne devrait pas être obligatoire qu'une demande d'asile soit déposée à l'écrit ou dans une langue particulière. Une requête orale doit être enregistrée par un responsable officiel et signée ou certifiée d'une autre manière par le requérant. Si ce dernier doit déposer une demande formellement par un processus d'enregistrement, la législation devrait prévoir que toute erreur technique, tels que des formulaires incomplets, ne devrait pas empêcher le demandeur d'asile de se faire enregistrer ou d'avoir une réponse positive par les autorités désignées.

La législation en matière d'asile devrait clairement identifier une autorité unique et centrale avec la responsabilité et la compétence d'examiner et de prendre des décisions sur les requêtes relatives au statut de réfugié²⁵.

Cette autorité doit avoir un personnel désigné à tous les postes frontières, y compris aux aéroports et aux ports, ainsi que dans plusieurs départements de gouvernements locaux et dans diverses localités afin de pouvoir recevoir les demandes d'asile.

La législation devrait superviser la délivrance d'instructions claires pour les fonctionnaires recevant les demandes d'asile (souvent fonctionnaires de la police ou de l'immigration) afin qu'ils réfèrent les applications à l'autorité responsable d'examiner et de statuer sur les demandes de statut de réfugié. Les fonctionnaires tant de l'immigration que de la police (aux frontières) doivent être dans l'obligation d'agir en accord avec le principe de non refoulement.

²³ Voir le Guide, paragraphe 189-219. Malgré le fait que la Convention de 1951 et le Protocole de 1967 instaurent des principes de base tels que la non pénalisation en cas d'entrée illégale sur le territoire ou le principe de « non refoulement », ils ne déterminent pas, en tant que tels, des procédures pour la détermination du statut de réfugié. Les pratiques étatiques en matière d'asile ont évolué considérablement. Par conséquent, le thème des « procédures d'asile justes et efficaces » a été ajouté à l'agenda des Consultations mondiales sur la protection des réfugiés fin 2000. De plus, le document « Processus d'asile (procédures équitables et efficaces) » - Chapitre B 6.9 du Manuel de protection, développé dans le contexte du processus des Consultations globales, contient au paragraphe 50a une énumération utile des « meilleures pratiques », qui devraient être reflétées dans une législation d'asile nationale.

²⁴ L'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme dit «Devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays ».

²⁵ Voir ExCom n.8 (XXVIII), 1977, Détermination du statut de réfugié.

Un entretien individuel au moins en première instance

L'examen des demandes de statut de réfugié devrait, au moins en première instance, permettre un entretien individuel par un fonctionnaire, qualifié dans le domaine de l'asile et membre de l'autorité en charge, et devrait être fondé sur une évaluation des circonstances spécifiques à chaque cas. Le demandeur d'asile devrait avoir l'opportunité de présenter des preuves concernant son parcours et ses conditions de vie dans son pays d'origine.

Une décision

Tous les demandeurs d'asile doivent recevoir une réponse écrite à leur requête. Si la demande est rejetée, la décision doit être motivée. Si le statut est reconnu, il est souhaitable que la décision de reconnaissance soit également motivée. La lettre de rejet en première instance devrait contenir des informations sur le droit du demandeur d'asile de faire appel, ainsi que sur la procédure d'appel incluant un délai de temps raisonnable.

La procédure de recours

En cas de décision négative, la possibilité d'avoir accès à une procédure de recours indépendante doit exister, prenant en compte non seulement la part légale et procédurale, mais aussi les éléments de fond de la décision. Il est nécessaire que le requérant dispose d'un délai suffisant afin de préparer son recours (il est proposé un délai de 30 jours). Le demandeur d'asile doit pouvoir également être entendu lors d'un entretien individuel au cours de la procédure de recours. La procédure de recours doit avoir un effet suspensif, cela veut dire que le demandeur d'asile ait le droit de rester sur le territoire du pays d'asile et ne devrait pas être éloigné jusqu'à ce qu'une décision finale soit prise sur son cas.

Les demandeurs d'asile devraient être conseillés sur des procédures d'asile

Les demandeurs d'asile devraient être conseillés sur des procédures d'asile à suivre lors du dépôt d'une demande d'asile et leurs droits et obligations au cours de la procédure et ce, dans une langue qu'ils comprennent²⁶.

Les demandeurs d'asile devraient avoir accès à des conseils juridiques, à des interprètes qualifiés et impartiaux quand cela est nécessaire, et avoir le droit de contacter l'UNHCR et les organisations non gouvernementales reconnues.

²⁶ ExCom n°8 (XXVIII) 1977, Paragraphe (e) (ii).

La charge de la preuve est partagée

La charge de la preuve est partagée entre le requérant et les autorités du pays d'asile, en prenant en compte la situation de vulnérabilité du demandeur d'asile. Le demandeur d'asile a la responsabilité de coopérer avec les autorités du pays d'accueil. Si le récit du demandeur paraît crédible, il est nécessaire de lui accorder le bénéfice du doute, à moins que de bonnes raisons ne s'y opposent²⁷.

L'absence de documentation appropriée ou l'utilisation de faux documents ne devrait pas, en soi, rendre la demande abusive ou frauduleuse. Quand le demandeur d'asile volontairement détruit ses documents d'identité et refuse de coopérer avec les autorités, cela peut nuire à la crédibilité de sa requête.

Le concept du « pays sûr » pourrait être utilisé comme un outil de gestion des cas au sein de la procédure d'asile afin, par exemple, d'accélérer le traitement des demandes en les référant à des équipes de décideurs avec une expertise géographique particulière. Il devrait y avoir cependant, et ce sans exception, une possibilité d'examiner individuellement les cas et une possibilité de contester la présomption de sûreté. Toute évaluation générale de la situation sécuritaire prévalant dans un pays spécifique doit être faite d'une manière impartiale et transparente, à l'aide de critères articulés de manière précise.

Les demandeurs d'asile avec des besoins spécifiques

Un personnel spécialisé et des procédures adaptées sont nécessaires pour gérer les situations sensibles, notamment celles impliquant les demandeurs d'asile et réfugiés avec des besoins spécifiques, comme les femmes, les enfants et les survivants de torture ou de violence sexuelle²⁸.

Les enfants réfugiés : Les enfants réfugiés séparés ou non accompagnés

Les enfants demandeurs d'asile, surtout quand ils sont séparés de leurs parents ou autrement non accompagnés, ont droit à une protection et une aide spéciale.

.....
²⁷ Voir le Guide, paragraphe 196. La charge de la preuve ne repose ni entièrement sur l'Etat comme dans le système pénal, ni entièrement sur le demandeur comme dans le cadre d'une procédure civile, mais est partagée entre le demandeur et les autorités.

²⁸ Sur les enfants: Voir article 22 Convention relative aux droits de l'enfant, Directives de l'UNHCR sur la détermination formelle de l'intérêt supérieur de l'enfant, mai 2006; Sur les femmes: Voir Principes directeurs sur la protection des femmes réfugiées, juillet 1991, Manuel HCR pour la protection des femmes et des filles, juin 2006; Sur les survivants de torture et de violence sexuelle: Voir, Principes directeurs pour la prévention et réponses aux violences sexuelles et sexistes contre les réfugiés, les rapatriés et personnes déplacées internes, Principes directeurs pour la prévention et l'intervention mai 2003.

Dès qu'un enfant séparé ou non accompagné est identifié, un gardien ou un tuteur légal doit être désigné pour assister l'enfant et prendre les décisions qui sont dans l'intérêt supérieur de l'enfant²⁹. Le point de vue de l'enfant demandeur doit être dûment pris en considération en tenant compte de son âge et de son degré de maturité. Les enfants séparés ou non accompagnés ne devraient jamais se voir refuser l'entrée sur le territoire ou être renvoyés vers le point d'entrée à la frontière, et ne devraient pas être soumis à des entretiens approfondis aux postes frontières. Les entretiens avec les enfants demandeurs d'asile doivent être conduits par un personnel spécialement qualifié. Il est généralement nécessaire de recourir aux services d'experts spécialisés dans le travail auprès des enfants. Si l'enfant le souhaite, les besoins en matière de réunification familiale doivent être explorés de manière prioritaire.

Les femmes réfugiées

Les femmes réfugiées doivent bénéficier d'un entretien individuel et confidentiel en dehors de la présence de tout autre membre de la famille et, dans la mesure du possible, ces entretiens doivent être conduits par un agent et un interprète de sexe féminin. En effet, certaines femmes peuvent hésiter à évoquer leurs persécutions passées en présence d'un homme, qu'il soit leur époux, l'agent chargé de l'éligibilité ou l'interprète. Ceci est particulièrement vrai pour les personnes ayant subi des violences sexuelles ou des persécutions sexistes.

Le rôle de l'UNHCR dans la procédure d'asile

La législation devrait contenir des dispositions spécifiques, par lesquelles l'Etat hôte s'engage à coopérer avec l'UNHCR et à faciliter son rôle de surveillance selon l'article 35 de la Convention. Cette coopération peut notamment prendre la forme de, par exemple :

- l'accès illimité de l'UNHCR aux réfugiés et demandeurs d'asile à chaque étape de la procédure ;
- le partage d'information sur la motivation des décisions du gouvernement ;
- l'accès de l'UNHCR aux dossiers individuels ;
- la possibilité pour l'UNHCR de soumettre des recommandations relatives à des cas individuels aux institutions nationales chargées de l'asile et aux tribunaux ;
- l'accès de l'UNHCR aux projets concernant les réfugiés ;
- la participation au sein des institutions nationales chargées de la détermination du statut de réfugié ;
- la participation de l'UNHCR à tous les stades du développement ou de la révision du cadre législatif et/ ou institutionnel ou de toutes autres réglementations en matière d'asile.

²⁹ L'intérêt supérieur de l'enfant doit orienter toutes les décisions qui sont prises au sujet des enfants réfugiés et demandeurs d'asile. Ce principe est codifié par la Convention relative aux droits de l'enfant.

Les autres droits et obligations des réfugiés

Les droits suivants doivent être accordés conformément aux normes applicables aux nationaux :

- Pratique de la religion et instruction religieuse - aucune réserve n'est admise³⁰ ;
- enseignement public élémentaire³¹ ;
- assistance publique, sécurité sociale et législation du travail³² ;
- droit d'ester en justice - aucune réserve n'est admise et assistance juridique³³ ;
- aide administrative³⁴ ;
- droit de propriété intellectuelle et industrielle³⁵.

Les droits suivants doivent être accordés aux réfugiés conformément au traitement le plus favorable accordé aux ressortissants d'un pays étranger ou en tout état de cause, ne doivent pas bénéficier d'un traitement moins favorable que celui accordé dans les mêmes circonstances aux étrangers :

- Le droit des réfugiés à l'exercice d'une activité professionnelle salariée doit être conforme au traitement le plus favorable accordé aux étrangers. Les mesures restrictives qui pourraient être imposées aux étrangers ou à l'emploi des étrangers pour la protection du marché national du travail ne seront pas appliquées aux réfugiés notamment quand ils ont résidé depuis plus de 3 ans dans le pays ou ont un/une conjointe(e) ou un enfant qui possède la nationalité marocaine³⁶ ;
- exercice d'une profession non salariée et d'une profession libérale³⁷ ;
- accès au logement dans la mesure où cette question tombe sous le coup des lois et règlements ou est soumise aux autorités publiques³⁸ ;
- droit d'association³⁹ ;
- éducation publique dans les domaines autres que l'enseignement primaire, notamment en ce qui concerne l'accès aux études, la reconnaissance de certificats d'études, de diplômes et de titres universitaires délivrés à l'étranger, la remise des droits et taxes et l'attribution de bourses d'études⁴⁰ ;

³⁰ Voir l'article 4 de la Convention de 1951.

³¹ Voir l'article 22 de la Convention de 1951.

³² Voir l'article 23, 24 de la Convention de 1951.

³³ Voir l'article 16 de la Convention de 1951.

³⁴ Voir article 15 de la Convention de 1951.

³⁵ Voir article 14 de la Convention de 1951.

³⁶ Voir l'article 17 de la Convention 1951.

³⁷ Voir les articles 18, 19 de la Convention de 1951.

³⁸ Voir l'article 21 de la Convention de 1951.

³⁹ Voir l'article 15 de la Convention de 1951.

⁴⁰ Voir l'article 22 de la Convention de 1951.

- Les réfugiés peuvent choisir leur lieu de résidence et circuler librement sous les réserves instituées par la réglementation applicable aux étrangers dans les mêmes circonstances⁴¹.

Les réfugiés ont pour leur part des obligations, notamment celle de respecter les lois du pays hôte et les mesures prises par les autorités pour assurer le maintien de l'ordre public⁴².

La naturalisation

Les Etats doivent faciliter la naturalisation des réfugiés, notamment en s'efforçant d'accélérer la procédure de naturalisation et de réduire les taxes et frais de cette procédure⁴³.

La cohérence avec le respect des droits humains et des libertés fondamentales

Il est important de s'assurer qu'aucune des dispositions contenues dans la législation relative aux réfugiés ne permette à une autorité, quelle qu'elle soit, de prendre à l'égard des demandeurs d'asile ou des réfugiés, une mesure qui violerait l'un de leurs droits humains et de leurs libertés fondamentales aux termes du droit international des droits de l'homme.

E. La confidentialité

Des mesures doivent être mises en place afin de préserver la confidentialité des informations concernant les données personnelles des demandeurs d'asile et des réfugiés, y compris les empreintes digitales et autres données biométriques. La divulgation à un tiers de toute donnée personnelle relative à un cas individuel devrait toujours être soumise au consentement de la personne concernée. Aucune information sur les demandeurs d'asile et les réfugiés ne peut être partagée avec les autorités du pays d'origine.

F. Les apatrides

Un apatride désigne une personne qu'aucun Etat ne considère comme ressortissant par application de sa législation. Il est souhaitable que la législation accorde aux apatrides au moins le même traitement qu'aux réfugiés. Certains réfugiés peuvent être apatrides, mais toutes les personnes apatrides ne sont pas reconnues comme réfugiés.

.....
⁴¹ Voir l'article 26 de la Convention de 1951.

⁴² Voir l'article 2 de la Convention de 1951.

⁴³ Voir l'article 34 de la Convention de 1951.

En 1974 et 1976, l'Assemblée Générale des Nations Unies a demandé à l'UNHCR de promouvoir activement l'accession par les États à la Convention de 1954 relative au statut des apatrides et à la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie et a appelé les États à adopter des législations visant à réduire l'apatridie⁴⁴. En 1996, l'Assemblée Générale des Nations Unies a invité l'UNHCR à poursuivre ses activités en faveur de la ratification des deux conventions et à donner aux gouvernements des conseils techniques et juridiques en matière de nationalité⁴⁵. A cet égard, la récente modification du Code de la Nationalité Marocaine semble être un développement positif afin de prévenir et résoudre certains cas d'apatridie (pour les cas d'enfants nées de mère marocaine et de père étranger).

II. Le développement d'un cadre institutionnel national relatif aux réfugiés

Eu égard au cadre institutionnel, l'UNHCR recommande que le Maroc puisse mettre en place une autorité centrale unique qui aura la responsabilité d'examen, et de prise de décision pour les demandes de statut de réfugié en première instance, ainsi qu'une autorité indépendante en charge des recours.

Les deux institutions devront disposer d'un personnel avec un nombre suffisant d'experts qualifiés en matière de droit des réfugiés. L'UNHCR est prêt à déployer de façon temporaire des agents chargés de l'éligibilité pour travailler conjointement avec les fonctionnaires gouvernementaux désignés. L'UNHCR pourra également fournir un financement pour soutenir la mise en place d'une procédure d'asile nationale au Maroc notamment par des sessions de formation pour les autorités marocaines, d'activités de promotion et de mesures de renforcement des capacités institutionnelles et administratives pour la mise en œuvre de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967.

Le Gouvernement marocain étudie actuellement les différentes possibilités concernant le Ministère de tutelle et la composition d'un cadre institutionnel national relatif aux réfugiés. En l'occurrence, des modèles variés ont été choisis par de nombreux pays, je souhaite présenter différents exemples pour l'autorité de première instance et l'autorité des recours en charge de l'asile. S'en suivront des recommandations de l'UNHCR quant à la nature de l'autorité nationale de première instance et des recours.

.....
⁴⁴ L'AG 3274 (XXIV) du 10 décembre 1974 et 31/36 du 30 Novembre 1976.

⁴⁵ Résolution A/RES/50/152 du 9 février 1996

A. L'autorité de première instance en charge de l'asile

Dans la plupart des pays du monde, la procédure de détermination du statut de réfugié est soit une procédure administrative, soit juridictionnelle, voire une combinaison de ces deux procédures, néanmoins elle est toujours placée sous la tutelle d'un seul ministère.

Quelques pays ont mis en place une autorité de première instance en charge de l'asile au sein d'un Ministère

Comme au Maroc, certains pays ont placé le Bureau des Réfugiés de première instance au sein du Ministère des Affaires Etrangères (par exemple, l'Algérie, le Burkina Faso, le Gabon, et jusqu'à 2007, la Suède et la France). D'autres pays ont placé le Bureau des Réfugiés au sein du Ministère de la Justice (par exemple, le Brésil, le Pays-Bas, la Suède depuis 2007); d'autres au sein du Ministère de l'Intérieur (par exemple, l'Albanie, l'Argentine, le Bénin, l'Allemagne, la Mauritanie, le Portugal, l'Espagne, le Royaume Uni, l'Afrique du Sud); D'autres encore ont placé l'Office des Réfugiés directement sous la tutelle du Premier Ministre (par exemple, l'Ouganda). Enfin certains pays ont créé un Ministère séparé en charge des Réfugiés et de l'Asile (le Danemark a un Ministère pour les Réfugiés, l'Immigration et l'Intégration, en France, une proposition de loi a été adoptée le 23 octobre 2007, plaçant l'Office des Réfugiés au sein d'un nouveau Ministère appelé Ministère de l'Immigration, de l'Intégration et de l'Identité Nationale). D'autres pays ont placé le Bureau des Réfugiés au sein du Ministère de l'Administration Territoriale (par exemple, l'Arménie, le Tchad et le Mali).

En France, l'Office de Protection des Réfugiés et des Apatrides (OFPRA) est administré par un conseil d'administration et dirigé par un directeur général. Les agents chargés de l'éligibilité sont des experts en droit des réfugiés. En Allemagne, le Bureau Fédéral Allemand pour les Migrations et les Réfugiés (BAMF) est une agence totalement spécialisée.

Quelques pays ont mis en place l'autorité de première instance en charge de l'asile comme une agence interministérielle.

Au Brésil, la Commission Centrale pour les Réfugiés (CONARE) est composée de représentants du Ministère de la Justice (présidence), des Affaires Etrangères, de l'Emploi, de la Santé, de l'Education, de la Police Nationale, d'un représentant des organisations non gouvernementales et enfin l'UNHCR qui est présent en tant qu'observateur. Au Gabon, la Commission Nationale pour les Réfugiés est composée de représentants du Ministère des Affaires Etrangères (présidence), de la Justice, de l'Education, des Affaires Sociales, de la Défense, des Finances, de l'Emploi, de l'Education Supérieure, de l'Intérieur, et de

l'Aviation. En Mauritanie, la Commission Nationale pour les Réfugiés est constituée d'un représentant du Ministère de l'Intérieur (présidence), d'un représentant du Ministère des Affaires Etrangères, de la Défense, de la Justice, de la Sécurité Nationale, des Droits de l'Homme. En Espagne, la Commission Interministérielle pour l'Asile et le Statut de Réfugié (CIAR) est composée d'un représentant du Ministère des l'Intérieur (présidence), des Affaires Etrangères, de la Justice, du Travail et des Affaires Sociales, et l'UNHCR y participe en tant qu'observateur. Au Portugal, un représentant de l'Association du Barreau est inclus dans l'Office Interministériel du Commissaire pour les Réfugiés.

Recommandations relatives à l'autorité de première instance en charge de l'asile

Il est souhaitable d'avoir un service bien déterminé qui serait, dans la mesure du possible, un service central et unique et qui devrait être spécialement chargé d'examiner les demandes de statut de réfugié et de prendre une décision en premier ressort. Ce service devrait avoir des représentants de son personnel dans les différentes régions du pays y compris aux différents postes frontières.

Les fonctionnaires auxquels les demandeurs d'asile s'adressent à la frontière (par exemple les fonctionnaires de l'immigration ou les fonctionnaires de la police des frontières) ou les fonctionnaires se trouvant à l'intérieur du territoire devraient avoir des instructions précises pour référer les demandes d'asile à l'autorité centrale responsable d'examiner et de statuer sur les demandes de statut de réfugié et pour traiter des cas susceptibles de relever des instruments internationaux pertinents⁴⁶.

Au Maroc, le Décret Royal du 29 août 1957 prévoit la création d'un « Bureau des Réfugiés et Apatrides », dépendant du Ministère des Affaires Etrangères, qui doit être chargé de statuer sur les demandes d'asile en première instance. Pour être opérationnel, le Bureau des Réfugiés et Apatrides devra comprendre suffisamment de personnel traitant exclusivement des questions relatives aux réfugiés et des demandes d'asile (dans le contexte actuel d'une moyenne de 80 nouvelles demandes enregistrées par mois, par exemple, une équipe de 10 personnes : Chef de département, un superviseur chargé de revoir les décisions, six agents chargés de l'éligibilité, deux documentalistes responsables des recherches sur les pays d'origine). L'UNHCR est prêt à déployer temporairement des agents chargés de l'éligibilité de l'agence pour travailler en collaboration avec le gouvernement marocain, et à apporter son soutien dans la recherche de financements pour garantir le fonctionnement à part entière d'un Bureau des Réfugiés.

⁴⁶ Le Guide, paragraphe 192 (i) et (iii).

Quelle que soit la place du Bureau des Réfugiés au sein de la structure gouvernementale, une étroite collaboration avec le Ministère de l'Intérieur doit être assurée (si le Bureau n'est pas placé sous la tutelle du celui-ci), car les réfugiés et les demandeurs d'asile requièrent un traitement particulier par rapport aux étrangers en général. Les fonctionnaires ressortissants du Ministère de l'Intérieur et/ ou les agents en charge d'appliquer la loi sur l'asile, sont souvent les premiers à être en contact avec les demandeurs d'asile/ potentiel réfugiés, et ont donc besoin d'être informés de l'application des principes fondamentaux du droit des réfugiés tel que le principe de non-refoulement (l'article 33 de la Convention de 1951) et du principe de l'immunité pénale pour l'entrée irrégulière sur le territoire (l'article 31 de la Convention de 1951) afin d'assurer aux réfugiés et aux demandeurs d'asile un accès effectif au territoire national et à la procédure d'asile. Ils doivent déférer les demandeurs d'asile aux autorités compétentes en matière d'asile et leur délivrer les documents nécessaires pour leur permettre de séjourner légalement sur le territoire marocain et en assurer le respect. Une collaboration étroite devrait également être maintenue entre le Bureau des Réfugiés et l'administration des autres ministères afin d'assurer un accès effectif des réfugiés au marché du travail et aux services publics (notamment la santé et l'éducation)⁴⁷.

Il est important que les agents du Bureau des Réfugiés, autorité de première instance, traitent exclusivement des dossiers des demandeurs d'asile et des réfugiés et non pas des questions relatives à l'immigration. Le Bureau des Réfugiés devrait être composé d'agents qui sont spécialisés en droit des réfugiés. A titre d'exemple le Conseil d'administration de l'asile au Royaume Uni, bien que placé au sein du Ministère de l'Intérieur, est entièrement séparé du service de l'immigration. Le Bureau Fédéral pour l'immigration et les Réfugiés (BAMF) en Allemagne, lui aussi placé au sein du Ministère de l'Intérieur, reste une agence totalement spécialisée, les agents décisionnaires sont même de droit indépendants du Ministère de l'Intérieur.

Les agents du Bureau des Réfugiés devraient régulièrement être formés sur le droit des réfugiés et les autres questions relatives à l'asile. Les décisionnaires devraient avoir accès à des informations précises, impartiales et actualisées sur les pays d'origine provenant de sources variées qui constituent un outil essentiel à la prise de décision. Ils devraient être formés de manière adéquate à des techniques d'entretien prenant en compte l'appartenance sexuelle et la culture de la personne, et être familiarisés au travail avec des interprètes. Ils doivent bénéficier de formations spécialisées leur permettant de traiter de cas de demandeurs d'asile ayant des besoins spécifiques, en particulier les femmes, les enfants, les victimes de torture ou de violences sexuelles⁴⁸.

⁴⁷ En ce sens, l'Arménie a préparé un projet de loi intéressant sur les réfugiés qui définit en détail quelles sont les responsabilités des « autorités chargées de l'asile » comprenant des représentants de tous les ministères ainsi que des autres acteurs concernés, tels que les autorités de surveillance, les services de protection de l'enfance etc

⁴⁸ Les agents chargés des entretiens et de la prise de décision ont habituellement une formation universitaire. Dans la plupart des

B. L'autorité des recours en charge de l'asile

Une Commission quasi-judiciaire, par exemple :

En Belgique et en France jusqu'en 2007, une Commission des recours de nature quasi-judiciaire, spécialisée sur les questions liées à l'asile et aux réfugiés, était chargée de décider en seconde instance de façon indépendante par rapport à la première instance. Dans les deux pays en 2007, la Commission a été renommée «Cour nationale du droit d'asile». Au Royaume-Uni, des juges spécialisés décident en seconde instance. Au Danemark, la Commission pour les réfugiés, et en Suisse, la Commission des recours en matière d'asile, deux récents organes judiciaires indépendants, décident en seconde instance. En Allemagne et en Espagne, des juges entièrement formés au sein du système de justice administrative décident en seconde instance.

La plupart des pays envisagent toujours la mise en place d'une procédure (judiciaire) de troisième instance à part entière⁴⁹.

Recommandations relatives à l'autorité des recours en charge de l'asile

Il est nécessaire que l'autorité en charge des recours en matière d'asile soit complètement indépendant des organes de première instance et soit spécialisée dans les questions d'asile et des réfugiés. Lors de l'étude du recours, il est nécessaire de tenir compte tant des critères de procédures, que de recevabilité et d'examiner au fond le dossier. En cas de décision négative, une possibilité de faire un recours contre la décision avec un effet suspensif doit exister.

Au Maroc, le Décret Royal du 29 août 1957 prévoit en seconde instance une « Commission des recours » composée du Ministre de la Justice (ou de son représentant), du Ministre des Affaires Etrangères (ou de son représentant) et du représentant du l'UNHCR. Si cet organe est maintenu dans sa forme actuelle, il devra être doté d'une équipe d'agents suffisamment formés afin de statuer sur les cas en recours. En tenant compte du fait qu'en moyenne, selon l'expérience de l'UNHCR en 2007, la moitié des décisions de première instance statuant sur un rejet de la demande ont fait l'objet d'un recours, il devrait y avoir au moins trois agents chargés des recours pour ne pas créer de délai.

pays, tout comme au sein de l'UNHCR, ils sont en majorité des juristes. En France, les agents chargés de l'éligibilité sont recrutés en tant qu'agents contractuels et ont des profils universitaires très variés, soit des universitaires (en droit, en sciences politiques, en sociologie, en histoire), soit des spécialistes des Droits de l'Homme, ou alors des personnes ayant une expérience adéquate (sur certaines régions du monde, ou des linguistes).

⁴⁹ Idéalement, il devrait exister deux niveaux chargés d'examiner les questions de substance et un troisième niveau statuant uniquement sur les questions de droit.

Dans le contexte marocain, il peut être conseillé de mettre en place la Commission des recours conformément à l'article 4 du Décret Royal, composée de membres du Ministère de la Justice, du Ministère des Affaires Etrangères ainsi que de l'UNHCR. Cependant, il sera nécessaire de s'assurer que la Commission des recours et ses agents soient entièrement indépendants par rapport au Bureau des Réfugiés et Apatrides en première instance. Ces derniers doivent être formés et spécialisés en matière de réfugiés, et doivent être suffisamment nombreux.

C. Le rôle des avocats et des ONG

Les avocats sont généralement autorisés à accompagner les réfugiés au cours de la procédure d'asile. Le Portugal inclut un membre de l'association du Barreau lors de la prise de décision de première instance, et la Grèce inclut un membre de l'Association du Barreau en deuxième instance.

Plusieurs pays autorisent une organisation non gouvernementale spécialisée à participer à la première et/ou seconde instance. Si la décision de première instance devait être prise de manière collégiale, la participation d'un représentant d'une telle organisation, au moins en qualité d'observateur, pourrait être prise en considération.

D. Le rôle d'UNHCR dans la procédure de détermination du statut de réfugié

Dans toutes les procédures nationales d'asile étudiées, l'UNHCR peut assister aux procédures de détermination du statut de réfugié avec un statut de membre décisionnel ou d'observateur, fournir des informations, faire des observations ainsi que des recommandations.

En Albanie, l'UNHCR peut assister aux réunions de détermination du statut de réfugié du Bureau pour les réfugiés et de la Commission nationale pour les réfugiés en tant qu'observateur⁵⁰. En Afrique du Sud, l'organe de première instance peut inviter l'UNHCR à fournir des informations durant le processus décisionnel⁵¹. En Ouganda, l'UNHCR peut participer aux réunions de première instance du Comité d'éligibilité avec un rôle de conseiller. En outre, le Bureau des réfugiés se doit de faire part à l'UNHCR de toute question relative à la protection des réfugiés ainsi que de le consulter avant de procéder à une expulsion⁵². En France, l'UNHCR est un membre décisionnel au sein de la Commission des recours des réfugiés (maintenant «Cour nationale du droit de l'asile»)⁵³. En Grèce, le UNHCR joue également un rôle décisionnel au sein de l'instance d'appel.

⁵⁰ Art. 20, §4, Loi sur l'asile en République d'Albanie, 14 décembre 1998.

⁵¹ Art. 12, Règlements d'application de la Loi sur les Réfugiés en Afrique du Sud, 6 avril 2000.

⁵² Loi sur les réfugiés, Ouganda, 2006.

⁵³ Art. 722-1 et art. L732-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CODESA).

Considérant que l'UNHCR a pris en charge la réception, l'enregistrement et la détermination du statut de réfugié durant ces 40 dernières années au Maroc, il est recommandé que la législation nationale sur les réfugiés prévoit l'inclusion de l'UNHCR comme un membre décisionnel au sein des organes responsables de l'examen et de la décision concernant les demandes de statut de réfugié en seconde instance (comme prévu dans le Décret Royal). De manière temporaire pour la période transitoire, un rôle pour l'UNHCR devrait également être prévu en première instance (voir ci-dessous).

E. Une période transitoire est proposée

Dans le contexte du Maroc, il est souhaitable d'envisager une période de transition jusqu'à ce que le Gouvernement prenne entièrement en charge le processus de détermination du statut de réfugié.

Pendant cette période de transition, l'UNHCR pourrait dans un premier temps continuer d'effectuer les entretiens, les évaluations et les recommandations liés au statut de réfugié qui seraient ensuite discutées avec le Bureau des réfugiés marocain et contresignées par ce dernier. Les réfugiés ainsi reconnus conjointement devraient bénéficier du droit au séjour. Dans cette période transitoire, l'enregistrement des demandeurs d'asile pourrait aussi s'effectuer avec l'assistance de l'UNHCR.

Dans un deuxième temps, des agents d'éligibilité de l'UNHCR pourraient travailler auprès du Bureau des réfugiés marocain, afin de soutenir et assister les agents gouvernementaux en charge de mener la procédure de détermination du statut de réfugié.

L'UNHCR propose également au Gouvernement marocain de valider les dossiers de réfugiés reconnus sous le mandat de l'UNHCR, dans le but de légaliser leur résidence en Maroc et fournir l'accès au marché du travail et aux services publics pour faciliter une solution durable au Maroc.

III. La promotion du droit des réfugiés parmi les acteurs concernés : renforcer les capacités nationales, séminaires et sessions de formation.

L'UNHCR est disposé à élaborer de concert avec le Gouvernement du Maroc une stratégie visant à promouvoir le renforcement de la mise en œuvre effective de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967.



Les principaux groupes concernés seront l'administration publiques, la police (police des frontières/ de l'immigration), les juges et les procureurs (magistrats), les parlementaires, les avocats, les organisations non gouvernementales ainsi que d'autres acteurs pertinents.

L'UNHCR est en train d'élaborer une stratégie approfondie pour le renforcement des capacités nationales marocaines tant pour le gouvernement que pour les autres acteurs concernés. Une telle stratégie dépend, entre autres, des compétences et responsabilités dévolues aux différents acteurs, selon le cadre juridique et institutionnel national relatif aux réfugiés, qui est en cours d'élaboration au Maroc.

Conclusion

L'UNHCR demeure disponible afin d'appuyer le Gouvernement du Maroc et les autres acteurs pertinents dans le renforcement de l'application de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967, en particulier à travers l'élaboration de la législation nationale concernant les réfugiés.

Le Bureau se tient prêt à assister et à participer à tout nouvel échange de vues, y compris dans tout groupe de travail, à apporter sa propre expertise, ainsi que celles d'autres pays confrontés à une situation de réfugiés dans le contexte de mouvements plus larges de migrations.

L'UNHCR espère mettre en place des stratégies régionales qui harmonisent les politiques sur les réfugiés afin d'éviter les mouvements secondaires.

Le Bureau tient à assurer le Royaume du Maroc de son soutien en matière de protection des réfugiés et des apatrides au Maroc.

Entre réfugiés et clandestins : Quelle politique de l'asile pour le Maroc ?

Abdelhamid El Ouali, Professeur à la faculté de droit de Casablanca.

Introduction

On le sait, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (UNHCR) a organisé à partir de juin 2000 une série de réunions des pays parties à la Convention de 1951 sur le statut des réfugiés en vue d'étudier la situation critique dans laquelle se trouvait depuis la fin de la guerre froide le système international de protection des réfugiés¹. Une certaine inquiétude prévalait à l'époque au sein d'UNHCR et dans les ONG humanitaires concernant l'avenir de ladite Convention, car le risque était grand que certains Etats profitent de l'occasion pour demander la renégociation de celle-ci dans le but de réduire sa portée en restreignant les obligations qu'elle comporte. Or, c'est le contraire qui s'est produit. Ainsi, les 144 Etats parties à la Convention de 1951² ont adopté à cette occasion une Déclaration³ dans laquelle ils ont solennellement proclamé leur attachement à cette convention ainsi que leur engagement à l'appliquer d'une façon intégrale et effective. Ils ont aussi lancé un appel aux pays parties de la Convention et ne l'appliquent pas, d'adopter des législations nationales en vue de la mettre en œuvre en particulier par l'établissement de mécanismes nationaux permettant de déterminer du statut des réfugiés⁴.

¹ Sur cette situation, voir A. El Ouali « La problématique de l'asile au niveau mondial et de la région arabe » (en Arabe), Beyrouth, Al Bayssan, 2e édition, 2007, p 91 et suiv.

² Nous appellerons ainsi la Convention relative au statut des réfugiés

³ Déclaration adoptée le 13 Décembre 2001 à Genève.

⁴ Ces Etats proclament avec force dans cette Déclaration en particulier que :

- 1. Réaffirmons solennellement notre engagement à remplir nos obligations au titre de la Convention de 1951 et/ou de son Protocole de 1967 de façon intégrale et effective conformément aux but et objet de ces instruments;
- 2. Réitérons notre engagement constant, eu égard à la nature sociale et humanitaire du problème des réfugiés, à rester fidèles aux valeurs et aux principes consacrés dans ces instruments, conformément à l'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui requièrent le respect des droits et des libertés des réfugiés, une coopération internationale pour régler leurs problèmes, ainsi qu'une action pour s'attaquer aux causes des mouvements de réfugiés et pour éviter, notamment par la promotion de la paix, de la stabilité et du dialogue qu'ils ne deviennent une source de tensions entre les Etats ;
- 3. Reconnaissons l'importance de promouvoir l'adhésion universelle à la Convention de 1951 et/ou au Protocole de 1967, tout en reconnaissant qu'il existe des pays d'asile qui n'ont pas encore adhéré à ces instruments et qui continuent d'accueillir généreusement un grand nombre de réfugiés ;
- 4. Encourageons tous les Etats qui ne l'ont pas encore fait à adhérer à la Convention de 1951 et/ou à son Protocole de 1967, si possible sans réserve ;
- 5. Encourageons également les Etats parties maintenant des réserves géographiques ou autres, à envisager de les retirer ;
- 6. Appelons tous les Etats, conformément aux normes internationales applicables à prendre ou à continuer de prendre des mesures pour renforcer l'asile et rendre la protection plus efficace, y compris moyennant l'adoption et l'application de législation nationale sur les réfugiés et de procédures pour la détermination du statut de réfugié et pour le traitement des demandeurs d'asile et des réfugiés, en accordant une attention spéciale aux groupes et individus vulnérables ayant des besoins spécifiques, notamment les femmes, les enfants, et les personnes âgées ;
- 7. Invitons les Etats à poursuivre leurs efforts pour garantir l'intégrité de l'institution de l'asile, entre autres, en appliquant avec circonspection les articles 1F et 33 (2) de la Convention de 1951, en particulier à la lumière des nouvelles menaces et des nouveaux défis.
- 8. Réaffirmons l'importance fondamentale du HCR en tant qu'institution multilatérale ayant pour mandat de fournir une protection internationale aux réfugiés et de promouvoir des solutions durables, et rappelons nos obligations en tant qu'Etats parties à

Si les Etats ont réitéré leur attachement à la Convention de 1951, la raison en est simple : c'est le caractère réaliste et flexible de cette convention qui semble avoir été comme taillée sur mesure pour protéger les intérêts des Etats tout en permettant d'assurer une protection adéquate des intérêts des réfugiés⁵. La preuve en est sa capacité à perdurer en dépit de la crise profonde que connaît le système international de protection des réfugiés.

Les Etats qui ont veillé à appliquer la Convention de 1951 sont essentiellement les pays occidentaux, rejoints depuis quelques années par les pays de l'Europe de l'Est. Les pays du tiers-monde n'ont en général pas cherché à y adhérer ou lorsqu'ils l'ont fait, sont fréquemment restés indifférents quant à son application. Au-delà de la question de leur attachement aux droits de l'homme dont le droit des réfugiés constitue un chapitre important, les pays occidentaux ont très tôt compris l'intérêt qu'ils pouvaient tirer de l'application de la Convention. Mais ils l'ont fait d'une manière qui correspond à leurs intérêts. Ainsi ces pays, ayant besoin au sortir de la deuxième mondiale de reconstruire leurs économies, ont initialement appliqué la Convention de 1951 d'une façon très généreuse. Leur générosité a été telle qu'une interprétation extensive a pu erronément être parfois attribuée à la Convention comme par exemple l'idée complètement fautive que la reconnaissance du statut de réfugié impliquait nécessairement l'octroi de la nationalité du pays qui effectue cette reconnaissance. C'est assurément, une telle pratique de la Convention de 1951 qui en a éloigné un très grand nombre de pays du tiers-monde qui généralement ne sont pas des pays d'immigration. Néanmoins, les mêmes pays occidentaux ont, depuis la crise économique consécutive au premier choc pétrolier, radicalement revu leur application généreuse en vue de dissuader ou de réduire l'arrivée massive de réfugiés économiques dans leurs territoires. D'où l'encadrement depuis les années 70 de l'application de la Convention de 1951 par une législation très restrictive et dont l'impact a été déterminant pour réduire l'afflux de réfugiés.

En ayant à l'esprit les expériences étrangères ainsi brièvement rappelées, on peut se demander quelle a été la politique suivie au Maroc en matière de réfugiés.

Le Maroc a été l'un des premiers pays du tiers-monde à avoir accédé à la Convention de 1951. Il a été aussi avec la Tunisie le premier pays où l'UNHCR a créé un bureau en dehors de l'Europe pour s'occuper des réfugiés algériens. Mais l'application de la Convention de 1951 n'a jamais été effectuée d'une façon appropriée. Lorsqu'elle l'a été, elle est restée opaque en dépit de l'adoption du décret de 1957 qui en avait fixé les conditions d'application.

coopérer avec le HCR dans l'exercice de ses fonctions ;

- 9. Prions instamment tous les Etats d'identifier les moyens nécessaires pour renforcer la mise en oeuvre de la Convention de 1951 et/ou du Protocole de 1967 et de garantir une coopération plus étroite entre les Etats parties et le HCR, afin de faciliter sa tâche de surveillance concernant l'application des dispositions de ces instruments... »

⁵ Voir pour une analyse détaillée du caractère limité des obligations contractées par les Etats dans le cadre de la Convention de 1951, A.El Ouali « Les obligations des Etats dans le cadre de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés » (en Arabe), Etudes Internationales (Tunis), 2003/4, No 89, pp 33-51.

En fait, le Maroc n'a jamais eu une politique des réfugiés. Celle-ci n'était peut être pas tellement nécessaire par le passé car il n'y avait pas de flux d'immigrants. Or, on le sait, les choses sont en train de changer. Le Maroc connaît désormais des flux transmigratoires ayant leur origine principalement dans l'Afrique sub-saharienne et parfois même hors du continent africain et leur destination finale en Europe de l'Ouest. Le Maroc est aussi en train de devenir un pays attractif en raison, d'abord, de l'écart de développement qui a tendance à se creuser par rapport à un grand nombre de pays sub-sahariens et, ensuite, des progrès réalisés en matière de droits de l'homme que le pays connaît depuis quelques années. Il est dès lors urgent que le pays ait une politique de l'asile. Les incidents que le Maroc a connus il y a un peu plus de deux ans montrent à eux seuls que le pays ne peut plus rester dans l'expectative.

Mais quelle politique des réfugiés convient-il d'adopter ? Il est évident que cette politique doit d'abord viser à mettre en œuvre d'une façon appropriée la Convention de 1951⁶. Mais cette mise en œuvre ne peut être faite in abstracto. Elle doit nécessairement tenir compte de la situation du Maroc et d'un certain nombre de facteurs qui sont contraignants. Parmi ces derniers, il y en a deux qui sont fondamentaux : la proximité de l'Europe, et le fait que le Maroc n'est pas un pays d'immigration. La proximité de l'Europe en particulier impose au Maroc d'adopter une politique quasiment similaire à celle des pays européens. Il est bien établi qu'au Maroc, la quasi-totalité des demandeurs d'asile sont aujourd'hui des personnes qui sont en situation d'attente avant de trouver le moyen, très souvent illégal, d'immigrer vers l'Europe. Le Maroc ne peut pas, tant pour des raisons de sécurité nationale, de capacités d'accueil et de moralité tout court se permettre d'appliquer la Convention de 1951 d'une manière qui encourage indirectement le déracinement, le mouvement irrégulier et la mise en danger de la vie de personnes qui cherchent à effectuer dans des conditions dangereuses, et bien évidemment illégales, un hypothétique passage en Europe. Le Maroc a aussi un devoir moral vis-à-vis de ses voisins européens de tout faire pour ne pas devenir un pourvoyeur de clandestins dans ces pays.

Je ne me propose pas ici de formuler une politique globale de l'asile pour le Maroc. Ce sera au législateur marocain de le faire. Je me félicite à cet égard de la présence aujourd'hui parmi nous d'un grand nombre de parlementaires, de représentants des ministères concernés ainsi que des représentants de la société civile et de plusieurs ONG humanitaires marocaines venus rappeler l'intérêt qu'ils attachent à la question des réfugiés et la protection de leurs droits. Mon rôle sera ici de proposer des perspectives et les contours possibles d'une telle politique et cela dans le but de susciter et d'enrichir le débat. Pour ce faire, je me propose,

.....
⁶ En évoquant ici la Convention de 1951, j'entends aussi renvoyer au Protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés qui comporte les mêmes dispositions que cette convention et qui a été conçu dans le but d'en étendre les effets dans le temps et l'espace.

d'abord, de rappeler les conditions générales de mise en œuvre de la Convention de 1951 (I), ensuite, de montrer qu'il y a aujourd'hui une urgente nécessité pour le Maroc de mettre en application cette convention (II). L'analyse de cette deuxième question permettra de dresser un état des lieux avant de se demander pourquoi une nouvelle politique sur les réfugiés est nécessaire et comment elle pourrait être conçue.

I. Les conditions générales de mise en œuvre de la Convention de 1951

La Convention de 1951 n'impose pas aux Etats une manière déterminée pour la mettre en œuvre. Elle laisse la liberté aux Etats de le faire en fonction de leur système juridique. C'est assurément pour cette raison que les Etats ont parfois des approches différentes quant à la manière d'appliquer la Convention.

A. La Convention de 1951 n'impose pas aux Etats une manière déterminée pour la mettre en œuvre.

Les auteurs de la Convention ont voulu faire d'elle un instrument universel. Cela est rappelé notamment dans l'Acte final qui a accompagné l'adoption de la Convention de 1951 et dans lequel la Conférence des plénipotentiaires « exprime l'espoir que la convention relative au statut des réfugiés aura valeur d'exemple, en plus de sa portée contractuelle, et qu'elle incitera tous les Etats à accorder dans toute la mesure du possible aux personnes se trouvant sur leur territoire en tant que réfugiés et qui ne seraient pas couvertes par les dispositions de la convention, le traitement prévu par cette convention ». C'est en vue d'encourager le maximum de pays à faire partie de la Convention que ses promoteurs ont veillé à ce que celle-ci soit un instrument peu contraignant dans ses dispositions et très flexible dans son application. Le caractère peu contraignant et la flexibilité de la Convention trouvent leur expression dans un certain nombre d'éléments :

- L'absence d'une obligation de reconnaître les réfugiés. Lorsqu'on parle du droit à l'asile, il y a là un abus de langage. Ce que la Convention impose, c'est l'obligation des Etats d'examiner les demandes d'asile, mais non l'obligation d'octroyer le statut de réfugié. Evidemment, l'examen des demandes d'asile doit être effectué conformément aux critères que fixe la Convention. Ces critères sont très restrictifs. Ils ressortent de la définition du réfugié adoptée par la Convention et qui, fondée sur l'élément central de la persécution, demeure la définition la plus restrictive par rapport aussi bien aux définitions qui prévalaient avant l'adoption de cette convention que celles qui vont être adoptées par la suite notamment par la Convention sur les réfugiés adoptée en 1969

au sein de l'OUA, la Déclaration de Carthagène de 1984, la Convention arabe sur les réfugiés adoptée par la Ligue des États arabes en 1994 et la pratique du UNHCR lequel retient une définition beaucoup plus large que celle contenue dans son Statut⁷.

- La liberté laissée aux États d'adopter les mécanismes qu'ils souhaitent pour la détermination du statut de réfugiés. Une telle liberté trouve son fondement dans le droit de l'État d'accorder ou non l'asile. Il n'y a dès lors aucune disposition dans la Convention qui impose aux États l'obligation d'adopter une législation sur les réfugiés. Les auteurs de la Convention de 1951 n'ont pas voulu à cet égard reprendre à leur compte la disposition contenue dans l'annexe No 1 de la Constitution de l'Organisation Internationale des Réfugiés, à laquelle a succédé l'UNHCR, et qui prévoit un système international quasi-juridictionnel d'octroi du statut de réfugié conformément à la définition du réfugié retenue par cette même Constitution. Ils ne vont pas reprendre à leur compte ce système car un grand nombre d'États y avaient unilatéralement renoncé parce qu'ils portaient atteinte à leur souveraineté. C'est très probablement cette dernière considération qui a poussé les promoteurs de la Convention de 1951 à laisser de côté la question de l'adoption d'une procédure particulière en vue de la détermination du statut de réfugié. Et c'est aussi pour cette raison que la Convention de 1951 se contentera d'affirmer que « Les États contractants communiqueront au Secrétaire général des Nations Unies le texte des lois et des règlements qu'ils pourront promulguer pour assurer l'application de cette Convention » (art.36)⁸.
- Le caractère provisoire du statut de réfugié lequel peut prendre fin dans certaines circonstances. La Convention dispose à cet effet dans son art.1.C qu'elle cessera d'être applicable à une personne bénéficiant du statut de réfugié dans les circonstances suivantes :
 - 1- Si elle s'est volontairement réclamée à nouveau de la protection du pays dont elle a la nationalité ; ou
 - 2- Si, ayant perdu sa nationalité, elle l'a volontairement recouvrée ; ou
 - 3- Si elle a acquis une nouvelle nationalité et jouit de la protection du pays dont elle a acquis la nationalité ; ou
 - 4- Si elle est retournée volontairement s'établir dans le pays qu'elle a quitté ou hors duquel elle est demeurée de crainte d'être persécutée ; ou

⁷ Voir A. El Ouali « La problématique de l'asile au niveau mondial et de la région arabe », op.cit. , p 39 et suiv. Pour une analyse plus détaillée mais qui fait abstraction de la Convention arabe sur les réfugiés, cf. Guy S. Goodwin-Gill « The Refugee in International Law », Oxford, Clarendon paperbacks, 1996, p 3 et suiv.

⁸ Cf. sur cette question N. Robinson « The Convention Relating to the Status of Refugees. Its History, Contents and Interpretation », 2e éd. publié par le HCR, 1997, p 145.

5- Si, les circonstances à la suite desquelles elle a été reconnue comme réfugiée ayant cessé d'exister, elle ne peut plus continuer à refuser de se réclamer de la protection du pays dont elle a la nationalité ».

Il est important de souligner que des auteurs⁹ n'ont pas manqué de créer une certaine confusion concernant la durée du statut de réfugié en estimant que celui-ci avait un caractère permanent et non pas provisoire. Ces auteurs ont en fait été induits en erreur par la pratique suivie par un grand nombre de pays occidentaux après la deuxième Guerre mondiale et qui a consisté à offrir un statut permanent sur leur territoire aux réfugiés qu'ils avaient reconnus et cela dans le but de reconstruire leurs économies nationales. Ces mêmes pays vont commencer à mettre fin à cette pratique à partir de 1993 lorsqu'ils accorderont un statut provisoire aux centaines de milliers de Bosniaques qui, fuyant la guerre, se présenteront à leurs frontières pour demander l'asile. En matière d'octroi de l'asile, les Etats, ainsi que je l'ai rappelé précédemment, peuvent avoir une lecture extensive ou restrictive de certaines dispositions de la Convention et cela en fonction des intérêts du moment. C'est ainsi que les pays occidentaux ont pu considéré au lendemain de la deuxième Guerre mondiale que l'octroi du statut de réfugié équivalait à l'octroi d'une résidence permanente et même assez fréquemment à l'attribution de la nationalité de ces pays. Mais au-delà de ces conceptions assez conjoncturales de la durée de l'asile, il reste que selon la Convention de 1951, cette durée est fondamentalement déterminée par le changement ou non des circonstances qui ont été à l'origine de la demande d'asile¹⁰. Ainsi donc la Convention se montre là aussi très flexible.

Enfin, il est possible de souligner bien que cela n'a rien à voir avec les conditions de mise en œuvre proprement dites de la Convention de 1951, que celle-ci reconnaît le droit des Etats de formuler des réserves à l'égard d'un grand nombre de ses dispositions à l'exception de certaines dispositions qui sont fondamentales comme celles concernant la définition du réfugié, la non- discrimination entre les réfugiés, la liberté de religion, le principe de non – refoulement, etc.

Mais bien qu'étant un instrument flexible et malléable, la Convention a été appliquée par certains Etats et ignorée par d'autres alors qu'ils en sont parties.

B. La pratique des Etats en matière d'application de la Convention de 1951

Il y a des Etats qui ont veillé dès le départ à l'appliquer, alors que d'autres semblent l'ignorer comme s'ils n'en étaient pas parties.

⁹ Voir la présentation critique du point de vue de ces auteurs par James C. Hathaway and R. Alexander Neve « Making International Refugee Law Relevant Again : A Proposal for Collectivized and Solution- oriented Protection », Harvard Human Right Journal, 1997, Spring, pp 115-211.

¹⁰ Cf. Bourhan Amrallah « Le droit à l'asile politique. Etude théorique du droit de l'asile en Droit International » (en Arabe), Le Caire, La Maison de l'Edition Arabe, 1983.

a. L'attitude des pays qui appliquent la Convention

Ce sont essentiellement les Etats occidentaux qui ont veillé à l'appliquer. Il est vrai que certains Etats non- occidentaux, comme l'Iran et la Turquie, ont aussi cherché à l'appliquer, mais assez souvent sous des conditions très restrictives.

L'application de la Convention de 51 par les pays occidentaux a beaucoup évolué durant les dernières décennies. Très généreuse dans les années cinquante et soixante, elle a l'a été beaucoup moins à partir des années soixante dix.

A l'origine, la générosité des pays occidentaux était telle en matière d'asile que ce dernier était considéré comme permanent et que la personne qui en bénéficiait se voyait assez rapidement octroyer la nationalité du pays d'asile. Les pays occidentaux n'en viendront à se rappeler le caractère provisoire du statut de réfugié qu'à partir du début des années 90 lorsque des centaines de milliers de réfugiés bosniaques franchiront les frontières de ces pays pour demander l'asile.

En fait, les pays occidentaux ont commencé à avoir une approche restrictive de la Convention de 1951 à la suite de la crise économique qu'ils vont connaître à partir des années 70 à la suite du premier choc pétrolier. Cette crise va en effet les pousser à adopter des politiques défavorables à l'immigration et par contrecoup à celle de l'asile. Il faut dire qu'un grand nombre de personnes aspirant à l'immigration vont chercher à partir de ce moment à s'introduire dans les pays occidentaux en utilisant un moyen détourné, celui de l'asile.

Les politiques défavorables à l'asile¹¹ seront à l'origine adoptées par les Etats individuellement, puis à partir des années 90 d'une façon concertée dans le cadre de l'Union Européenne. Elles se caractériseront par l'adoption de législations très restrictives concernant les conditions d'entrée au territoire, de présentation des demandes d'asile, d'examen de ces demandes et enfin de séjour. Ces politiques vont affecter même la nature et le volume de l'aide à accorder aux personnes auxquelles est reconnu le statut de réfugié. Ainsi on va voir fleurir de nouvelles

¹¹ Sur ces politiques, voir entre autres S. Perras « Droit d'asile et nouvel ordre mondial. Crispations sur la frontière : l'envers de la globalisation », *Etudes Internationales*, Mars 1994 ; Jens Vedsted-Hansen « Europe's Response to the Arrival of Asylum Seekers : Refugee Protection and Immigration Control », *New Issues in Refugee Research*, C.D.R. , UNHCR, Geneva, May 1994 ; J.Karin Landgren « Deflecting International Protection by Treaty : Bilateral and Multilateral Accords on Extradition, Readmission and Inadmissibility of Asylum Requests », *New Issues in Refugee Research*, C.D.R. , UNHCR, Geneva, June 1999; "Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures) in "Protection Policy in the Making Third Track of the Global Consultations", *Refugee Survey Quarterly*, 2003., vol.22, No 2/3; Stephen H.Logomshy "Secondary Refugee Movement and the Return of Asylum Seekers to third Countries: the Meaning of Effective Protection", *International Journal of Refugee Law*, 2002, vol.15, No4; L. Hassan." Deterrence Measures and the Preservation of Asylum in the United Kingdom and United States", *Journal of Refugee Studies*, 2000, Vol.13, No2; A.Böcker and T.Havinga "Asylum Applications in the European Union: Patterns and Trends and the Effects of Policy Measures ", *Journal of Refugee Studies*, 1998, vol.11, No. 3 ; L.Jeannin, M.Meneghini, C.Pauti et R.Poupet "Le droit d'asile en Europe", Paris, L'Harmattan, 1999; K. K o s e r "Asylum Policies, Trafficking and Vulnerability", *International Migration*,2000,Vol.38, No.3,

notions comme celles de «mouvements irréguliers », de « pays d'origine sûr », de « pays tiers sûr », de « demandes d'asile manifestement non fondées », etc. Des interprétations restrictives ont aussi commencé à être données à la notion de « persécution » avec l'émergence, par exemple, du concept d' « agents de persécution non- étatiques ». Les demandeurs d'asile se sont aussi vus imposer des conditions draconiennes pour l'entrée au territoire comme celles de l'exigence de documents de voyage, de visas, etc. De même, des sanctions ont commencé à être prises contre les transporteurs aériens qui ne s'assurent pas au préalable que ces conditions sont réunies chez les personnes qu'elles transportent. On a également vu surgir des centres de rétention (terme euphémique au lieu de celui de détention) dans les aéroports et les zones frontalières pour y parquer les demandeurs d'asile avant d'examiner leurs requêtes ou de les renvoyer ailleurs. On a enfin commencé à assister à une diminution de l'aide accordée aux réfugiés.

Il est admis aujourd'hui que ces mesures restrictives¹² ont eu, en permettant un meilleur contrôle des mouvements migratoires et une gestion plus rigoureuse des demandes d'asile, un impact déterminant quant à la réduction du nombre de demandeurs d'asile et par là même bien évidemment du nombre des réfugiés reconnus¹³. Ce qui à l'évidence n'est pas du tout le cas des pays qui n'appliquent pas la Convention de 1951.

b. L'attitude des pays qui sont parties de la Convention mais ne l'appliquent pas

Les pays qui n'appliquent pas la Convention de 1951, bien qu'ils en fassent parties, se recrutent essentiellement parmi les pays du tiers-monde. Parmi ces derniers, il y a en particulier les pays arabes.

Il est étonnant de constater que les pays arabes ont, dans leur grande majorité, cherché à faire face aux défis posés par la récurrence de mouvements forcés de réfugiés sans se soucier de la nécessité de se doter d'instruments juridiques modernes organisant les conditions de l'asile. Ainsi, pris dans sa globalité, le monde arabe a, jusqu'à présent, montré peu d'intérêt aux instruments juridiques internationaux, universels ou régionaux, relatifs aux réfugiés. Il y a, en fait en la matière comme un clivage d'ordre géographique qui sépare les pays arabes d'Afrique des autres pays arabes et qui fait que seuls les premiers ont, dans leur quasi-totalité, adhéré à ces instruments¹⁴. Le même clivage existe en ce qui concerne l'adoption de

¹² Pour une étude de ces mesures pays par pays, cf R.Zetter, D.Griffiths,S.Ferretti and M.Pearl "An assessment of the impact of asylum policies in Europe 1990-2000",part 2, Home Office Research, Development and Statistics Directorate Communication Development Unit, , Home Office Online Report 17/03, 2003.

¹³ Voir l'étude globale "An assessment of the impact of asylum policies in Europe 1990-2000",Home Office Research, Study 259, Development and Statistics Directorate June 2003.

¹⁴ Voir A. El Ouali « La problématique de l'asile au niveau mondial et de la région arabe »,op.cit. .pp 148-150.

législations nationales relatives aux réfugiés¹⁵. Ces législations sont, de surcroît, inadéquates dans la mesure où assez souvent elles ne correspondent pas aux standards internationaux applicables en la matière¹⁶. Ces législations se caractérisent par les travers suivants :

- L'adoption d'une définition de la notion de « réfugié » très restrictive car la moitié des législations nationales prévoient l'octroi de l'asile aux seuls réfugiés « politiques » ;
- L'absence de procédures nationales permettant la détermination du statut de réfugié ;
- L'attribution du statut de réfugié d'une façon discrétionnaire par les hautes autorités du pays qui adoptent leurs décisions en fonction de considérations politiques ;
- La rareté, sinon l'absence de recours juridictionnels contre les décisions de refus d'octroi de l'asile. Ces recours, dans les rares cas où ils existent, n'ont jamais été organisés ;
- La non jouissance par les réfugiés reconnus de leurs droits fondamentaux comme le droit au travail, le droit des enfants à la scolarisation dans les établissements publics, le droit de propriété, etc. Seul un nombre limité de pays - dont en particulier l'Irak¹⁷ alors qu'il ne fait partie de la Convention de 1951 - disposent d'une législations généreuse à l'égard des réfugiés.

En dépit de traditions ancestrales relatives à l'asile qui datent de la période préislamique et qui ont été renforcées par la suite par l'Islam, les pays arabes modernes n'ont pas accordé un intérêt particulier au droit d'asile. Même dans les pays arabes qui ont adhéré à la Convention de 1951 (9 au total), celle-ci y est restée pratiquement lettre morte. Il y a plusieurs raisons à cela. La première est la perception erronée -et qui est assez fréquente- que la reconnaissance d'un réfugié est un acte politique. D'où la réticence quasi-générale de reconnaître les réfugiés de peur d'« antagoniser » les pays dont ils sont les ressortissants. La seconde est l'absence d'adhésion aux droits de l'homme et par contre-coup au droit des réfugiés qui en est partie intégrante. La troisième est que les pays arabes ont été confrontés plus à des mouvements massifs de réfugiés, qui requièrent le développement des capacités d'accueil notamment dans les camps, qu'à des demandes individuelles d'asile qui supposent la mise en place de procédures de détermination du statut de réfugié et par conséquent le développement d'un corpus juridique en la matière. Mais au fil des années, un vide s'est créé en matière de protection des réfugiés pris individuellement. Ce vide a commencé à être comblé par l'UNHCR qui a été autorisé à ouvrir des bureaux dans un certain nombre de pays arabes depuis la fin de la guerre. Cependant cela n'a pas manqué parfois de créer des problèmes car l'UNHCR reconnaît les réfugiés sur la base de son mandat qui comporte des critères beaucoup plus larges que ceux que comporte la Convention. La conséquence en a été des

.....
¹⁵ Idem, pp 150-154.

¹⁶ Cf. Khadija Elmadmad « L'asile dans les pays afro - arabes avec une référence spéciale au Soudan », thèse, Faculté de Droit, Casablanca, 1993, p 206 et suivantes.

¹⁷ Grâce à une loi adoptée en 1971.

taux de reconnaissance trop élevés des réfugiés. C'est là une des raisons pour lesquelles les pays arabes se montrent jusqu'à aujourd'hui réticents à endosser les reconnaissances de réfugiés effectuées par l'UNHCR.

Quelle conclusion convient-il de tirer de la pratique que je viens de présenter assez rapidement ? La conclusion la plus importante est que seul l'Etat qui dispose d'une politique appropriée en matière de réfugiés peut maîtriser et contrôler le flux des réfugiés en fonction de ses capacités d'absorption. Lorsqu'ils ne sont pas contrôlés, ces flux peuvent être parfois à l'origine de graves problèmes. Tel a été le cas en Egypte où plusieurs réfugiés soudanais sont morts en décembre 2005 à la suite des manifestations de protestation contre la diminution des quotas de réinstallation à l'étranger. L'Egypte, bien que faisant partie de la Convention de 1951, n'a jamais cherché à l'appliquer, ce qui a poussé l'UNHCR à combler le vide. Tout se passait normalement jusqu'au moment où le nombre de réfugiés soudanais réinstallés à l'étranger est devenu trop élevé, passant d'une moyenne de cinquante à plusieurs milliers de personnes par an, alors que rien ne justifiait une telle augmentation car l'Egypte a toujours traité les Soudanais pratiquement comme ses propres citoyens. Cette augmentation, qui a encouragé un nombre très élevé de Soudanais à venir demander l'asile en Egypte, était gérable tant que la réinstallation fonctionnait pleinement, mais les problèmes ont commencé à surgir lorsque les pays de la réinstallation ont diminué leurs quotas annuels. Si l'Egypte avait veillé elle-même à effectuer la détermination du statut des réfugiés, les choses se seraient assurément passées d'une façon bien différente.

Enfin, il y a un autre avantage à appliquer la Convention de 1951. C'est le fait qu'elle permet aux Etats de déterminer qui est réfugié et qui ne l'est pas. Le Maroc l'a appris à ses dépens lorsqu'il a été sévèrement critiqué en 2006 pour avoir décidé de faire retourner chez eux un grand nombre de migrants subsahariens qui avaient cherché sans succès à passer clandestinement en Europe. Si le Maroc disposait d'une procédure de détermination du statut des réfugiés, il aurait été légitimé aux yeux de la Communauté internationale à faire retourner chez elles les personnes qui n'auraient pas obtenu l'asile. Ainsi donc, il est devenu d'une importance cruciale de faire partie de la Convention de 1951 et, lorsqu'on en fait déjà partie, de veiller à l'appliquer, surtout lorsqu'il s'agit de pays comme le Maroc qui sont de plus en plus confrontés à des phénomènes illégaux de transit migratoire.

II. la nécessité pour le Maroc de mettre en application la Convention de 1951

Le Maroc a commencé à être confronté ces dernières années à des mouvements soudains et massifs de personnes cherchant à émigrer illégalement vers l'Europe. Un grand nombre

de ces personnes, ne réussissant pas dans leur entreprise migratoire, se sont réfugiés dans des endroits de fortunes pour y vivre dans des conditions lamentables dans l'attente de conditions plus propices pour le passage en Europe. Des tentatives de passage en force ont été effectuées par des cohortes de migrants illégaux. Cela n'a pas manqué parfois d'être à l'origine d'incidents très regrettables. La gestion chaotique de ces mouvements migratoires a valu au Maroc des condamnations très sévères par les ONG humanitaires, nationales et étrangères, alors qu'il a continué à subir la pression d'un certain nombre de pays européens pour adopter une politique dissuasive à l'égard de ces mouvements. Mais les déboires ne se sont pas arrêtés là, car beaucoup de militants des droits de l'homme et aussi des pays africains ont reproché au Maroc d'avoir, à la suite des graves incidents qu'a connus le pays lors de ces tentatives de passage forcé en Europe, fait retourner manu militari chez eux tous les prétendants à l'immigration qui ont pu être raflés alors qu'un certain nombre de personnes parmi eux avaient des craintes pour leur vie dans leurs pays d'origine. Ainsi, c'est au nom du droit à l'asile que le Maroc a fait l'objet de véhémentes condamnations. Or, il est bien admis que dans la quasi-totalité des cas, ces personnes n'avaient rien à voir avec le statut de réfugié. Néanmoins, le Maroc n'était pas légitimé à renvoyer chez elles des personnes qui prétendaient être des réfugiés sans avoir au préalable vérifié leurs prétentions en leur donnant la possibilité de présenter des demandes d'asile. Ce qui a donc gravement nuit au Maroc, c'est l'inexistence d'une procédure nationale de détermination du statut de réfugié. Cela est d'autant plus regrettable que le Maroc a été l'un des premiers pays à faire partie de la Convention de 1951.

Le Maroc n'a jamais eu une politique des réfugiés, en dépit de son adhésion à la Convention de 1951 au lendemain de son accession à l'indépendance. Cela a eu pour conséquence que ladite convention est restée pratiquement lettre morte. Une telle situation ne peut plus continuer aujourd'hui en raison tant des graves problèmes que créent les flux transmigratoires que commence à connaître le pays mais aussi du processus de démocratisation et de promotion des droits de l'homme dans lequel il s'est lancé depuis quelques années. Le Maroc est ainsi tenu de mettre en application la Convention. Mais, ainsi que nous avons cherché à le montrer précédemment, l'application de la Convention de 1951 ne peut se faire que dans le cadre d'une politique globale des réfugiés qui requiert d'être mise en place le plus rapidement possible. Mais quelle politique des réfugiés convient-il d'adopter ? Pour répondre à une telle question, il est d'abord nécessaire de dresser un état des lieux.

A. Etat des lieux

Un état des lieux peut être dressé assez rapidement en rappelant en quoi consiste la législation existante ainsi que la pratique suivie en matière de réfugiés.

a. La législation nationale

Contrairement à beaucoup de pays arabes, le Maroc dispose d'une législation sur les réfugiés, mais elle est incomplète et paraît aujourd'hui assez vieillie au regard des transformations qu'ont connu, ainsi qu'on l'a vu précédemment, les législations des pays développés. C'est pour cette raison que le législateur marocain a récemment apporté un certain nombre de compléments à la législation existante.

1. Une législation incomplète et vieillie

Le Maroc a adhéré à la Convention de 1951 le 7 novembre 1957. Il a aussi adhéré le 27 juillet 1970 au Protocole relatif au statut des réfugiés. Il fait également partie depuis le 14 novembre 1974 de la Convention de l'OUA régissant les aspects propres des réfugiés en Afrique (adoptée le 10 septembre 1969).

Un Décret d'application de la Convention de 1951 a été adopté le 29 août 1957. Il s'inspire dans certains de ses aspects de la législation française de l'époque, laquelle a bien changé depuis.

Le Décret de 1957 adopte une définition très large de la notion de réfugié dans la mesure où il ne se contente pas de renvoyer à la définition retenue par la Convention de 1951, mais admet aussi que le Maroc reconnaît le statut de réfugié à toute personne qui relève du mandat de l'UNHCR (art.2.alinea 2). Or si à l'origine, la définition du réfugié retenue par le Statut de l'UNHCR était assez similaire à celle adoptée par la Convention de 1951¹⁸- à l'exception des restrictions d'ordre spatial et temporel contenues dans cette dernière mais qui n'avaient pas été reprises par le Statut de l'UNHCR-, elle s'est avec le temps énormément élargie pour couvrir des situations qui n'ont rien à voir avec la persécution qui constitue un élément central dans la définition du réfugié. L'UNHCR a commencé à partir de 1957 à voir son mandat s'élargir à d'autres catégories que les réfugiés proprement dits lorsque l'Assemblée Générale des Nations Unies l'a autorisé à exercer ses « bons offices » en faveur de groupes de personnes dont la situation ne répondait pas à la définition du réfugié contenue dans la Convention. Ces bons offices ont été exercés, au gré des circonstances, en faveur de personnes victimes non pas de persécution mais de situations générales affectant leurs pays du fait d'une agression, d'une occupation ou d'une domination étrangères, de guerres

¹⁸ Selon la Convention de 1951, le terme « réfugié » s'appliquera à toute personne « qui, par suite d'événements survenus avant le premier janvier 1951 et craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner » (art.1.A.2.).

civiles, d'événements troublant l'ordre public, des violations massives des droits de l'homme, etc. Plus encore, le mandat de l'UNHCR s'est depuis peu élargi aux personnes déplacées à l'intérieur de leurs propres pays, situation qui est à l'antipode de celle du réfugié qui est censé avoir fui son pays du fait d'une crainte de persécution.

La disposition du Décret de 1957 obligeant l'Etat à accorder le statut de réfugié aux personnes qui sont sous le mandat de l'UNHCR paraît surréaliste lorsque l'on sait que les pays qui appliquent la Convention de 1951 ont très souvent adopté, dans le cadre de leurs législations nationales ou par le biais de leurs jurisprudences internes, une interprétation très restrictive de la notion de persécution¹⁹. Certes, on peut estimer que les critères par trop larges sur lesquels s'appuie l'UNHCR pour déterminer le statut de réfugié sont quasi-identiques à ceux compris dans la définition du réfugié contenue dans la Convention de l'OUA à laquelle le Maroc est partie. Certains ont, dans les débats d'aujourd'hui, soutenu que cette convention ne lie plus le Maroc dans la mesure où il a quitté l'OUA. Ce point de vue est discutable car la Convention de 1969 lie les Etats qui en font parties, l'OUA ne servant ici, comme c'est du reste le cas pour l'ONU, que comme un cadre institutionnel qui facilite l'élaboration ou l'adoption d'une convention multilatérale donnée. La Convention de l'OUA serait, et seulement dans certaines situations, inapplicable plutôt sur une autre base si le Maroc adopte une politique des réfugiés qui est encadrée par une législation appropriée similaire à celle des législations récentes adoptées, ainsi que nous l'avons vu précédemment, par la plupart des pays occidentaux. L'application de cette convention serait dans ces conditions limitée aux seuls ressortissants des pays limitrophes du Maroc au cas où un de ces pays fait l'objet d'une agression, d'une occupation ou d'une domination étrangère, connaît une guerre civile, des événements troublant l'ordre public, des violations massives des droits de l'homme, etc.

Le Décret de 1957 a, en vue de mettre en application la Convention de 1951, créé le Bureau des Réfugiés et des Apatrides (BRA). Le BRA relève du Ministère des Affaires Etrangères et est dirigé par le Directeur des Affaires Consulaires et Sociales. Il exerce les fonctions suivantes :

- La reconnaissance des personnes relevant du mandat de l'UNHCR ou celles auxquelles s'applique la définition du réfugié adoptée par la Convention de 1951 ;
- La délivrance aux personnes ainsi reconnues comme réfugiés des documents nécessaires à la vie quotidienne ;
- L'authentification des actes et documents qui lui sont soumis.

¹⁹ Voir, entre autres, G.Summerfield « Le concept de persécution dans le cadre de la Convention relative au statut des réfugiés et son interprétation par les juridictions internes », thèse, Montpellier I, 1990.

Le Décret a créé aussi une Commission des Recours qui est composée du Ministre de la Justice (Il préside la Commission) ou d'une personne qui le représente, du Ministre des Affaires Etrangères ou d'une personne qui le représente et du Représentant de l'UNHCR au Maroc. La Commission des Recours exerce un double rôle :

- L'examen des recours effectués par des personnes dont les demandes d'asile ont été rejetées. Ces recours doivent être effectués auprès du BRA dans un délai ne dépassant pas 30 jours. La Décision de la Commission est dans ces cas sans appel ;
- La formulation d'avis concernant les sanctions adoptées par l'Administration dans les cas d'entrée ou de séjour irréguliers des demandeurs d'asile ou de leur refoulement ainsi que celles relatives à l'expulsion des réfugiés. La demande d'avis peut être formulée dans un délai ne dépassant pas 5 jours par la personne qui fait l'objet de l'une de ces sanctions ou les autorités marocaines concernées.

L'une des plus graves lacunes dont souffre le Décret de 1957 est l'absence d'indication sur les modalités d'organisation de la procédure de détermination du statut de réfugié au sein du BRA. La pratique n'a pas non plus permis, ainsi que nous le verrons, de donner des éclaircissements sur la procédure effectivement suivie. Incomplet et Inadapté aux besoins d'aujourd'hui, le Décret de 1957 requiert assurément une révision globale. En attendant une mise à niveau du régime juridique de protection des réfugiés, le Maroc a pris en 2003 une initiative assez novatrice avec l'adoption d'une nouvelle législation sur l'entrée et le séjour des étrangers qui comporte des dispositions qui vont avoir un impact très important sur la politique marocaine de l'asile .

2. Les compléments récents à la législation nationale

Le Maroc a adopté le 11 novembre 2003 une loi sur l'entrée et le séjour des étrangers. Cette loi s'inspire des législations occidentales récentes et vise à rationaliser les conditions d'entrée et de séjour des étrangers au Maroc. Elle s'applique à tous les étrangers y compris les réfugiés dans la mesure où elle déclare expressément qu'elle « entend par 'étrangers'... les personnes n'ayant pas la nationalité marocaine, n'ayant pas de nationalité connue, ou dont la nationalité n'a pu être déterminée » (art1.2). Mais certaines de ses dispositions comportent des conséquences directes pour les demandeurs d'asile et les réfugiés. Ces dispositions sont relatives aux conditions d'entrée au Maroc (art.3), à la délivrance de la carte de résidence (art.17.alinea 5), à l'expulsion des demandeurs d'asile et des réfugiés (art.29.alinea a et c, et art.31), à la rétention des personnes faisant l'objet d'une mesure d'expulsion (art.34), aux sanctions contre les transporteurs aériens et maritimes qui transportent au Maroc des personnes qui ne disposent pas des documents requis (art.37 et art.42 et art.48), au placement dans des zones d'attente des personnes qui ne sont pas autorisées à entrer au Maroc (art 38).

Parmi les dispositions qui comportent des conséquences importantes pour le régime juridique de l'asile au Maroc, il y a en particulier l'art. 3 et l'art.38

L'art.3 fixe les conditions d'entrée au Maroc. Il dispose à cet effet que « Tout étranger débarquant ou arrivant sur le territoire marocain est tenu de se présenter aux autorités compétentes, chargées du contrôle aux postes frontières, muni d'un passeport délivré par l'Etat dont il est ressortissant, ou de tout autre document en cours de validité reconnu par l'Etat marocain comme titre de voyage en cours de validité et assorti, le cas échéant, du visa exigible, délivré par l'administration ». Cet article traite les demandeurs d'asile de la même manière que les étrangers dans la mesure où il exige d'eux d'avoir des documents de voyage valides et un visa lorsqu'ils appartiennent à un pays dont les ressortissants sont soumis à cette condition. Mais, la portée de cet article ne peut être déterminée pour les réfugiés qu'en rapport avec l'art.38 qui établit les sanctions à appliquer lorsque les conditions d'entrée dans le territoire marocain ne sont pas respectées.

L'art .38.1 dispose que « l'étranger qui arrive au territoire marocain, par voie maritime ou aérienne, et qui n'est pas autorisé à y entrer, ou demande son admission au titre de l'asile, peut être maintenu dans la zone d'attente du port ou de l'aéroport pendant le temps strictement nécessaire à son départ ou à l'examen tendant à déterminer si sa demande n'est pas manifestement infondée ». Cette disposition effectue, pour les demandeurs d'asile, un compromis entre la loi marocaine qui exige un certain nombre de conditions pour l'entrée sur le territoire marocain (art. 3 précité) et l'obligation internationale de respect du principe de non- refoulement, principe axial du droit des réfugiés qui a été solennellement consacré par la Convention de 1951 (art.51). Elle le fait en acceptant de ne pas renvoyer le demandeur d'asile lorsqu'il ne remplit pas ces conditions, mais en le soumettant à deux contraintes : celle de la rétention dans une zone d'attente, et celle de l'examen rapide de sa demande d'asile par la vérification si sa demande n'est pas manifestement infondée. Il est à remarquer que la loi a veillé à soumettre le maintien dans les zones d'attente à des périodes de temps très strictes lesquelles, passé le délai de quatre jours, ne peuvent être reconduites que par voie judiciaire.

Avec l'adoption de cette nouvelle législation, le Maroc semble enfin avoir commencé à réaliser l'importance d'un encadrement législatif des conditions d'asile. Mais, cette nouvelle législation, bien qu'elle soit assez incomplète dans la mesure où elle ne vise que certains aspects relatifs à l'entrée des demandeurs d'asile au Maroc, est demeurée jusqu'à présent, comme du reste le Décret de 1957, lettre morte dans la pratique quotidienne.

b. La pratique

On le sait, le Maroc a connu un afflux massif de réfugiés algériens lors de la guerre d'indépendance de l'Algérie. Ces réfugiés ont été souvent accueillis dans des familles marocaines en particulier à Oujda. L'arrivée de ces réfugiés va pousser aussi l'UNHCR à créer son premier bureau dans le monde hors Europe. Les Algériens étant des réfugiés *prima facie*, il n'a pas été jugé nécessaire à l'époque d'établir une procédure de détermination du statut de réfugié. A la suite de l'indépendance de l'Algérie, les mouvements massifs de réfugiés algériens ont été remplacés par des mouvements individuels de réfugiés venant d'Europe de l'Est, d'Afrique et aussi du Moyen Orient (essentiellement Palestiniens), mais le nombre des personnes qui demandaient l'asile était assez limité. Depuis la fin de la guerre froide, des réfugiés appartenant à d'autres nationalités viendront au Maroc. Parmi ces réfugiés, il y a en particulier des Irakiens et des ressortissants d'un certain nombre de pays africains fuyant les guerres civiles. Mais, dans l'ensemble, leur nombre est resté assez limité. Mais le constat général que l'on peut faire est qu'il paraît bien difficile de savoir comment ces personnes ont pu bénéficier du statut de réfugié.

En fait, une certaine opacité semble avoir prévalu en matière de reconnaissance des réfugiés en l'absence d'une procédure bien établie et transparente de détermination du statut de réfugié. Le Maroc donne l'impression d'avoir adopté la pratique d'attribution discrétionnaire du statut qui est suivie par les pays arabes et qui se fonde, ainsi qu'on l'a noté précédemment, sur des considérations plus politiques que juridiques.

L'opacité caractérisant les conditions d'attribution du statut de réfugié a été aggravée par le fait que l'UNHCR n'a pas de son côté cherché à développer les capacités locales. Ainsi, la procédure suivie jusqu'en 2004 par l'UNHCR a été de demander au personnel local, du reste très peu nombreux, peu compétent et manquant visiblement d'expérience, d'effectuer les interviews d'usage des demandeurs d'asile et de réserver l'analyse juridique de la demande d'asile et la prise de décision finale au siège à Genève sur la base, ce qui est très important à signaler, de la définition du réfugié adoptée par la Convention de 1951. Très révélateur est aussi le fait que la Commission des Recours n'a jamais fonctionné. De façon générale, le Maroc et l'UNHCR ont donné l'impression pendant des années de s'accommoder d'une telle situation, le premier avalisant les recommandations de reconnaissance du statut de réfugié faites par le second. La situation va durer ainsi pendant très longtemps. Mais tout bascule en 2004 lorsque l'UNHCR décide soudainement d'appliquer unilatéralement une politique très volontariste en matière de détermination du statut de réfugié. Le BRA réagit en mettant curieusement fin à son implication dans la détermination du statut de réfugié, ce qui laisse les mains totalement libres au UNHCR pour mener comme il l'entend une nouvelle

politique en matière de réfugiés. Cette politique a notamment pour effet de rapidement créer un facteur d'attraction (« pull factor ») des demandeurs d'asile dont le nombre ne va pas manquer de s'accroître d'une façon inhabituelle.

On le sait, l'UNHCR a commencé par transférer son bureau de Casablanca à Rabat. Il a aussi considérablement renforcé son personnel par la nomination en particulier d'un Représentant permanent au lieu d'un Représentant honoraire, de deux fonctionnaires internationaux chargés de la protection et d'une dizaine de personnes en vue d'effectuer le travail préliminaire de détermination du statut de réfugiés en plus du personnel chargé des questions sociales et de l'administration et du personnel. Avec la nomination de ce personnel, la détermination du statut de réfugié est désormais effectuée localement et non plus par le siège à Genève. Cela a pour effet une augmentation brusque et énorme du nombre des demandes traitées ainsi que celui des personnes reconnues comme réfugiés. Ainsi le Bureau du HCR à Rabat admet avoir effectué « le traitement, durant la période fin 2005 – fin 2007, de 3250 cas de demandes d'asile enregistrées en 2005, 2006 et 2007, qui a résulté (sic) à une reconnaissance de 650 réfugiés (taux de reconnaissance environ 20%) essentiellement en provenance de la Côte d'Ivoire, de la République Démocratique du Congo et de l'Irak. En comptant 120 réfugiés reconnus (partiellement par les autorités) avant 2005, à la fin de 2007 le taux total des réfugiés au Maroc s'élève à 770 réfugiés)²⁰ ». Le changement radical ainsi opéré dans la politique d'asile du HCR a pour effet de multiplier par sept le nombre de réfugiés reconnus et cela en l'espace de trois ans ! Parmi les facteurs qui vont contribuer à créer un effet d'attraction sur les demandeurs d'asile, il y a en particulier l'adoption par le Bureau de l'UNHCR à Rabat d'une définition extrêmement large du réfugié. Dans une des brochures du Bureau de l'UNHCR, faite à l'attention des demandeurs d'asile, ces derniers sont avisés qu'ils peuvent demander l'asile « en raison de votre race, votre religion ; votre nationalité, votre appartenance à un groupe social particulier ou vos opinions politiques » (Ce qui correspond aux critères contenus dans la définition du réfugié adoptée par la Convention de 1951) ou « en raison d'une situation de violence généralisée ou de graves trouble » (Ce qui dépasse de très loin la portée de la définition du réfugié adoptée par la Convention de 1951).

La nouvelle politique adoptée par l'UNHCR est en train, comme cela a été souligné par plusieurs intervenants, de créer de sérieuses difficultés au Maroc. Il a été aussi souligné que cette politique fait le jeu des transmigrants illégaux qui trouvent là un moyen détourné pour rester au Maroc sous la protection d'une organisation internationale en attendant de passer illégalement en Europe. Mais à la vérité, la responsabilité première incombe au Maroc dans la mesure où l'absence d'une politique nationale a créé un vide qui est malheureusement

²⁰ « Note explicative sur les activités du HCR au Maroc », UNHCR Rabat, 13 décembre 2007.

mal rempli par l'UNHCR. Il est urgent pour le pays d'avoir sa propre politique de l'asile si l'on veut mettre fin à la situation chaotique qui prévaut actuellement.

B. Quelle politique d'asile convient-il d'adopter ?

Une politique avisée de l'asile ne se conçoit pas dans l'abstrait. Les politiques de l'asile suivies par les pays occidentaux depuis la deuxième Guerre mondiale ont, ainsi que nous avons cherché à le montrer, varié en fonction des capacités d'absorption de ces pays et des exigences du moment. Il est vrai aussi que parfois il peut s'avérer difficile si ce n'est impossible pour un pays de décider « librement » de la politique à suivre. Tel est le cas lorsque le pays est confronté à un afflux massif et soudain de réfugiés fuyant un pays limitrophe en raison de la guerre, d'une intervention ou d'une occupation étrangère, de troubles à l'ordre public, etc. Dans une telle situation, le pays concerné n'a d'autre choix que d'ouvrir ses frontières et d'aider du mieux qu'il peut les réfugiés qui ont demandé sa protection. C'est aussi dans des situations de ce genre que l'UNHCR doit pleinement jouer son rôle de mobilisation de la Communauté internationale dans le but d'amener celle-ci à partager le fardeau avec le pays qui a accepté d'ouvrir ses frontières pour offrir sa protection à ce type de réfugiés.

La situation des réfugiés de masse a ses propres règles qui échappent à l'emprise de l'Etat et relèvent désormais du Droit International. Cela va de l'obligation à reconnaître automatiquement les réfugiés concernés (reconnaissance de « prime abord » ou, selon l'expression anglo-latine d'usage « on prima facie basis ») à l'obligation de leur fournir l'assistance requise, l'Etat conservant au mieux le choix, souvent pour des raisons de sécurité, des endroits où les camps de réfugiés doivent être installés. C'est à ce type de situation que s'applique la définition large du réfugié retenue par la Convention de l'OUA ou celle en usage au sein de l'UNHCR et qui n'a pas au fil du temps cessé de s'élargir afin de tenir compte le mieux possible des facteurs pouvant parfois contraindre des centaines de milliers de personnes à soudainement quitter leur pays pour chercher refuge dans un pays voisin. Mais l'erreur de l'UNHCR est de parfois confondre les situations de masse avec les situations individuelles en cherchant en particulier à appliquer aux secondes des règles qui sont faites pour les premières. C'est la situation qui prévaut actuellement au Maroc et à laquelle il faut d'urgence mettre fin dans la mesure où elle est, on l'a vu précédemment, en train de créer de très grandes difficultés au pays.

Quant aux situations individuelles, elles sont évidemment régies par un instrument juridique international, qui est fondamentalement la Convention de 1951, mais avec un encadrement législatif et réglementaire national approprié. La Convention de 1951 est un accord qui n'est

pas directement applicable²¹ (self-executing) c'est-à-dire un accord auto - suffisant qui n'a pas besoin pour son application de l'adoption de mesures d'application au niveau national. La raison en est, là aussi, la malléabilité et la flexibilité de cet instrument juridique qui laisse aux Etats la liberté du choix des mesures législatives ou réglementaires qui peuvent en rendre l'application effective. Mais le choix de ces mesures d'application ne peut se faire, pour une matière aussi sensible que celle des réfugiés, que dans le cadre d'une politique nationale que l'Etat définit en fonction de ses capacités d'absorption, qui peuvent varier dans le temps, ainsi que de ses intérêts majeurs. En ce qui concerne le Maroc, une telle politique doit tenir compte d'un certain nombre de facteurs qui ont un caractère objectif et contraignant. C'est la détermination de ces facteurs et elle seule qui permettra de dégager les grandes lignes autour desquelles peut s'articuler la politique de l'asile. Mais, comme la translation de ces lignes en normes juridiques, en particulier sous la forme de lois, peut prendre du temps en raison de la lourdeur naturelle du processus législatif, il est nécessaire, en attendant que cette translation soit dûment effectuée, d'adopter des mesures correctives immédiates en vue de mettre fin à la situation chaotique actuelle.

a. Les facteurs qui doivent déterminer le choix de la politique nationale des réfugiés

Il y a plusieurs facteurs qui peuvent entrer en ligne de compte pour déterminer la politique marocaine des réfugiés, les plus importants étant la localisation géographique du Maroc, le fait que ce dernier n'est pas un pays d'immigration, et enfin l'obligation de se conformer aux standards internationaux en matière de réfugiés.

1. Une politique qui tienne compte de la localisation géographique du Maroc

Le Maroc est un pays frontalier de l'Europe. On le sait, la quasi-totalité des demandeurs d'asile qui s'y trouvent sont des personnes qui ont échoué dans leur tentative d'immigration illégale en Europe. Demander l'asile offre, dans ces conditions, la possibilité de demeurer au Maroc sous la protection d'une organisation internationale en attendant d'effectuer un nouveau passage vers l'Europe. Durant les débats, il a été rapporté qu'un grand nombre de personnes parmi celles qui avaient été arrêtées en pleine mer dans leur chemin vers l'Espagne, n'étaient pas en possession d'attestations de dépôt de demande d'asile auprès de l'UNHCR à Rabat. Le système de détermination des réfugiés mis actuellement en place par l'UNHCR est ainsi manipulé par la plupart des migrants illégaux. Il est de ce fait inexact de prétendre que l'on soit en présence d'un phénomène mixte qui fait que les personnes qui

²¹ Sur la notion de règle directement applicable, cf A.El Ouali « Effets juridiques de la sentence internationale. Contribution à l'étude de l'exécution des normes internationales », Paris, LGDJ, 1984, pp 253-257.

viennent demander l'asile seraient à la fois des migrants et des réfugiés. On le sait, un vrai réfugié ne fait pas du « shopping » comme on le dit dans le jargon onusien pour chercher le meilleur pays d'asile possible. Un réfugié, c'est quelqu'un qui fuit la persécution. Et lorsque l'on fuit la persécution, la chose la plus importante que l'on cherche à faire est de trouver immédiatement une protection de substitution après avoir perdu celle de son pays. Or, l'écrasante majorité des demandeurs d'asile ne sont pas originaires de pays limitrophes, mais viennent de pays qui se situent à plusieurs milliers de kilomètres du Maroc. Ils ont très souvent traversé plusieurs pays avant de venir au Maroc.

Evidemment, toutes les demandes d'asile sont a priori respectables et l'Etat qui tient à se conformer à ses engagements en matière de réfugiés doit pouvoir trouver le moyen de traiter toutes les demandes qui lui sont adressées à cet effet. Seulement, dans le cas du Maroc, ces demandes, étant pour la plupart manifestement infondées, doivent être traitées à la frontière et non pas après l'entrée dans le pays. C'est là le seul moyen d'épargner au pays des situations comme celle de 2006 qui a été à l'origine de graves incidents. Cela permettrait aussi d'éviter l'installation de poches de misère dans les périphéries des villes ainsi que des situations de squatterisation de certains lieux publics ou de forêts, ce qui peut favoriser la criminalité. La population marocaine, étant elle-même majoritairement pauvre, il est nécessaire d'éviter au pays davantage de pauvreté et de criminalité. Enfin, cela permettrait d'aider nos voisins européens à mieux maîtriser les phénomènes migratoires irréguliers. Il est à craindre que le laxisme actuel en matière de réfugiés puisse être interprété par les pays européens comme une aide indirecte, si ce n'est une complicité, dans le développement de l'immigration illégale. Mais les pays européens devraient aussi, pour leur part, cesser d'avoir une politique à courte vue en la matière car en cherchant à inspirer et imposer des mesures de replâtrage²², ils ne favorisent pas le développement d'une politique marocaine globale couvrant tous les aspects de la problématique réfugiés/migrants illégaux. L'intérêt bien compris des pays européens devrait être d'aider le Maroc à mettre en place une telle politique.

La politique des réfugiés que le Maroc pourrait adopter devrait dès lors être aussi proche que possible de celle des pays européens car tout écart en la matière entre les deux rives de la Méditerranée sera inmanquablement exploité par les aspirants à l'immigration illégale, ce qui ne manquera pas, on vient de le voir, de comporter des conséquences négatives aussi bien pour le Maroc que pour les pays européens.

²² Pour une critique de cette politique européenne à l'égard des pays du Maghreb, S.Lavenex and E. Uçarer « The External Dimension of Europeanization. The Case of Immigration Policies », *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association* Vol. 39(4), p. 433.

2. Une politique qui tienne compte du fait que le Maroc n'est pas un pays d'immigration

Le Maroc est un pays d'émigration car environ 10% des Marocains vivent actuellement à l'étranger. La tendance à l'émigration s'est beaucoup renforcée ces dernières années. C'est ainsi que le nombre des émigrés marocains a été multiplié par 3 durant les 15 dernières années, en passant de 1,2 millions à 3,3 millions de personnes. C'est une donnée fondamentale dont il convient de tenir compte car un pays, qui a des difficultés à assurer le bien être de sa propre population, ne peut offrir des conditions de vie décente aux réfugiés, surtout lorsque le taux de reconnaissance de ces derniers est extrêmement élevé (20%). Ce taux dépasse de loin les taux habituellement enregistrés pour les réfugiés qui vont directement dans les pays voisins de leurs pays et ne font pas du « shopping » pour sélectionner les meilleurs endroits où ils puissent séjourner. La situation actuelle est donc tout à fait anormale. Ainsi que nous l'avons vu précédemment, les pays occidentaux, qui ont été à l'origine du développement sans précédent du droit de l'asile et dont la politique en la matière est demeurée un modèle pour le reste du monde, ont toujours veillé à adapter cette dernière ainsi que celle concernant l'immigration à leurs capacités d'absorption, lesquelles ont varié dans le temps en fonction de la conjoncture économique.

3. Une politique qui soit conforme aux standards internationaux

Une politique de l'asile qui se respecte doit tenir compte des standards internationaux qui prévalent en la matière. Ainsi que nous l'avons vu précédemment, il est interdit aux Etats de fermer leurs frontières aux personnes qui demandent l'asile. De même, si les Etats jouissent d'un droit souverain pour accorder l'asile, ils ne peuvent le faire que sur la base de critères juridiques objectifs et bien définis et cela par le biais d'une procédure transparente et impartiale de détermination du statut de réfugié. Le Maroc doit à cet effet définitivement s'écarter de la pratique suivie par de nombreux pays arabes et qui consiste à accorder l'asile d'une façon discrétionnaire. Le Maroc s'est engagé dans un processus d'ouverture démocratique et de promotion des droits de l'homme. Or le droit des réfugiés est un chapitre important des droits de l'homme.

b. Les grandes lignes d'une nouvelle politique nationale en matière de réfugiés

La présente étude a cherché à montrer que l'application de la Convention de 1951 ne se conçoit pas dans l'abstrait. Elle ne peut non plus être déterminée que par l'entité concernée, c'est-à-dire l'Etat et non pas par une autorité étrangère. Cela est dicté, d'abord, par la nature même de la Convention de 1951 qui fait partie de la catégorie des accords internationaux

non directement applicable. Cela est dicté, ensuite, par la nature de la question de l'asile qui est très sensible dans la mesure où elle touche à la souveraineté nationale et aux intérêts majeurs du pays, surtout lorsque le pays, comme cela est le cas pour le Maroc, est confronté à des mouvements transmigatoires illégaux dont la mauvaise gestion peut créer des difficultés internes pour le pays et une tension avec les pays voisins, les autres pays de transit ainsi que les pays d'origine des migrants.

La première conclusion est donc que l'application de la Convention ne peut se faire que dans le cadre d'une politique nationale des réfugiés. S'agissant du Maroc, le pays doit tenir compte d'un certain nombre de contraintes dont en particulier : la proximité de l'Europe, le fait qu'il n'est pas un pays d'immigration mais plutôt d'émigration et enfin, ce qui va de soi, l'obligation de se conformer aux standards internationaux en matière de réfugiés. Partant de là, le Maroc doit se doter d'une politique de l'asile qui couvre les trois volets essentiels que sont l'entrée des demandeurs d'asile, la procédure de détermination du statut de réfugié et l'aide dont peuvent jouir les réfugiés qui ont pu obtenir le statut de réfugié. Il doit aussi être en mesure d'établir son contrôle sur les solutions durables qui sont parfois offertes aux réfugiés.

b.1. L'entrée des demandeurs d'asile au Maroc

Les conditions d'entrée au Maroc ont été, on l'a vu précédemment, fixées par la loi de 2003 laquelle vise tous les étrangers y compris les réfugiés. Mais, curieusement cette loi évoque l'établissement des zones d'attente uniquement dans les ports et aéroports. Or, la plupart des demandeurs d'asile / transmigatoires illégaux viennent essentiellement par voie terrestre. Les dispositions de cette loi concernant les conditions d'entrée au Maroc devraient donc être impérativement étendues à l'entrée par les frontières terrestres.

La loi de 2003 est une loi moderne qui s'inspire des législations nationales occidentales. Elle exige la possession d'un certain nombre de documents y compris les visas lorsque l'étranger concerné relève d'un Etat dont les ressortissants sont soumis à cette exigence. Elle a introduit la notion fondamentale de demande manifestement infondée qui permet de faire très vite le tri entre les demandes d'asile authentiques et celles qui cherchent à manipuler cette même institution de l'asile. Mais, il est souhaitable d'avoir une loi spécifique à l'asile couvrant tous les aspects qui le concernent afin de faciliter la tâche du personnel en charge des questions des réfugiés. Cette loi devrait comprendre, en plus des dispositions contenues dans la loi de 2003, de nouvelles dispositions visant en particulier à :

- limiter pour les demandeurs d'asile l'accès par voie terrestre au Maroc à des postes frontières bien définis ;

- exiger de tout demandeur d'asile de faire sa demande au moment où il effectue les formalités d'entrée. Passé ce moment, une personne ne peut effectuer une demande, sauf s'il s'avère que la situation dans son pays d'origine est devenue entre-temps telle que ladite personne peut avoir une crainte fondée de persécution ;
- effectuer une interview préliminaire du demandeur d'asile pour vérifier si sa demande n'est pas manifestement infondée. Maintenir entre-temps, conformément aux dispositions de la loi de 2003, la personne concernée dans une zone d'attente ;
- permettre aux personnes dont les demandes d'asile ont été jugées fondées de rentrer au Maroc pendant la période d'examen en vue de l'adoption d'une décision définitive concernant ces demandes ;
- refouler les personnes dont les demandes ont été jugées infondées.

b.2. La procédure de détermination du statut de réfugié

Les procédures nationales de détermination du statut des réfugiés peuvent varier d'un pays à l'autre²³. Certaines procédures ont un caractère strictement administratif, d'autres ont un caractère quasi-judiciaire avec la possibilité de recours dans ce dernier cas à une cour d'appel ou même à la Cour Suprême. Ces procédures varient aussi au sujet de la participation ou non de l'UNHCR à ces procédures. Lorsqu'elle est prévue, la participation de l'UNHCR peut aussi varier d'un pays à l'autre. Elle peut être limitée à la fourniture d'avis ou à l'apport d'une aide juridique au demandeur d'asile, alors que dans certains cas, elle peut consister en une implication dans la décision finale de reconnaissance ou de refus du statut de réfugié.

Néanmoins, la procédure idéale de détermination du statut de réfugié semble être la création de deux instances spécialisées pour les réfugiés : le recours en première instance à une autorité administrative indépendante des services d'immigration, le recours en deuxième instance à une juridiction administrative, avec la possibilité d'un troisième niveau sous la forme de recours en cassation pour trancher des points de droit ayant une portée générale²⁴.

L'UNHCR devrait pouvoir être associé à tous les stades de la procédure pour donner son avis juridique sur les questions examinées.

S'agissant de l'autorité administrative de premier recours, elle devrait être compétente pour décider si les demandes d'asile sont manifestement infondées dans le cadre d'une procédure accélérée, et lorsque ces demandes sont jugées fondées les examiner quant au fond pour décider si l'asile doit ou non être accordé.

²³ Cf. Guy S. Goodwin- Gill « The Refugee in International Law », op.cit., pp 327-332.

²⁴ Voir à ce sujet Jean- Yves Carlier « Rapport général » in Jean – Yves Carlier et autres (eds.) « Qu'est-ce-qu'un réfugié ? », Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 739.

En vue de déterminer si une demande est manifestement infondée, l'autorité administrative concernée devrait le faire sur la base des notions précédemment mentionnées : mouvements irréguliers / pays de premier asile, pays d'origine sûr, pays tiers sûr, etc.

Il va sans dire que les autorités ainsi chargées de la détermination du statut de réfugiés devraient s'inspirer de l'interprétation donnée à la Convention de 1951 par les autorités concernées des pays européens. On le sait, cette interprétation est souvent très restrictive. Le Maroc devrait s'aligner sur cette interprétation au nom du principe de l'égalité des charges entre les parties à un accord international. Il n'y a aucune raison, ni juridique ni morale, pour que le Maroc assume plus de responsabilités et de charges que les autres pays faisant partie de la Convention de 1951.

b.3 L'aide à accorder aux réfugiés

Il a été bien établi que l'aide est largement perçue comme étant un important facteur d'attraction des demandeurs d'asile. C'est pour cette raison qu'une variété de mesures ont été adoptées par les pays européens en vue de réduire une telle attraction. Il a aussi été bien établi que les pays, qui ont diminué le volume de l'assistance ou ont substitué une aide matérielle à une aide financière, ont été capables de réduire d'une façon notable le nombre des demandes d'asile²⁵. Une bonne politique sociale concernant les réfugiés devrait aider ces derniers à compter sur eux-mêmes pour s'impliquer dans la vie active. L'expérience a montré que l'assistance rend les réfugiés dépendants (mentalité d'assisté) et finit à la longue par annihiler chez eux tout esprit d'initiative. Il va sans dire qu'un réfugié, qui est reconnu en tant que tel, doit avoir accès lui et sa famille à tous les services publics (hôpitaux, écoles, Universités, etc.) au même titre que les citoyens marocains. Il va sans dire aussi qu'il doit bénéficier pleinement des droits stipulés dans la Convention de 1951²⁶.

b.4 L'adéquation des solutions durables au contexte marocain.

On le sait, les solutions durables sont le rapatriement volontaire, l'intégration dans le pays d'asile et la réinstallation dans un pays tiers. La solution idéale est le retour volontaire lorsque la situation dans le pays d'origine le permet. Pour ce qui est de l'intégration, elle est difficile à envisager au Maroc car le pays n'est pas un pays d'immigration. Quant à la solution de la réinstallation, elle doit être à bannir car c'est un facteur très puissant d'attraction des réfugiés. Elle est aussi une solution qui dépend des pays étrangers lesquels peuvent à tout moment en réduire le volume ou même y mettre fin, ce qui peut créer de graves problèmes de sécurité pour le pays comme l'ont montré les événements du Caire de décembre 2005.

.....
²⁵ Cf. "An assessment of the impact of asylum policies in Europe 1990-2000", Executive Summary, op.cit., p XIV.

²⁶ Pour une clarification du contenu et la portée de ces droits, voir A. El Ouali « La problématique de l'asile au niveau mondial et de la région arabe », op.cit., pp 195-253.

c. L'adoption de mesures correctives immédiates

L'adoption d'une nouvelle législation en matière de réfugiés peut prendre du temps. Or, il faut sans tarder mettre fin à la situation catastrophique actuelle laquelle, si elle continue à se développer ainsi, peut avoir des conséquences incalculables pour le pays. Des mesures correctives urgentes doivent être adoptées. Parmi celles-ci, on peut en particulier envisager les mesures suivantes :

- La détermination conjointe du statut de réfugié par l'UNHCR et le Maroc avec un partage des rôles de la façon suivante : le premier effectue le travail préliminaire de la détermination et fait des propositions de décision au Maroc lequel par le biais du BRA étudie ladite proposition pour la retenir ou la rejeter ;
- La détermination du statut de réfugié doit se faire sur la base de la seule Convention de 1951 ;
- La mise en application des règles de l'UNHCR concernant les mouvements irréguliers des demandeurs d'asile ;
- La mise en application des dispositions de la loi de 2003 sur l'entrée et le séjour des étrangers dans ses aspects relatifs aux demandeurs d'asile et des réfugiés.

Conclusion

La pratique internationale a montré qu'une politique irréfléchie en matière d'asile peut tuer ce dernier. C'est ce qu'ont appris à leurs dépens les pays européens dont la politique de l'asile a été parfois jugée beaucoup plus généreuse que celle suivie par l'UNHCR et cela pour la même catégorie de réfugiés. C'est ainsi que ces pays avaient été alarmés, dans la deuxième moitié des années 90, par l'arrivée massive de demandeurs irakiens en Europe. Une étude a montré par la suite que la première des causes de ce mouvement massif des réfugiés était l'énorme disparité entre les taux de reconnaissance pratiqués à l'époque par certains pays européens comme l'Allemagne et la Hollande (où ces taux dépassaient les 80%) et les taux pratiqués par l'UNHCR dans les pays limitrophes de l'Irak (qui ne dépassaient pas dans le meilleur des cas les 12%). C'est ce qui poussera les pays européens à adopter une politique très restrictive vis-à-vis des demandeurs d'asile irakiens et qui aboutira à une diminution drastique de ces taux. De même, l'extrême générosité de la politique de l'asile appliquée par l'UNHCR dans certaines situations a beaucoup nui à cette même institution de l'asile.

L'asile est une institution très fragile qui requiert, pour sa préservation et son développement, d'être encadrée par une politique des réfugiés objective, impartiale et honnête. Cette politique doit viser à accorder le statut de réfugié à la personne qui le mérite. La tendance est aujourd'hui très forte chez certains de confondre la notion de réfugié avec celle du réfugié « économique » incarnée de plus en plus fréquemment par l'émigré clandestin. On a vu les dégâts que cela a pu provoquer dans certaines régions du monde. On a vu aussi les conséquences que cela a pu générer dernièrement au Maroc. Une bonne politique des réfugiés repose d'abord sur une clarification des concepts et le refus de mélanger les genres. Lorsqu'elle cesse d'être objective, impartiale et honnête, la politique de l'asile tue l'asile.

Au Maroc, les avancées réalisées en matière de droits de l'homme offrent une précieuse occasion pour la promotion et le développement de l'asile. Cette opportunité doit être mise à profit pour mettre en place une législation moderne permettant d'assurer la meilleure protection possible aux réfugiés authentiques qui viennent demander l'asile au Maroc. Cette législation devra aussi viser à doter le Maroc, à l'instar des pays du Nord, des moyens juridiques à même de lui permettre de faire face aux mouvements croissants d'illégaux que la mondialisation met dangereusement en orbite dans la région du bassin méditerranéen.

Stratégie Nationale de lutte contre le trafic des êtres humains : les victimes, au cœur du dispositif de protection et de prévention (Synthèse de l'intervention)

*M. JILALI SGHIR, Représentant du Ministère de l'Intérieur,
Direction de la Migration et de la Surveillance des Frontières (DMSF).*

En 2003, le Maroc a initié une Stratégie Globale de lutte contre la migration irrégulière articulée autour de 5 composantes importantes et complémentaires portant sur les volets opérationnel, législatif, institutionnel, de développement socio-économique et de sensibilisation.

Cette stratégie a permis à notre pays de procéder à une mise à niveau tous azimut, en affinant ses outils de vision stratégique, de conceptualisation opérationnelle, de développement de bonnes pratiques et d'ancrage d'une expertise avérée et reconnue.

Des résultats concrets ont été enregistrés, notamment à travers une baisse significative des flux clandestins à partir du Maroc (moins de 91 % d'arrivées des migrants sur les cotes espagnoles depuis 2005) et le resserrement de l'étau contre les réseaux de trafics des migrants, qui ont été acculés à utiliser d'autres routes migratoires, notamment à partir des pays d'Afrique du Sud du Sahara.

Capitalisant sur ces réussites et soucieuses de renforcer davantage leur action, les autorités marocaines ont mis en place en 2007 une Stratégie Nationale plus ambitieuse dans le domaine de la lutte contre le Trafic des Etres Humains. Cette stratégie rénovée a eu pour objectif :

- d'élargir la matrice de gestion et le champ des réformes pour se mettre au diapason des normes et standards internationaux, particulièrement en ce qui concerne la protection des victimes de trafics des êtres humains ;
- de cerner la problématique migratoire dans une acception plus large, qui inclut l'ensemble du trafic des êtres humains sous ses multiples déclinaisons, en y intégrant, outre les migrants, toutes les catégories de personnes vulnérables et de victimes potentielles notamment les femmes et les enfants ;

- d'infléchir la gestion initiale par «tâches» vers une gestion par «processus», plus intégrée qui décloisonne les logiques sectorielles et permet leur interaction convergente de manière efficiente et complémentaire.

Ainsi, la Stratégie rénovée de lutte contre le trafic des êtres humains se décline autour de trois processus majeurs :

A. Le processus de prévention

Dans ce domaine, des actions fortes et des programmes sectoriels ciblés ont été mis en œuvre pour atténuer de manière structurelle les causes de précarité de catégories particulièrement vulnérables que sont les enfants et les femmes, principaux victimes des réseaux de trafic des êtres humains.

Ces Programmes Gouvernementaux, qui intègrent les relais de la Société Civile et des ONG crédibles, luttent contre la précarité socio-économique, l'analphabétisme, la violence, la discrimination ainsi que l'exploitation sous toutes ses formes. Ils visent la pérennisation des conditions d'épanouissement individuel et collectif au niveau social, économique, éducatif et familial.

Dans ce sens, outre l'Initiative Nationale de Développement Humain (INDH), instrument clé pour réduire la pauvreté, le chômage et l'exclusion sociale, avec 400 communes rurales et 250 quartiers urbains visés dans une première étape, la stratégie intègre :

- Le Plan d'action National pour l'Enfance (2005 - 2015) qui accorde une attention particulière aux enfants de la rue à travers l'activation de programmes spécifiques tels le programme national «Idmaj» (intégration) pour assurer la réintégration de ces enfants au sein de la société, à travers notamment la multiplication des centres d'accueil et de formation performants ainsi que la mise à disposition du personnel spécialisé notamment les psychothérapeutes pour résorber le traumatisme des enfants ;
- Le programme national «Inqad» mis en œuvre pour lutter contre toutes les formes d'exploitation de la main d'œuvre infantile féminine dans les tâches ménagères ;
- Le réseau de 700 Institutions «Dar Taliba» et «Dar Talib» qui sont des institutions d'accueil des enfants issus du monde rural pour le soutien de leur scolarisation ;
- Le réseau national des centres d'écoute des femmes victimes de la violence et la mise en place programmé d'un portail national sur la violence contre les femmes.

Par ailleurs, le renforcement de l'arsenal juridique pour la sanction des crimes liés à la pédophilie est en cours de mise en œuvre.

En 2007, 1.996 personnes ont été déférées devant le parquet pour des crimes liés aux abus sexuels contre les enfants et 2.833 personnes pour des crimes d'abus sexuels et violence contre les femmes.

De même, 7 ressortissants étrangers ont été condamnés à des peines allant de 4 mois à 4 ans de prison et des amendes de 20 à 30.000 dhs pour incitation de mineurs à la débauche.

La prévention privilégie également la sensibilisation qui cible aussi bien les victimes potentielles, les agents confrontés directement à la gestion de ce problème que les O.N.G qui s'activent sur le terrain et qui constituent un relais efficace.

Les campagnes d'information visent à sensibiliser l'opinion publique au trafic des êtres humains sous ses diverses formes, notamment aux méthodes employées par les trafiquants et aux risques encourus par les victimes.

De même, le contrôle frontalier constitue un instrument central de prévention permettant de neutraliser les circuits d'infiltration forcée des victimes. 11 .000 éléments des services de sécurité marocains sont mobilisés pour la surveillance de 3200 km de littoraux marocains.

Par ailleurs, aucune stratégie de lutte contre le trafic des êtres humains ne saurait être efficace sans une politique de lutte contre la corruption. Dans ce sens, des mécanismes ont été mis en place pour permettre les poursuites disciplinaires et pénales appropriées contre les personnes se livrant à des pratiques de corruption pour faciliter le trafic des êtres humains notamment au niveau du recrutement, du transport et de l'exploitation des victimes.

B. Le processus de lutte

A ce niveau, l'action se focalise sur les réseaux de trafic à travers notamment le renseignement, la surveillance des frontières et des littoraux, les poursuites judiciaires dissuasives ainsi que la coopération judiciaire pour resserrer l'étau contre les filières transnationales.

Deux autres actions sont initiées dans ce domaine :

- La lutte contre la fraude documentaire à travers l'utilisation et la généralisation de la technique biométrique pour les visas et les documents de voyage ainsi que l'équipement des postes frontières terrestres, maritimes et aériens en matériel adéquat (Lampes ultraviolet, détecteurs thermiques, système de reconnaissance de spécimens de passeports, système de détection numérique, etc) ;

- La formation des agents aux frontières pour identifier les victimes et les trafiquants : « le profiling ». Ce module est intégré dans le cursus de formation dispensé au niveau de l'Institut de formation des Forces Auxiliaires de Benslimane.

Par ailleurs, en 2007, 417 réseaux de trafic des êtres humains ont été démantelés et 14.449 tentatives de migration illégale et d'introduction forcée des victimes ont été avortées.

C. Le processus de protection

Place les victimes au centre des préoccupations en privilégiant leur soutien, assistance, conseil, réhabilitation, facilitation de leur retour volontaire et protection contre leurs exploitants.

Les grands axes de cette protection se déclinent autour des points suivants:

- Sur le plan législatif :
 - La mise en place d'une base juridique pour la fourniture d'une assistance et d'une protection aux victimes du trafic des êtres humains, en particulier pour les victimes qui témoignent au cours des enquêtes préliminaires ou au tribunal ;
 - L'adoption des mesures juridiques autorisant l'utilisation des avoirs confisqués des trafiquants pour financer le retour volontaire des victimes d'origine étrangère.
- Sur le plan de l'assistance :
 - La mise en place des structures adéquates pour faire bénéficier les victimes d'une assistance médicale et psychologique ainsi que des soins de santé d'urgence et d'un carnet de santé pour le migrant étranger ;
 - La Mise en place des conseils juridiques pour les victimes ;
 - La protection des données et le droit des victimes au respect de la vie privée, également dans le cadre de la collecte et de l'analyse des données ;
 - Les mesures appropriées pour assurer une protection efficace des victimes contre des actes éventuels de représailles ou d'intimidation de la part des trafiquants.
- Pour les victimes étrangères :
 - La stratégie privilégie le retour volontaire et librement consenti des migrants en situation de séjour illégal au Maroc, en assurant des conditions de pré-départ adéquates au niveau de l'hébergement, de la nourriture et de l'assistance médicale ;

- Le Maroc a depuis 2004 pu extirper des réseaux de trafic 8.501 ressortissants originaires de pays tiers pour les ramener vers leurs pays d'origine dans le respect de leurs droits et dignité et en présence de leurs représentants diplomatiques.

• Enfin, il est à rappeler que :

- Le Maroc a ratifié en 2002 la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée ;
- Le processus d'adhésion du Maroc aux deux protocoles additionnels de cette convention (protocole pour la prévention et la punition de la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air, et mer) est dans sa phase finale ;
- Le cadre législatif qui régit le séjour des étrangers au Maroc est d'une grande modernité et offre des garanties importantes en termes de respect des droits des migrants, notamment pour les groupes en situation de vulnérabilité (impossibilité d'expulsion des femmes enceintes et des mineurs prévue par l'article 26 de la loi 02-03).

Donc comme vous pouvez le constater, la protection des victimes et la dimension présentée sont au centre de l'action des entités marocaines, dont la ligne directrice porte sur la fermeté absolue à l'égard des réseaux de trafic.

La mise en œuvre par le Maroc de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés

*M. Jaouad EL HIMDI, Directeur des Affaires Consulaires et Sociales
au Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération.*

Les modalités d'application de cette convention ont été fixées par le décret n°2-57-1256 du 29 août 1957.

Ce décret confie la protection juridique et administrative des personnes visées par la convention au Bureau des réfugiés et apatrides, placé sous la tutelle du Ministre des Affaires Etrangères.

Il confère 3 attributions principales à ce Bureau :

- 1- Reconnaissance de la qualité de réfugié à toute personne qui relève du mandat de l'UNHCR ou qui répond aux définitions de l'article premier de ladite convention.
- 2- Délivrance aux personnes susvisées des pièces nécessaires pour leur permettre soit d'accomplir les divers actes de la vie civile, soit de faire appliquer les dispositions de la législation interne ou des accords internationaux qui intéressent leur protection.
- 3- Authentification des actes et documents qui lui sont soumis.

Par ailleurs, le décret institue une commission de recours comprenant :

- Le Ministre de la Justice ou son représentant ayant la qualité de Président ;
- Le Ministre des Affaires Etrangères ou son représentant ;
- Le Représentant du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés auprès du gouvernement marocain.

Cette commission est chargée :

- de statuer sur les recours formés par les personnes auxquelles le bureau des réfugiés et apatrides aurait refusé de reconnaître la qualité de réfugié ;
- de formuler un avis quant à l'application des mesures prévues par l'articles 31 (qui traite

des réfugiés en situation irrégulière dans le pays d'accueil et des sanctions pénales ainsi que des restrictions aux déplacements), l'article 32 (qui traite des conditions d'expulsion pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public) et l'article 33 (qui traite des modalités d'expulsion et de refoulement) ;

- soit sur recours formé par les personnes tombant sous le coup de ces mesures ;
- soit à la demande des autorités marocaines compétentes.

Les recours formés en cette matière sont suspensifs d'exécution, sauf en cas d'urgence constatée par la décision qui ordonne la mesure. L'article 6 précise les délais de recours et la procédure y afférente.

Les décisions de la commission sont motivées. Elles sont définitives.

Les termes de la problématique de mise en oeuvre :

Ce décret d'application de la convention de Genève qui fixe le cadre juridique et institutionnel de base de la protection des réfugiés au Maroc a été pleinement appliqué jusqu'à une date récente (année 2003-2004 marquée par la révision de la politique nationale en matière de migration). Malgré sa générosité, il s'avère aujourd'hui insuffisant pour permettre au Maroc de faire face aux nouveaux défis que lui posent les problèmes de la migration et la question de l'asile dans le monde globalisé d'aujourd'hui. C'est un texte qui a maintenant plus de 50 ans d'âge.

Il a été promulgué dans un contexte historique particulier. C'était au lendemain de l'indépendance, en pleine période de décolonisation et de guerre froide durant laquelle le Maroc s'était distingué comme terre d'asile pour un grand nombre de réfugiés d'Afrique, d'Europe de l'Est et du Moyen Orient notamment, fuyant les persécutions et les violences liées aux guerres d'indépendance et aux conflits idéologiques de l'époque.

Mais au cours des dernières décennies, et particulièrement depuis le durcissement des politiques migratoires des pays du Nord et la fermeture de leurs frontières, le Maroc a progressivement vu s'accroître des flux migratoires importants.

Du fait de sa situation géographique proche de l'Europe, le sol marocain s'est transformé progressivement en territoire de transit et de fin de station pour les migrants clandestins et un terrain de prédilection pour les réseaux de trafic des êtres humains. L'asile est devenu

la panacée pour nombre de migrants clandestins subsahariens désirant améliorer leurs conditions de vie.

Les événements de Sebta et Melilla de 2005 ont marqué le point culminant d'une crise qui a démontré l'ampleur des enjeux pour le pays en termes d'image, de respect des droits de l'Homme et des engagements internationaux, mais aussi en termes de sécurité et d'ordre public, ce qui a amené les pouvoirs publics à adopter une stratégie nationale de lutte contre la migration illégale et le trafic des personnes.

La mise en œuvre de cette stratégie nationale s'est trouvée confrontée à deux types de problèmes :

- Une situation de désordre héritée de la gestion approximative menée par l'ancienne équipe du Bureau honoraire de l'UNHCR à Casablanca qui avait fait preuve de laxisme dans le traitement des dossiers et de manque de rigueur, ce qui a engendré un gros de trafic relayé par une fraude documentaire à grande échelle, ayant transformé la procédure d'asile pratiquée au Maroc en une véritable filière d'immigration irrégulière ; L'article 2 du décret de 1957 avait pourtant concédé une part de responsabilité au UNHCR dans le traitement de la situation des personnes relevant de son mandat ;
- La nouvelle stratégie initiée par l'UNHCR en Afrique du Nord, (en liaison avec le programme communautaire européen de La Haye 2004-2009) qui prône des mécanismes de protection des réfugiés et des demandeurs d'asile dans le cadre d'une approche globale de gestion des flux migratoires, en développant dans un plan d'action le concept des flux dits mixtes, donnant ainsi une approche extensive à son mandat, au-delà du dispositif de la convention de Genève.

L'objectif stratégique consiste en une externalisation du problème des réfugiés, en cherchant à créer sur la rive sud de la Méditerranée une sorte de postes avancés de traitement des demandes d'asile pour alléger la pression sur les pays du Nord qui sont la véritable destination de ces migrants dont les 99 % sont en réalité des migrants économiques.

Ces situations ont semé la confusion et compliqué la tâche du Bureau des réfugiés et apatrides qui, faute d'instruments et de procédures appropriés de vérification permettant, dans ce nouveau contexte, un traitement correct des demandes de reconnaissance de la qualité de réfugiés, a dû suspendre provisoirement ses activités, dans l'attente de la mise à niveau du cadre juridique national.

Quelles sont maintenant les solutions possibles ?

- Il y a d'abord la nécessité de remettre de l'ordre de façon urgente et de revoir le cadre normatif et institutionnel de la politique migratoire dans son ensemble en y intégrant les questions du droit d'asile, à travers une action de mise à niveau de ce cadre afin qu'il réponde aux nouvelles mutations du phénomène migratoire et de ses liens avec le droit d'asile et qu'il soit conforme aux standards internationaux ;

C'est un processus qui a déjà commencé en 2003 avec l'adoption de la loi 02-03 sur l'immigration et la création de la DMSF et d'un Observatoire national. Il faudrait compléter le processus de réforme.

En ce qui concerne le droit d'asile, une commission interministérielle a été constituée ayant pour mandat d'étudier les différentes expériences internationales en la matière, et d'en tirer les enseignements et les modèles qui conviennent aux réalités marocaines et aux intérêts nationaux, pour s'en inspirer dans l'élaboration des termes de référence de ce projet de réforme et des textes y afférents, qui seront soumis au gouvernement.

- Parallèlement un dialogue a été initié depuis 2005 sur la révision du cadre de coopération avec l'UNHCR qui a été invité à restructurer et formaliser sa représentation au Maroc, ce qui a été concrétisé par la conclusion le 20 juillet 2007 d'un accord de siège. Il a été par ailleurs invité à appliquer avec la rigueur nécessaire ses procédures de traitement des demandes d'asile relevant de son mandat et à sécuriser ses documents, à titre de préalables à l'établissement d'un mécanisme concerté en la matière, mécanisme qui devra se conformer au futur cadre juridique de traitement qui sera adopté par le Maroc.
- Ce futur cadre devra permettre l'instruction des demandes d'asile et de reconnaissance de la qualité de réfugié, sur la base de critères d'éligibilité, d'inclusion ou d'exclusion très précis, avec des voies de recours, des délais et dans le respect des droits des personnes.

Il devra permettre de déterminer les modalités de mise en œuvre au niveau national des droits de réfugiés formellement reconnus par le Maroc, tels que prévus par la convention de Genève en termes d'égalité de traitement, selon le cas, avec les nationaux ou avec les étrangers.

A cet égard, l'UNHCR a déjà présenté à la partie marocaine des documents de travail comportant des propositions qui sont actuellement en cours d'étude.

Conclusions

- Le Maroc a la volonté plusieurs fois réitérée de poursuivre une coopération renforcée avec l'UNHCR pour faciliter la réalisation de son mandat, mais strictement dans le cadre de ses engagements internationaux, pas au delà ;
- Le Maroc s'emploie actuellement à mettre son cadre juridique et institutionnel en conformité avec les standards internationaux en matière de droit d'asile, en intégrant les bonnes pratiques et les procédures de bonne gouvernance dans ce domaine ;
- Il veillera, après cette mise à niveau, à faire bénéficier les réfugiés reconnus par l'Etat marocain des droits que leur confère la convention de Genève et à leur appliquer les dispositions de sa législation interne ou des accords internationaux auxquels il est partie, en termes de protection et, dans toute la mesure de ses possibilités, en termes d'insertion ;
- Mais le Maroc entend sauvegarder son droit souverain de gérer l'accès et l'installation sur son territoire, bien entendu dans le respect de ses engagements internationaux mais en même temps de ses intérêts nationaux.

Rapport de synthèse

Mohammed AMARTI, Professeur à la Faculté de Droit d'Oujda, Université Mohammed 1er

C'est une lourde responsabilité dont je ressens tout l'honneur, mais aussi toute la difficulté, que celle qui m'incombe, de conclure les débats de cette table ronde extrêmement importante par son thème, très riche par la diversité des approches adoptées et la pertinence des discussions et des interrogations qu'elle a suscitées.

Les exposés que nous avons eu le plaisir de suivre portaient sur des questions qui sont parfois d'actualités tellement dramatiques, humaines et complexes que je ne saurais me proposer de les résumer, au risque de les appauvrir, d'en déformer le sens ou d'en altérer le contenu.

J'ai considéré que conclure n'était pas condenser toutes les questions abordées, mais plutôt dévoiler le sens d'une réflexion et d'une démarche et faire en sorte que des pistes s'ouvrent, incitant à la poursuite de la réflexion.

Je me bornerai donc dans ce rapport à cerner les grands axes sur lesquels se sont focalisés aussi bien la réflexion des orateurs que les réactions et commentaires des participants pour dégager ensuite les principales recommandations formulées par les différents intervenants.

Mais, avant de faire la synthèse des conclusions essentielles, il convient de faire quelques observations succinctes.

Je considère en effet que le thème choisi par les organisateurs (et la réflexion qu'il a suscitée) revêt une grande importance, ceci pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, la pertinence du thème retenu s'explique par la place de plus en plus importante occupée par les réfugiés et demandeurs d'asile au Maroc, et ce, depuis au moins les quatre dernières années.

Ainsi, la présence de ces réfugiés et demandeurs d'asile dans notre pays, leur statut juridique distinct des migrants légaux ou irréguliers, leurs besoins spécifiques et les problèmes liés à leur protection, ne peuvent plus être ignorés et nous interpellent tous : responsables gouvernementaux, parlementaires, UNHCR, société civile, chercheurs...

Les réfugiés reconnus par le bureau de l'UNHCR à Rabat et les demandeurs d'asile en attente d'une décision sur leur qualité de réfugiés se trouvent actuellement dans une situation juridique floue et non définie. Par conséquent, ils sont acculés à vivre dans l'ambiguïté juridique de leur statut actuel en plus de la précarité économique et sociale due à l'absence d'un système national d'asile clair, précis et détaillé, leur garantissant les droits qui leur sont reconnus par la convention de Genève de 1951.

Ensuite, le Maroc est un Etat partie aux instruments internationaux relatifs à la protection des droits humains et aux instruments spécifiques à la protection des réfugiés (convention de Genève de 1951, protocole de New York de 1967).

Il n'est nul besoin de rappeler que ces engagements internationaux du Maroc l'obligent à respecter les droits reconnus par ces textes et à en appliquer les principes fondamentaux, notamment en les incorporant dans sa législation nationale et en assurant leur mise en œuvre juridique et administrative.

Le Maroc qui s'est résolument engagé dans la voie de la démocratisation, de la consolidation de l'Etat de droit, de la consécration et du respect des droits humains fondamentaux de ses citoyens, ne peut rester indifférent à la situation humaine, juridique et sociale des réfugiés, fuyant la persécution et les menaces sur leur vie et leur liberté dans leur pays d'origine et frappant à ses portes pour demander l'asile.

Certes, le Maroc reste totalement souverain pour contrôler l'entrée et le séjour des étrangers sur son territoire et il n'est soumis à aucune obligation internationale à octroyer l'asile à tous ceux qui le recherchent et le lui demandent. Néanmoins, le Maroc a la responsabilité de respecter ses obligations en matière des droits humains, de veiller à la non violation de leurs principes fondamentaux, de protéger les réfugiés, notamment contre le refoulement et les expulsions massives, et de les faire bénéficier du principe de l'immunité pénale, car ils sont le plus souvent dépourvus des documents nécessaires à l'entrée sur le territoire.

Aussi, l'initiative du CCDH de se pencher sur la problématique de la protection des réfugiés au Maroc en organisant une table ronde en coordination avec l'UNHCR, témoigne-t-elle de l'importance majeure que revêt aujourd'hui cette question au Maroc ; elle traduit de plus la volonté du CCDH d'œuvrer pour l'amélioration du statut des réfugiés et demandeurs d'asile et pour le respect des droits et des garanties conventionnels qui leur sont reconnus par le droit international des réfugiés.

Enfin, la réflexion sur la protection des réfugiés au Maroc est nécessaire pour comprendre la complexité des problèmes qu'elle lui pose, en tant que pays de transit et d'accueil ; elle

est tout autant nécessaire et utile pour cerner les difficultés de la mise en œuvre du dispositif international de l'asile et des réfugiés et pour analyser ses imperfections, ses lacunes et ses incohérences.

La question de l'asile et de la protection des réfugiés est certes complexe, sensible et multiple car elle relève de plusieurs champs, civilisationnel, humanitaire, politique, juridique... Ce qui rend son traitement politique, administratif et juridictionnel très délicat ; elle soulève aussi des questions cruciales qui renvoient à des choix primordiaux auxquels n'adhèrent pas tous les acteurs concernés par la protection des réfugiés.

Sans prétendre à l'exhaustivité, les principales conclusions qui ont retenu mon attention s'articulent sur les questions suivantes :

D'emblée, il ressort de plusieurs interventions que le problème de la protection des réfugiés au Maroc et les questions liées à l'asile s'inscrivent depuis quelques années dans le contexte mondialisé des migrations internationales et des enjeux géopolitiques et transnationaux que représente le phénomène migratoire dont l'ampleur, la complexité et la multiplication sont radicalement nouvelles par rapport à d'autres périodes de l'histoire humaine.

Dès lors, il n'y a guère lieu de s'étonner, même si l'on peut le regretter, que le droit international des réfugiés soit altéré par le souci des Etats de contrôler les migrations, ou qu'il soit affecté par des considérations géopolitiques et des perspectives d'ordre économique.

D'ailleurs l' UNHCR, gardien du respect et de l'application par les Etats de la convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés, reconnaît lui-même le défi majeur que représente la protection des réfugiés dans ce contexte tout en appelant les Etats à préserver la spécificité du statut international des réfugiés et de l'institution de l'asile.

Partant du constat que les candidats à l'asile sont de plus en plus nombreux à fuir leur Etat d'origine pour des motifs complexes (persécution, violence armée, désordre généralisé, déliquescence des Etats, extrême pauvreté...), certains ont soulevé la question de la pertinence du droit international existant en la matière, pointant ses insuffisances et lacunes et prônant la révision de la convention de Genève de 1951 dans l'optique de l'élaboration d'une nouvelle notion plus extensive du réfugié et d'une révision profonde de ses critères.

Il ressort aussi des débats que l'idée d'opposer le principe de souveraineté et la mise en œuvre des engagements internationaux du Maroc n'a guère d'écho, tant que le Maroc est fondamentalement attaché aux valeurs universelles des droits humains et qu'il en a fait le choix sans contrainte.

De surcroît, il est évident que la ratification des instruments internationaux des droits de l'homme implique pour tout Etat, y compris le Maroc, une restriction volontaire de sa souveraineté nationale et une limitation des prérogatives qui en découlent et ce strictement pour les questions régies par ces instruments.

Le mandat de l'UNHCR, son statut et ses activités au Maroc ont été aussi au centre des débats.

Ainsi, la visibilité croissante de cette institution internationale et le développement de son rôle au Maroc depuis 2004 ont fait l'objet de plusieurs remarques.

Les raisons d'une certaine résurrection de cette agence onusienne, qui existait au Maroc sous la forme d'une « délégation honoraire » depuis 1965 et qui s'est officialisée depuis la signature de l'accord de siège avec le Maroc le 20 Juillet 2007, ont été expliquées et analysées différemment.

S'il n'y a pas lieu de s'attarder sur les facteurs de cette mutation du rôle de l'UNHCR au Maroc, il convient toutefois de reprendre quelques reproches qui ont été fait à sa gestion de la question des réfugiés au Maroc, mais sans pour autant remettre en cause ni le respect de son mandat international par le Maroc, ni la nécessaire coopération entre l'UNHCR et les pouvoirs publics, coopération qui demeure un principe sans équivoque et plusieurs fois réitéré par les responsables participants à la table ronde.

A cet égard, certains dysfonctionnements, voire « abus » dans la gestion par l'UNHCR de la détermination de la qualité de réfugié au Maroc ont été signalés, notamment : un certain manque de rigueur reproché à l'UNHCR dans le traitement des demandes, une sécurisation insuffisante des documents délivrés par l'UNHCR facilitant ainsi la fraude, le détournement de la procédure d'asile par beaucoup de bénéficiaires à des fins migratoires, la lenteur de la procédure des instructions des dossiers qui aboutit au maintien des demandeurs d'asile dans une situation de précarité économique pendant une période relativement longue. Pendant les deux dernières années, comme ceci a été remarqué par plusieurs intervenants, l'UNHCR à Rabat a déployé beaucoup d'efforts pour mettre en place une procédure de détermination du statut de réfugié équitable et efficace. Le filtrage des demandes manifestement infondées, l'émission des documents mieux sécurisés ainsi que l'accélération de la procédure de détermination ont fortement contribué à cette amélioration.

Pourtant, évitant de se limiter au seul constat de ces dysfonctionnements ou de démontrer l'inadaptation de certaines normes internationales ou internes avec la réalité mouvante des réfugiés, on ne cessera jamais de dire que la convention de Genève de 1951,

véritable « magna carta » du droit des réfugiés, reste toujours, grâce à sa flexibilité et à sa dimension universelle, un acquis fondamental pour la protection des victimes de la persécution en quête d'asile.

Certes, le droit d'asile qui ne repose pas sur une obligation clairement faite aux Etats par un texte contraignant pour eux, reste pour les individus une chance rare et non pas un droit opposable aux Etats.

Même l'obligation de non refoulement, pierre angulaire du dispositif international de la protection des réfugiés pourtant affirmée avec force dans certains engagements internationaux (Art.33 de la convention de Genève de 1951), et devenu un principe de droit international coutumier, n'est assortie d'aucune sanction.

Cette obligation fondamentale pour la protection des réfugiés et des demandeurs d'asile est souvent contournée par les Etats souverains qui détiennent la maîtrise de l'interprétation et de l'application des textes du droit international.

Mais qu'en est-il de la législation et de la pratique marocaines relatives au droit d'asile et à la protection des réfugiés ?

Il me semble qu'il y a eu unanimité parmi les intervenants pour admettre la nécessité de mettre à niveau le cadre juridique et institutionnel actuel régissant cette question et de mettre un terme à la confusion qui règne dans ce domaine.

Mais, s'il est impératif de mettre fin à la situation de désordre actuel et de réformer le cadre normatif et institutionnel existant en la matière depuis un demi siècle (décret n°2-57-1256 du 29 Août 1957), il apparaît que cette réforme doit s'intégrer dans le cadre global de la politique migratoire afin de répondre aux nouveaux défis et mutations de ce phénomène dans ses liens avec l'asile et les mouvements des réfugiés au niveau mondial.

D'autre part, le futur cadre juridique et institutionnel qui est en cours d'élaboration devra être conforme aux principes et règles fondamentaux garantissant les droits et les libertés des réfugiés et des demandeurs d'asile.

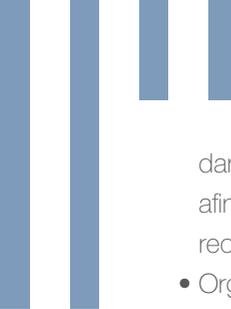
Dans la même optique, l'accent a été mis à plusieurs reprises sur le droit souverain du Maroc de contrôler l'accès et l'installation sur son territoire, droit régalien certes, mais qui doit être exercé dans le strict respect des accords internationaux librement contractés par le Maroc et ne portant pas atteinte à ses intérêts nationaux.

Le projet d'une réforme du droit d'asile, qui est en cours d'élaboration par une commission interministérielle et qui sera soumis au gouvernement marocain, s'inspire sans doute des modèles et systèmes internationaux en la matière, tout en prenant en considération les réalités marocaines, la situation géopolitique du pays et ses contraintes économiques.

L'on peut espérer aussi que ce projet de réforme traduira une conception marocaine généreuse et humanitaire de l'asile fondée sur les préceptes de l'Islam et profondément inspirée de l'illustre tradition maroco - africaine de l'hospitalité et de l'accueil de l'étranger.

Les propositions relatives aux recommandations qui émanent de cette table ronde sont les suivantes :

- Nécessité de l'adoption d'un cadre juridique et institutionnel de l'asile adapté à la protection des réfugiés et des demandeurs d'asile au Maroc et conforme aux standards internationaux en la matière ;
- Création d'une entité institutionnelle placée sous la tutelle d'une autorité gouvernementale et chargée de l'examen des demandes d'asile et de la détermination de la qualité de réfugié, sur la base de critères clairs et précis en instituant des voies de recours et en fixant des délais raisonnables dans le respect des garanties reconnues internationalement aux réfugiés et demandeurs d'asile ;
- Dans l'attente de l'adoption du futur cadre juridique et institutionnel relatif à l'asile, renforcement des institutions gouvernementales existantes et de leurs compétences à traiter les demandes d'asile conformément aux standards internationaux dans ce domaine ;
- Incorporation du principe de non refoulement (Art.33 de la convention de Genève de 1951) dans la future législation nationale sur l'asile, le respect de ce principe étant fondamental pour la protection des réfugiés et des demandeurs d'asile ;
- Tenir compte dans l'élaboration du cadre légal et institutionnel de l'asile des réalités et des spécificités du Maroc et de son contexte géopolitique ainsi que de ses possibilités économiques ;
- Considérer l'asile et la protection des réfugiés dans un contexte stratégique global impliquant la responsabilité et la coopération des pays d'origine, de transit et de destination, étant entendu qu'aucun Etat ne peut subir tout seul la charge de la protection et de l'assistance des réfugiés ;
- Nécessité d'adopter et de développer une approche régionale qui prend en compte les besoins spécifiques et les situations particulières des Etats concernés par la présence des réfugiés et des demandeurs d'asile sur leur territoire ;
- Poursuite et renforcement de la coopération des autorités marocaines avec l'UNHCR



dans le cadre du mandat de ce dernier et des engagements internationaux du Maroc, afin d'assurer une meilleure protection juridique aux réfugiés et demandeurs d'asile reconnus par l'UNHCR ;

- Organisation d'autres rencontres (tables rondes, ateliers...) par le CCDH, l'UNHCR et les autorités gouvernementales compétentes, en associant les chercheurs et les ONG concernés, pour approfondir le débat et la réflexion sur d'autres aspects spécifiques ou techniques de l'asile et de la protection des réfugiés au Maroc non moins importants.

Annexes

Programme

08h30 : Accueil des participants

09h00 : Allocutions d'ouverture

Allocution de *M. Ahmed HERZENNI, Président du Conseil Consultatif des Droits de l'Homme (CCDH) ;*

Allocution de *M. Johannes VAN DER KLAUW, Représentant d' UNHCR au Maroc.*

09h30 : Pause café

Présidence de la session du matin : M. Driss Ajbali, membre du CCDH

09h45 : Le Droit International des Réfugiés et le Mandat de l'UNHCR. Situation des Réfugiés au Maroc du point de vue d'UNHCR à travers ses différentes activités.

Intervenante : Mme. Anne TRIBOULET, Chargée de protection (UNHCR) (30 minutes).

10h15 : Débat (30 minutes)

10h45 : Les flux migratoires et la protection des réfugiés - défis et perspectives

Intervenant: M. Mohamed CHAREF, professeur universitaire (30 minutes).

11h15 : Débat (30 minutes)

11h45 : Les recommandations pour l'amélioration du cadre juridique et institutionnel de protection des réfugiés au Maroc.

Intervenante : Mme. Carolin SPANNUTH VERMA, Représentant adjoint d'UNHCR Maroc (30 minutes).

12h15 : Débat (30 minutes)

12h45 : Déjeuner-buffet (75 minutes)

Présidence de la session de l'après-midi : Mme. Carolin Spannuth Verma, Représentant adjoint de l'UNHCR Maroc

14h00 : La mise en œuvre de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et le Protocole (1967) y afférant au Maroc.

Analyse de la législation actuelle relative à la protection des réfugiés

Intervenant : M. Abdelhamid EL OUALI, Professeur universitaire (30 minutes).

14h30 : La mise en œuvre de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et le Protocole (1967) y afférant au Maroc.

Analyse de la législation actuelle relative à la protection des réfugiés

Les obligations et prérogatives de l'Etat.

15h30 : Débat (30 minutes)

16h00 : Pause café

16h30 : Résumé des débats : Conclusions et Recommandations.

Intervenant : Mohamed AAMARTI (30 minutes).

Convention relative au statut des réfugiés

Entrée en vigueur : le 22 avril 1954, conformément aux dispositions de l'article 43.

Adoptée le 28 juillet 1951 par une conférence de plénipotentiaires sur le statut des réfugiés et des apatrides convoquée par l'Organisation des Nations Unies en application de la résolution 429 (V) de l'Assemblée générale en date du 14 décembre 1950

Préambule

Les Hautes Parties contractantes

Considérant que la Charte des Nations Unies et la Déclaration universelle des droits de l'homme approuvée le 10 décembre 1948 par l'Assemblée générale ont affirmé le principe que les êtres humains, sans discrimination, doivent jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Considérant que l'Organisation des Nations Unies a, à plusieurs reprises, manifesté la profonde sollicitude qu'elle éprouve pour les réfugiés et qu'elle s'est préoccupée d'assurer à ceux-ci l'exercice le plus large possible des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Considérant qu'il est désirable de réviser et de codifier les accords internationaux antérieurs relatifs au statut des réfugiés et d'étendre l'application de ces instruments et la protection qu'ils constituent pour les réfugiés au moyen d'un nouvel accord ;

Considérant qu'il peut résulter de l'octroi du droit d'asile des charges exceptionnellement lourdes pour certains pays et que la solution satisfaisante des problèmes dont l'Organisation des Nations Unies a reconnu la portée et le caractère internationaux, ne saurait, dans cette hypothèse, être obtenue sans une solidarité internationale ;

Exprimant le vœu que tous les Etats, reconnaissant le caractère social et humanitaire du problème des réfugiés, fassent tout ce qui est en leur pouvoir pour éviter que ce problème ne devienne une cause de tension entre Etats ;

Prenant acte de ce que le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés a pour tâche de veiller à l'application des conventions internationales qui assurent la protection des réfugiés, et reconnaissant que la coordination effective des mesures prises pour résoudre ce problème dépendra de la coopération des Etats avec le Haut Commissaire.

Sont convenues des dispositions ci-après :

Chapitre premier : Dispositions générales

Article premier : Définition du terme «réfugié»

A. Aux fins de la présente Convention, le terme «réfugié» s'appliquera à toute personne :

1. Qui a été considérée comme réfugiée en application des Arrangements du 12 mai 1926 et du 30 juin 1928, ou en application des Conventions du 28 octobre 1933 et du 10 février 1938 et du Protocole du 14 septembre 1939 ou encore en application de la Constitution de l'Organisation internationale pour les réfugiés.

Les décisions de non-éligibilité prise par l'Organisation internationale pour les réfugiés pendant la durée de son mandat ne font pas obstacle à ce que la qualité de réfugié soit accordée à des personnes qui remplissent les conditions prévues au paragraphe 2 de la présente section.

2. Qui, par suite d'événements survenus avant le premier janvier 1951 et craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner.

Dans le cas d'une personne qui a plus d'une nationalité, l'expression «du pays dont elle a la nationalité» vise chacun des pays dont cette personne a la nationalité. Ne sera pas considérée comme privée de la protection du pays dont elle a la nationalité toute personne qui, sans raison valable fondée sur une crainte justifiée, ne s'est pas réclamée de la protection de l'un des pays dont elle a la nationalité.

B. 1. Aux fins de la présente Convention, les mots «événements survenus avant le premier janvier 1951» figurant à l'article 1, section A, pourront être compris dans le sens de soit a) «événements survenus avant le premier janvier 1951 en Europe», soit b) «événements survenus avant le premier janvier 1951 en Europe ou ailleurs» ; et chaque Etat contractant fera, au moment de la signature, de la ratification ou de l'adhésion, une déclaration précisant la portée qu'il entend donner à cette expression au point de vue des obligations assumées par lui en vertu de la présente Convention.

2. Tout Etat contractant qui a adopté la formule a pourra à tout moment étendre ses obligations en adoptant la formule b par notification adressée au Secrétaire général des Nations Unies.

C. Cette Convention cessera, dans les cas ci-après, d'être applicable à toute personne visée par les dispositions de la section A ci-dessus :

1. Si elle s'est volontairement réclamée à nouveau de la protection du pays dont elle a la nationalité ;
ou

2. Si, ayant perdu sa nationalité, elle l'a volontairement recouvrée ; ou

3. Si elle a acquis une nouvelle nationalité et jouit de la protection du pays dont elle a acquis la nationalité ; ou

4. Si elle est retournée volontairement s'établir dans le pays qu'elle a quitté ou hors duquel elle est demeurée de crainte d'être persécutée ; ou

5. Si, les circonstances à la suite desquelles elle a été reconnue comme réfugiée ayant cessé d'exister, elle ne peut plus continuer à refuser de se réclamer de la protection du pays dont elle a la nationalité ;

Etant entendu, toutefois, que les dispositions du présent paragraphe ne s'appliqueront pas à tout réfugié visé au paragraphe 1 de la section A du présent article qui peut invoquer, pour refuser de se réclamer de la protection du pays dont il a la nationalité, des raisons impérieuses tenant à des persécutions antérieures ;

6. S'agissant d'une personne qui n'a pas de nationalité, si, les circonstances à la suite desquelles elle a été reconnue comme réfugiée ayant cessé d'exister, elle est en mesure de retourner dans le pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle ;

Etant entendu, toutefois, que les dispositions du présent paragraphe ne s'appliqueront pas à tout réfugié visé au paragraphe 1 de la section A du présent article qui peut invoquer, pour refuser de retourner dans le pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, des raisons impérieuses tenant à des persécutions antérieures.

D. Cette Convention ne sera pas applicable aux personnes qui bénéficient actuellement d'une protection ou d'une assistance de la part d'un organisme ou d'une institution des Nations Unies autre que le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.

Lorsque cette protection ou cette assistance aura cessé pour une raison quelconque, sans que le sort de ces personnes ait été définitivement réglé, conformément aux résolutions y relatives adoptées par l'Assemblée générale des Nations Unies, ces personnes bénéficieront de plein droit du régime de cette Convention.

E. Cette Convention ne sera pas applicable à une personne considérée par les autorités compétentes du pays dans lequel cette personne a établi sa résidence comme ayant les droits et les obligations attachés à la possession de la nationalité de ce pays.

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

- a- Qu'elles ont commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité, au sens des instruments internationaux élaborés pour prévoir des dispositions relatives à ces crimes ;
- b- Qu'elles ont commis un crime grave de droit commun en dehors du pays d'accueil avant d'y être admises comme réfugiés ;
- c- Qu'elles se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies.

Article 2 : Obligations générales

Tout réfugié a, à l'égard du pays où il se trouve, des devoirs qui comportent notamment l'obligation de se conformer aux lois et règlements ainsi qu'aux mesures prises pour le maintien de l'ordre public.

Article 3 : Non-discrimination

Les Etats contractants appliqueront les dispositions de cette Convention aux réfugiés sans discrimination quant à la race, la religion ou le pays d'origine.

Article 4 : Religion

Les Etats contractants accorderont aux réfugiés sur leur territoire un traitement au moins aussi favorable que celui accordé aux nationaux en ce qui concerne la liberté de pratiquer leur religion et en ce qui concerne la liberté d'instruction religieuse de leurs enfants.

Article 5 : Droits accordés indépendamment de cette Convention

Aucune disposition de cette Convention ne porte atteinte aux autres droits et avantages accordés, indépendamment de cette Convention, aux réfugiés.

Article 6 : L'expression «dans les mêmes circonstances»

Aux fins de cette Convention, les termes «dans les mêmes circonstances» impliquent que toutes les conditions (et notamment celles qui ont trait à la durée et aux conditions de séjour ou de résidence) que l'intéressé devrait remplir, pour pouvoir exercer le droit en question, s'il n'était pas un réfugié, doivent être remplies par lui à l'exception des conditions qui, en raison de leur nature, ne peuvent être remplies par un réfugié.

Article 7 : Dispense de réciprocité

1. Sous réserve des dispositions plus favorables prévues par cette Convention, tout Etat contractant accordera aux réfugiés le régime qu'il accorde aux étrangers en général.
2. Après un délai de résidence de trois ans, tous les réfugiés bénéficieront, sur le territoire des Etats contractants, de la dispense de réciprocité législative.
3. Tout Etat contractant continuera à accorder aux réfugiés les droits et avantages auxquels ils pouvaient déjà prétendre, en l'absence de réciprocité, à la date d'entrée en vigueur de cette Convention pour ledit Etat.
4. Les Etats contractants envisageront avec bienveillance la possibilité d'accorder aux réfugiés, en l'absence de réciprocité, des droits et des avantages outre ceux auxquels ils peuvent prétendre en vertu des paragraphes 2 et 3 ainsi que la possibilité de faire bénéficier de la dispense de réciprocité des réfugiés qui ne remplissent pas les conditions visées aux paragraphes 2 et 3.
5. Les dispositions des paragraphes 2 et 3 ci-dessus s'appliquent aussi bien aux droits et avantages visés aux articles 13, 18, 19, 21 et 22 de cette Convention qu'aux droits et avantages qui ne sont pas prévus par elle.

Article 8 : Dispense de mesures exceptionnelles

En ce qui concerne les mesures exceptionnelles qui peuvent être prises contre la personne, les biens ou les intérêts des ressortissants d'un Etat déterminé, les Etats contractants n'appliqueront pas ces mesures à un réfugié ressortissant formellement dudit Etat uniquement en raison de sa nationalité. Les Etats contractants qui, de par leur législation, ne peuvent appliquer le principe général consacré dans cet article accorderont dans des cas appropriés des dispenses en faveur de tels réfugiés.

Article 9 : Mesures provisoires

Aucune des dispositions de la présente Convention n'a pour effet d'empêcher un Etat contractant, en temps de guerre ou dans d'autres circonstances graves et exceptionnelles, de prendre provisoirement, à l'égard d'une personne déterminée, les mesures que cet Etat estime indispensables à la sécurité nationale, en attendant qu'il soit établi par ledit Etat contractant que cette personne est effectivement un réfugié et que le maintien desdites mesures est nécessaire à son égard dans l'intérêt de sa sécurité nationale.

Article 10 : Continuité de résidence

1. Lorsqu'un réfugié a été déporté au cours de la deuxième guerre mondiale et transporté sur le territoire de l'un des Etats contractants et y réside, la durée de ce séjour forcé comptera comme résidence régulière sur ce territoire.
2. Lorsqu'un réfugié a été déporté du territoire d'un Etat contractant au cours de la deuxième guerre mondiale et y est retourné avant l'entrée en vigueur de cette Convention pour y établir sa résidence, la période qui précède et celle qui suit cette déportation seront considérées, à toutes les fins pour lesquelles une résidence ininterrompue est nécessaire, comme ne constituant qu'une seule période ininterrompue.

Article 11 : Gens de mer réfugiés

Dans le cas de réfugiés régulièrement employés comme membres de l'équipage à bord d'un navire battant pavillon d'un Etat contractant, cet Etat examinera avec bienveillance la possibilité d'autoriser lesdits réfugiés à s'établir sur son territoire et de leur délivrer des titres de voyage ou de les admettre à titre temporaire sur son territoire, afin, notamment, de faciliter leur établissement dans un autre pays.

Chapitre II : Condition juridique

Article 12 : Statut personnel

1. Le statut personnel de tout réfugié sera régi par la loi du pays de son domicile ou, à défaut de domicile, par la loi du pays de sa résidence.

2. Les droits précédemment acquis par le réfugié et découlant du statut personnel, et notamment ceux qui résultent du mariage, seront respectés par tout Etat contractant, sous réserve, le cas échéant, de l'accomplissement des formalités prévues par la législation dudit Etat, étant entendu, toutefois, que le droit en cause doit être de ceux qui auraient été reconnus par la législation dudit Etat si l'intéressé n'était devenu un réfugié.

Article 13 : Propriété mobilière et immobilière

Les Etats contractants accorderont à tout réfugié un traitement aussi favorable que possible et de toute façon un traitement qui ne soit pas moins favorable que celui qui est accordé, dans les mêmes circonstances, aux étrangers en général en ce qui concerne l'acquisition de la propriété mobilière et immobilière et autres droits s'y rapportant, le louage et les autres contrats relatifs à la propriété mobilière et immobilière.

Article 14 : Propriété intellectuelle et industrielle

En matière de protection de la propriété industrielle, notamment d'inventions, dessins, modèles, marques de fabrique, nom commercial, et en matière de protection de la propriété littéraire, artistique et scientifique, tout réfugié bénéficiera dans le pays où il a sa résidence habituelle de la protection qui est accordée aux nationaux dudit pays. Dans le territoire de l'un quelconque des autres Etats contractants, il bénéficiera de la protection qui est accordée dans ledit territoire aux nationaux du pays dans lequel il a sa résidence habituelle.

Article 15 : Droit d'association

Les Etats contractants accorderont aux réfugiés qui résident régulièrement sur leur territoire, en ce qui concerne les associations à but non politique et non lucratif et les syndicats professionnels, le traitement le plus favorable accordé aux ressortissants d'un pays étranger dans les mêmes circonstances.

Article 16 : Droit d'ester en justice

1. Tout réfugié aura, sur le territoire des Etats contractants, libre et facile accès devant les tribunaux.
2. Dans l'Etat contractant où il a sa résidence habituelle, tout réfugié jouira du même traitement qu'un ressortissant en ce qui concerne l'accès aux tribunaux, y compris l'assistance judiciaire et l'exemption de la caution judicatum solvi.
3. Dans les Etats contractants autres que celui où il a sa résidence habituelle, et en ce qui concerne

les questions visées au paragraphe 2, tout réfugié jouira du même traitement qu'un national du pays dans lequel il a sa résidence habituelle.

Chapitre III : Emplois lucratifs

Article 17 : Professions salariées

1. Les Etats contractants accorderont à tout réfugié résidant régulièrement sur leur territoire le traitement le plus favorable accordé, dans les mêmes circonstances, aux ressortissants d'un pays étranger en ce qui concerne l'exercice d'une activité professionnelle salariée.

2. En tout cas, les mesures restrictives imposées aux étrangers ou à l'emploi d'étrangers pour la protection du marché national du travail ne seront pas applicables aux réfugiés qui en étaient déjà dispensés à la date de l'entrée en vigueur de cette Convention par l'Etat contractant intéressé, ou qui remplissent l'une des conditions suivantes :

- a- Compter trois ans de résidence dans le pays ;
- b- Avoir pour conjoint une personne possédant la nationalité du pays de résidence. Un réfugié ne pourrait invoquer le bénéfice de cette disposition au cas où il aurait abandonné son conjoint ;
- c- Avoir un ou plusieurs enfants possédant la nationalité du pays de résidence.

3. Les Etats contractants envisageront avec bienveillance l'adoption de mesures tendant à assimiler les droits de tous les réfugiés en ce qui concerne l'exercice des professions salariées à ceux de leurs nationaux et ce, notamment pour les réfugiés qui sont entrés sur leur territoire en application d'un programme de recrutement de la main-d'oeuvre ou d'un plan d'immigration.

Article 18 : Professions non salariées

Les Etats contractants accorderont aux réfugiés se trouvant régulièrement sur leur territoire un traitement aussi favorable que possible et en tout cas un traitement non moins favorable que celui accordé dans les mêmes circonstances aux étrangers en général, en ce qui concerne l'exercice d'une profession non salariée dans l'agriculture, l'industrie, l'artisanat et le commerce, ainsi que la création de sociétés commerciales et industrielles.

Article 19 : Professions libérales

1. Tout Etat contractant accordera aux réfugiés résidant régulièrement sur son territoire, qui sont titulaires de diplômes reconnus par les autorités compétentes dudit Etat et qui sont désireux d'exercer une profession libérale, un traitement aussi favorable que possible et en tout cas un traitement non moins favorable que celui accordé, dans les mêmes circonstances, aux étrangers en général.

2. Les Etats contractants feront tout ce qui est en leur pouvoir, conformément à leurs lois et constitutions, pour assurer l'installation de tels réfugiés dans les territoires, autres que le territoire métropolitain, dont ils assument la responsabilité des relations internationales.

Chapitre IV : Bien-être

Article 20 : Rationnement

Dans le cas où il existe un système de rationnement auquel est soumise la population dans son ensemble et qui régit la répartition générale de produits dont il y a pénurie, les réfugiés seront traités comme les nationaux.

Article 21 : Logement

En ce qui concerne le logement, les Etats contractants accorderont, dans la mesure où cette question tombe sous le coup des lois et règlements ou est soumise au contrôle des autorités publiques, aux réfugiés résidant régulièrement sur leur territoire un traitement aussi favorable que possible ; ce traitement ne saurait être, en tout cas, moins favorable que celui qui est accordé, dans les mêmes circonstances, aux étrangers en général.

Article 22 : Education publique

1. Les Etats contractants accorderont aux réfugiés le même traitement qu'aux nationaux en ce qui concerne l'enseignement primaire.

2. Les Etats contractants accorderont aux réfugiés un traitement aussi favorable que possible, et en tout cas non moins favorable que celui qui est accordé aux étrangers en général dans les mêmes circonstances quant aux catégories d'enseignement autre que l'enseignement primaire et notamment en ce qui concerne l'accès aux études, la reconnaissance de certificats d'études, de diplômes et de titres universitaires délivrés à l'étranger, la remise des droits et taxes et l'attribution de bourses d'études.

Article 23 : Assistance publique

Les Etats contractants accorderont aux réfugiés résidant régulièrement sur leur territoire le même traitement en matière d'assistance et de secours publics qu'à leurs nationaux.

Article 24 : Législation du travail et sécurité sociale

1. Les Etats contractants accorderont aux réfugiés résidant régulièrement sur leur territoire le même traitement qu'aux nationaux en ce qui concerne les matières suivantes :

- a- Dans la mesure où ces questions sont réglementées par la législation ou dépendent des autorités administratives : la rémunération, y compris les allocations familiales lorsque ces allocations font partie de la rémunération, la durée du travail, les heures supplémentaires, les congés payés, les restrictions au travail à domicile, l'âge d'admission à l'emploi, l'apprentissage et la formation professionnelle, le travail des femmes et des adolescents et la jouissance des avantages offerts par les conventions collectives ;
- b- La sécurité sociale (les dispositions légales relatives aux accidents du travail, aux maladies professionnelles, à la maternité, à la maladie, à l'invalidité, à la vieillesse et au décès, au chômage, aux charges de famille, ainsi qu'à tout autre risque qui, conformément à la législation nationale, est couvert par un système de sécurité sociale), sous réserve :
 - i- Des arrangements appropriés visant le maintien des droits acquis et des droits en cours d'acquisition ;
 - ii- Des dispositions particulières prescrites par la législation nationale du pays de résidence et visant les prestations ou fractions de prestations payables exclusivement sur les fonds publics, ainsi que les allocations versées aux personnes qui ne réunissent pas les conditions de cotisation exigées pour l'attribution d'une pension normale.

2. Les droits à prestation ouverts par le décès d'un réfugié survenu du fait d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle ne seront pas affectés par le fait que l'ayant droit réside en dehors du territoire de l'Etat contractant.

3. Les Etats contractants étendront aux réfugiés le bénéfice des accords qu'ils ont conclus ou viendront à conclure entre eux, concernant le maintien des droits acquis ou en cours d'acquisition en matière de sécurité sociale, pour autant que les réfugiés réunissent les conditions prévues pour les nationaux des pays signataires des accords en question.

4. Les Etats contractants examineront avec bienveillance la possibilité d'étendre, dans toute la mesure du possible, aux réfugiés le bénéfice d'accords similaires qui sont ou seront en vigueur entre ces Etats contractants et des Etats non contractants.

Chapitre V : Mesures administratives

Article 25 : Aide administrative

1. Lorsque l'exercice d'un droit par un réfugié nécessiterait normalement le concours d'autorités étrangères auxquelles il ne peut recourir, les Etats contractants sur le territoire desquels il réside veilleront à ce que ce concours lui soit fourni soit par leurs propres autorités, soit par une autorité internationale.

2. La ou les autorités visées au paragraphe 1 délivreront ou feront délivrer, sous leur contrôle, aux réfugiés les documents ou certificats qui normalement seraient délivrés à un étranger par ses autorités nationales ou par leur intermédiaire.

3. Les documents ou certificats ainsi délivrés remplaceront les actes officiels délivrés à des étrangers par leurs autorités nationales ou par leur intermédiaire, et feront foi jusqu'à preuve du contraire.

4. Sous réserve des exceptions qui pourraient être admises en faveur des indigents, les services mentionnés dans le présent article pourront être rétribués ; mais ces rétributions seront modérées et en rapport avec les perceptions opérées sur les nationaux à l'occasion de services analogues.

5. Les dispositions de cet article n'affectent en rien les articles 27 et 28.

Article 26 : Liberté de circulation

Tout Etat contractant accordera aux réfugiés se trouvant régulièrement sur son territoire le droit d'y choisir leur lieu de résidence et d'y circuler librement sous les réserves instituées par la réglementation applicable aux étrangers en général dans les mêmes circonstances.

Article 27 : Pièces d'identité

Les Etats contractants délivreront des pièces d'identité à tout réfugié se trouvant sur leur territoire et qui ne possède pas un titre de voyage valable.

Article 28 : Titres de voyage

1. Les Etats contractants délivreront aux réfugiés résidant régulièrement sur leur territoire des titres de voyage destinés à leur permettre de voyager hors de ce territoire à moins que des raisons impérieuses de sécurité nationale ou d'ordre public ne s'y opposent ; les dispositions de l'annexe à cette Convention s'appliqueront à ces documents. Les Etats contractants pourront délivrer un titre de voyage à tout autre réfugié se trouvant sur leur territoire ; ils accorderont une attention particulière aux cas de réfugiés se trouvant sur leur territoire et qui ne sont pas en mesure d'obtenir un titre de voyage du pays de leur résidence régulière.

2. Les documents de voyage délivrés aux termes d'accords internationaux antérieurs par les parties à ces accords seront reconnus par les Etats contractants et traités comme s'ils avaient été délivrés aux réfugiés en vertu du présent article.

Article 29 : Charges fiscales

1. Les Etats contractants n'assujettiront pas les réfugiés à des droits, taxes, impôts, sous quelque dénomination que ce soit, autres ou plus élevés que ceux qui sont ou qui seront perçus sur leurs nationaux dans des situations analogues.

2. Les dispositions du paragraphe précédent ne s'opposent pas à l'application aux réfugiés des dispositions des lois et règlements concernant les taxes afférentes à la délivrance aux étrangers de documents administratifs, pièces d'identité y comprises.

Article 30 - Transfert des avoirs

1. Tout Etat contractant permettra aux réfugiés, conformément aux lois et règlements de leur pays, de transférer les avoirs qu'ils ont fait entrer sur son territoire dans le territoire d'un autre pays où ils ont été admis afin de s'y réinstaller.

2. Tout Etat contractant accordera sa bienveillante attention aux demandes présentées par des réfugiés qui désirent obtenir l'autorisation de transférer tous autres avoirs nécessaires à leur réinstallation dans un autre pays où ils ont été admis afin de s'y réinstaller.

Article 31 : Réfugiés en situation irrégulière dans le pays d'accueil

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

2. Les Etats contractants n'appliqueront aux déplacements de ces réfugiés d'autres restrictions que celles qui sont nécessaires ; ces restrictions seront appliquées seulement en attendant que le statut de ces réfugiés dans le pays d'accueil ait été régularisé ou qu'ils aient réussi à se faire admettre dans un autre pays. En vue de cette dernière admission, les Etats contractants accorderont à ces réfugiés un délai raisonnable ainsi que toutes facilités nécessaires.

Article 32 : Expulsion

1. Les Etats contractants n'expulseront un réfugié se trouvant régulièrement sur leur territoire que pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public.

2. L'expulsion de ce réfugié n'aura lieu qu'en exécution d'une décision rendue conformément à la procédure par la loi. Le réfugié devra, sauf si des raisons impérieuses de sécurité nationale s'y opposent, être admis à fournir des preuves tendant à le disculper, à présenter un recours et à se faire représenter à cet effet devant une autorité compétente ou devant une ou plusieurs personnes spécialement désignées par l'autorité compétente.

3. Les Etats contractants accorderont à un tel réfugié un délai raisonnable pour lui permettre de chercher à se faire admettre régulièrement dans un autre pays. Les Etats contractants peuvent appliquer, pendant ce délai, telle mesure d'ordre interne qu'ils jugeront opportune.

Article 33 : Défense d'expulsion et de refoulement

1. Aucun des Etats 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.

2. Le bénéfice de la présente disposition ne pourra toutefois être invoqué par un réfugié qu'il y aura des raisons sérieuses de considérer comme un danger pour la sécurité du pays où il se trouve ou qui, ayant été l'objet d'une condamnation définitive pour un crime ou délit particulièrement grave, constitue une menace pour la communauté dudit pays.

Article 34 : Naturalisation

Les Etats contractants faciliteront, dans toute la mesure possible, l'assimilation et la naturalisation des réfugiés. Ils s'efforceront notamment d'accélérer la procédure de naturalisation et de réduire, dans toute la mesure possible, les taxes et les frais de cette procédure.

Chapitre VI : Dispositions exécutoires et transitoires

Article 35 : Coopération des autorités nationales avec les Nations Unies

1. Les Etats contractants s'engagent à 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.

2. Afin de permettre au Haut Commissariat ou à toute autre institution des Nations Unies qui lui succéderait de présenter des rapports aux organes compétents des Nations Unies, les Etats contractants s'engagent à leur fournir dans la forme appropriée les informations et les données statistiques demandées relatives :

- a- Au statut des réfugiés ;
- b- A la mise en œuvre de cette Convention, et
- c- Aux lois, règlements et décrets, qui sont ou entreront en vigueur en ce qui concerne les réfugiés.

Article 36 : Renseignements portant sur les lois et règlements nationaux

Les Etats contractants communiqueront au Secrétaire général des Nations Unies le texte des lois et des règlements qu'ils pourront promulguer pour assurer l'application de cette Convention.

Article 37 : Relations avec les conventions antérieures

Sans préjudice des dispositions du paragraphe 2 de l'article 28, cette Convention remplace, entre les parties à la Convention, les accords des 5 juillet 1922, 31 mai 1924, 12 mai 1926, 30 juin 1928 et 30 juillet 1935, ainsi que les Conventions des 28 octobre 1933, 10 février 1938, le Protocole du 14 septembre 1939 et l'Accord du 15 octobre 1946.

Chapitre VII : Clauses finales

Article 38 : Règlement des différends

Tout différend entre les parties à cette Convention relatif à son interprétation ou à son application qui n'aura pu être réglé par d'autres moyens sera soumis à la Cour internationale de Justice à la demande de l'une des parties au différend.

Article 39 : Signature, ratification et adhésion

1. Cette Convention sera ouverte à la signature à Genève le 28 juillet 1951 et, après cette date, déposée auprès du Secrétaire général des Nations Unies. Elle sera ouverte à la signature à l'Office européen des Nations Unies du 28 juillet au 31 août 1951, puis ouverte à nouveau à la signature au Siège de l'Organisation des Nations Unies du 17 septembre 1951 au 31 décembre 1952.

2. Cette Convention sera ouverte à la signature de tous les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies ainsi que de tout autre Etat non membre invité à la Conférence de plénipotentiaires sur le statut des réfugiés et des apatrides ou de tout Etat auquel l'Assemblée générale aura adressé une invitation à signer. Elle devra être ratifiée et les instruments de ratification seront déposés auprès du Secrétaire général des Nations Unies.

3. Les Etats visés au paragraphe 2 du présent article pourront adhérer à cette Convention à dater du 28 juillet 1951. L'adhésion se fera par le dépôt d'un instrument d'adhésion auprès du Secrétaire général des Nations Unies.

Article 40 : Clause d'application territoriale

1. Tout Etat pourra, au moment de la signature, ratification ou adhésion, déclarer que cette Convention s'étendra à l'ensemble des territoires qu'il représente sur le plan international, ou à l'un ou plusieurs d'entre eux. Une telle déclaration produira ses effets au moment de l'entrée en vigueur de la Convention pour ledit Etat.

2. A tout moment ultérieur cette extension se fera par notification adressée au Secrétaire général des Nations Unies et produira ses effets à partir du quatre-vingt-dixième jour qui suivra la date à laquelle le Secrétaire général des Nations Unies aura reçu la notification ou à la date d'entrée en vigueur de la Convention pour ledit Etat si cette dernière date est postérieure.

3. En ce qui concerne les territoires auxquels cette Convention ne s'appliquerait pas à la date de la signature, ratification ou adhésion, chaque Etat intéressé examinera la possibilité de prendre aussitôt que possible toutes mesures nécessaires afin d'aboutir à l'application de cette Convention auxdits territoires sous réserve, le cas échéant, de l'assentiment des gouvernements de ces territoires qui serait requis pour des raisons constitutionnelles.

Article 41 : Clause fédérale

Dans le cas d'un Etat fédératif ou non unitaire, les dispositions ci-après s'appliqueront :

- a- En ce qui concerne les articles de cette Convention dont la mise en oeuvre relève de l'action législative du pouvoir législatif fédéral, les obligations du gouvernement fédéral seront, dans cette mesure, les mêmes que celles des parties qui ne sont pas des Etats fédératifs ;
- b- En ce qui concerne les articles de cette Convention dont l'application relève de l'action législative

de chacun des Etats, provinces ou cantons constituants, qui ne sont pas, en vertu du système constitutionnel de la fédération, tenus de prendre des mesures législatives, le gouvernement fédéral portera le plus tôt possible, et avec son avis favorable, lesdits articles à la connaissance des autorités compétentes des Etats, provinces ou cantons ;

- c- Un Etat fédératif partie à cette Convention communiquera, à la demande de tout autre Etat contractant qui lui aura été transmise par le Secrétaire général des Nations Unies, un exposé de la législation et des pratiques en vigueur dans la fédération et ses unités constituantes en ce qui concerne telle ou telle disposition de la Convention, indiquant la mesure dans laquelle effet a été donné, par une action législative ou autre, à ladite disposition.

Article 42 : Réserves

1. Au moment de la signature, de la ratification ou de l'adhésion, tout Etat pourra formuler des réserves aux articles de la Convention autres que les articles 1, 3, 4, 16 (1), 33, 36 à 46 inclus.
2. Tout Etat contractant ayant formulé une réserve conformément au paragraphe 1 de cet article pourra à tout moment la retirer par une communication à cet effet adressée au Secrétaire général des Nations Unies.

Article 43 : Entrée en vigueur

1. Cette Convention entrera en vigueur le quatre-vingt-dixième jour qui suivra la date du dépôt du sixième instrument de ratification ou d'adhésion.
2. Pour chacun des Etats qui ratifieront la Convention ou y adhéreront après le dépôt du sixième instrument de ratification ou d'adhésion, elle entrera en vigueur le quatre-vingt-dixième jour qui suivra la date du dépôt par cet Etat de son instrument de ratification ou d'adhésion.

Article 44 : Dénonciation

1. Tout Etat contractant pourra dénoncer la Convention à tout moment par notification adressée au Secrétaire général des Nations Unies.
2. La dénonciation prendra effet pour l'Etat intéressé un an après la date à laquelle elle aura été reçue par le Secrétaire général des Nations Unies.
3. Tout Etat qui a fait une déclaration ou une notification conformément à l'article 40 pourra notifier ultérieurement au Secrétaire général des Nations Unies que la Convention cessera de s'appliquer à tout territoire désigné dans la notification. La Convention cessera alors de s'appliquer au territoire en question un an après la date à laquelle le Secrétaire général aura reçu cette notification.

Article 45 : Révision

1. Tout Etat contractant pourra en tout temps, par voie de notification adressée au Secrétaire général des Nations Unies, demander la révision de cette Convention.
2. L'Assemblée générale des Nations Unies recommandera les mesures à prendre, le cas échéant, au sujet de cette demande.

Article 46 : Notification par le Secrétaire général des Nations Unies

Le Secrétaire général des Nations Unies notifiera à tous les Etats Membres des Nations Unies et aux Etats non membres visés à l'article 39 :

- a- Les déclarations et les notifications visées à la section B de l'article premier ;
- b- Les signatures, ratifications et adhésions visées à l'article 39 ;
- c- Les déclarations et les notifications visées à l'article 40 ;
- d- Les réserves formulées ou retirées visées à l'article 42 ;
- e- La date à laquelle cette Convention entrera en vigueur, en application de l'article 43 ;
- f- Les dénonciations et les notifications visées à l'article 44 ;
- g - Les demandes de révision visées à l'article 45.

En foi de quoi les soussignés, à ce dûment autorisés, ont signé la présente Convention au nom de leurs gouvernements respectifs.

Fait à Genève, le vingt-huit juillet mil neuf cent cinquante et un, en un seul exemplaire, dont les textes anglais et français font également foi, qui sera déposé aux archives de l'Organisation des Nations Unies et dont des copies certifiées conformes seront remises à tous les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies et aux Etats non membres visés à l'article 39.

Protocole relatif au statut des réfugiés

Dans sa résolution 1186 (XLI) du 18 novembre 1966, le Conseil économique et social a pris acte du Protocole avec approbation. Dans sa résolution 2198 (XXI) du 16 décembre 1966, l'Assemblée générale a pris acte du Protocole et a prié le Secrétaire général d'en communiquer le texte aux Etats visés à l'article V dudit Protocole en vue de les mettre en mesure d'y adhérer

Entrée en vigueur : le 4 octobre 1967, conformément aux dispositions de l'article VIII

Les Etats parties au présent Protocole,

Considérant que la Convention relative au statut des réfugiés signée à Genève le 28 juillet 1951 (ci-après dénommée la Convention) ne s'applique qu'aux personnes qui sont devenues réfugiées par suite d'événements survenus avant le 1er janvier 1951,

Considérant que de nouvelles catégories de réfugiés sont apparues depuis que la Convention a été adoptée et que, de ce fait, lesdits réfugiés peuvent ne pas être admis au bénéfice de la Convention,

Considérant qu'il est souhaitable que le même statut s'applique à tous les réfugiés couverts par la définition donnée dans la Convention sans qu'il soit tenu compte de la date limite du 1er janvier 1951,

Sont convenus de ce qui suit :

Article 1 : Disposition générale

1. Les Etats parties au présent Protocole s'engagent à appliquer aux réfugiés, tels qu'ils sont définis ci-après, les articles 2 à 34 inclus de la Convention.

2. Aux fins du présent Protocole, le terme «réfugié», sauf en ce qui concerne l'application du paragraphe 3 du présent article, s'entend de toute personne répondant à la définition donnée à l'article premier de la Convention comme si les mots «par suite d'événements survenus avant le 1er janvier 1951 et...» et les mots «... à la suite de tels événements» ne figuraient pas au paragraphe 2 de la section A de l'article premier.

3. Le présent Protocole sera appliqué par les Etats qui y sont parties sans aucune limitation géographique ; toutefois, les déclarations déjà faites en vertu de l'alinéa a du paragraphe 1 de la section B de l'article premier de la Convention par des Etats déjà parties à celle-ci s'appliqueront aussi sous le régime du présent Protocole, à moins que les obligations de l'Etat déclarant n'aient été étendues conformément au paragraphe 2 de la section B de l'article premier de la Convention.

Article 2 : Coopération des autorités nationales avec les Nations Unies

1. Les Etats parties au présent Protocole s'engagent à 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 du présent Protocole.

2. Afin de permettre au Haut Commissariat ou à toute autre institution des Nations Unies qui lui succéderait de présenter des rapports aux organes compétents des Nations Unies, les Etats parties au

présent Protocole s'engagent à leur fournir, dans la forme appropriée, les informations et les données statistiques demandées relatives :

- a- Au statut des réfugiés ;
- b- A la mise en oeuvre du présent Protocole ;
- c- Aux lois, règlements et décrets qui sont ou entreront en vigueur en ce qui concerne les réfugiés.

Article 3 : Renseignements portant sur les lois et règlements nationaux

Les Etats parties au présent Protocole communiqueront au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies le texte des lois et des règlements qu'ils pourront promulguer pour assurer l'application du présent Protocole.

Article 4 : Règlement des différends

Tout différend entre les parties au présent Protocole relatif à son interprétation et à son application, qui n'aurait pu être réglé par d'autres moyens, sera soumis à la Cour internationale de Justice à la demande l'une des parties au différend.

Article 5 : Adhésion

Le présent Protocole sera ouvert à l'adhésion de tous les Etats parties à la Convention et de tout autre Etat Membre de l'Organisation des Nations Unies ou membre de l'une des institutions spécialisées ou de tout Etat auquel l'Assemblée générale aura adressé une invitation à adhérer au Protocole. L'adhésion se fera par le dépôt d'un instrument d'adhésion auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

Article 6 : Clause fédérale

Dans le cas d'un Etat fédératif ou non unitaire, les dispositions ci-après s'appliqueront :

- a- En ce qui concerne les articles de la Convention à appliquer conformément au paragraphe 1 de l'article premier du présent Protocole et dont la mise en oeuvre relève de l'action législative du pouvoir législatif fédéral, les obligations du gouvernement fédéral seront, dans cette mesure, les mêmes que celles des Etats parties qui ne sont pas des Etats fédératifs ;
- b- En ce qui concerne les articles de la Convention à appliquer conformément au paragraphe 1 de l'article premier du présent Protocole et dont l'application relève de l'action législative de chacun des Etats, provinces ou cantons constituants, qui ne sont pas, en vertu du système constitutionnel de la fédération, tenus de prendre des mesures législatives, le gouvernement fédéral portera le plus tôt possible, et avec son avis favorable, lesdits articles à la connaissance des autorités compétentes des Etats, provinces ou cantons ;
- c- Un Etat fédératif partie au présent Protocole communiquera, à la demande de tout autre Etat partie au présent Protocole qui lui aura été transmise par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, un exposé de la législation et des pratiques en vigueur dans la fédération et ses unités constituantes en ce qui concerne telle ou telle disposition de la Convention à appliquer conformément au paragraphe 1 de l'article premier du présent Protocole, indiquant la mesure dans laquelle effet a été donné, par son action législative ou autre, à ladite disposition.

Article 7 : Réserves et déclarations

1. Au moment de son adhésion, tout Etat pourra formuler des réserves sur l'article IV du présent Protocole, et au sujet de l'application, en vertu de l'article premier du présent Protocole, de toutes

dispositions de la Convention autres que celles des articles 1, 3, 4, 16 (1) et 33, à condition que, dans le cas d'un Etat partie à la Convention, les réserves faites en vertu du présent article ne s'étendent pas aux réfugiés auxquels s'applique la Convention.

2. Les réserves faites par des Etats parties à la Convention conformément à l'article 42 de ladite Convention s'appliqueront, à moins qu'elles ne soient retirées, à leurs obligations découlant du présent Protocole.

3. Tout Etat formulant une réserve en vertu du paragraphe 1 du présent article peut la retirer à tout moment par une communication adressée à cet effet au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

4. Les déclarations faites en vertu des paragraphes 1 et 2 de l'article 40 de la Convention, par un Etat partie à celle-ci, qui adhère au présent Protocole, seront censées s'appliquer sous le régime du présent Protocole, à moins que, au moment de l'adhésion, un avis contraire n'ait été notifié par la partie intéressée au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies. Les dispositions des paragraphes 2 et 3 de l'article 40 et du paragraphe 3 de l'article 44 de la Convention seront censées s'appliquer, mutatis mutandis, au présent Protocole.

Article 8 : Entrée en vigueur

1. Le présent Protocole entrera en vigueur à la date du dépôt du sixième instrument d'adhésion.

2. Pour chacun des Etats adhérant au Protocole après le dépôt du sixième instrument d'adhésion, le Protocole entrera en vigueur à la date où cet Etat aura déposé son instrument d'adhésion.

Article 9 : Dénonciation

1. Tout Etat partie au présent Protocole pourra le dénoncer à tout moment par notification adressée au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

2. La dénonciation prendra effet, pour l'Etat intéressé, un an après la date à laquelle elle aura été reçue par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

Article 10 : Notifications par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies

Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies notifiera à tous les Etats visés à l'article V, en ce qui concerne le présent Protocole, les dates d'entrée en vigueur, d'adhésion, de dépôt et de retrait de réserves, de dénonciation et de déclarations et notifications s'y rapportant.

Article 11 : Dépôt du Protocole aux archives du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies

Un exemplaire du présent Protocole, dont les textes anglais, chinois, espagnol, français et russe font également foi, signé par le Président de l'Assemblée générale et par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, sera déposé aux archives du Secrétariat de l'Organisation. Le Secrétaire général en transmettra copie certifiée conforme à tous les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies et aux autres Etats visés à l'article V.

Convention régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique

Convention régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique, OUA, 10 septembre 1969, 10 septembre 1969. Entré en vigueur le 20 juin 1974.

Preambule

Nous, Chefs d'Etat et de Gouvernement, réunis à Addis-Abéba, du 6 au 10 septembre 1969,

1. Notant avec inquiétude l'existence d'un nombre sans cesse croissant de réfugiés en Afrique, et désireux de trouver les moyens d'alléger leur misère et leurs souffrances et de leur assurer une vie et un avenir meilleurs ;

2. Reconnaissant que les problèmes des réfugiés doivent être abordés d'une manière essentiellement humanitaire pour leur trouver une solution ;

3. Conscients, néanmoins, de ce que les problèmes des réfugiés constituent une source de friction entre de nombreux Etats membres, et désireux d'enrayer à la source de telles discordes ;

4. Désireux d'établir une distinction entre un réfugié qui cherche à se faire une vie normale et paisible et une personne qui fuit son pays à seule fin d'y fomenter la subversion à partir de l'extérieur ;

5. Décidés à faire en sorte que les activités de tels éléments subversifs soient découragés, conformément à la déclaration sur le problème de la subversion et à la résolution sur le problème des réfugiés, adoptées à Accra, en 1965 ;

6. Conscients que la Charte des Nations Unies et la Déclaration universelle des Droits de l'Homme ont affirmé le principe que les êtres humains doivent jouir sans discrimination des libertés et droits fondamentaux ;

7. Rappelant la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies 2612 (XXII) du 14 décembre 1967 relative à la Déclaration sur l'asile territorial ;

8. Convaincus que tous les problèmes de notre continent doivent être résolus dans l'esprit de la Charte de l'Organisation de l'Unité Africaine et dans le cadre de l'Afrique ;

9. Reconnaissant que la Convention des Nations Unies du 28 juillet 1951 modifiée par le Protocole du 31 janvier 1967, constitue l'instrument fondamental et universel relatif au statut des réfugiés et traduit la profonde sollicitude des Etats envers les réfugiés, ainsi que leur désir d'établir des normes communes de traitement des réfugiés ;

10. Rappelant les résolutions 26 et 104 des conférences des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'OUA dans lesquelles il est demandé aux Etats membres de l'Organisation qui ne l'ont pas encore fait, d'adhérer à la Convention de 1951 des Nations Unies relative au statut des réfugiés et au Protocole de 1967 et, en attendant, d'en appliquer les dispositions aux réfugiés en Afrique.

11. Convaincus que l'efficacité des mesures préconisées par la présente Convention en vue de résoudre le problème des réfugiés en Afrique exige une collaboration étroite et continue entre l'Organisation de l'Unité Africaine et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés ;
Sommes convenus des dispositions ci-après :

Article Premier : Définition du terme «Réfugié»

1. Aux fins de la présente Convention, le terme «réfugié» s'applique à toute personne qui, craignant avec raison, d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social et de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut, ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays, ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut, ou en raison de ladite crainte, ne veut y retourner.

2. Le terme «réfugié» s'applique également à toute personne qui, du fait d'une agression, d'une occupation extérieure, d'une domination étrangère ou d'événements troublant gravement l'ordre public dans une partie ou dans la totalité de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité, est obligée de quitter sa résidence habituelle pour chercher refuge dans un autre endroit à l'extérieur de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité.

3. Dans le cas d'une personne qui a plusieurs nationalités, l'expression «du pays dont elle a la nationalité» vise chacun des pays dont cette personne a la nationalité ; on ne considère pas qu'une personne ne jouit pas de la protection du pays dont elle a la nationalité si, sans raisons valables, fondées sur une crainte justifiée, elle ne se réclame pas de la protection de l'un des pays dont elle a la nationalité.

4. La présente Convention cesse de s'appliquer dans les cas suivants à toute personne jouissant du statut de réfugié :

- a- si cette personne s'est volontairement réclamée à nouveau de la protection du pays dont elle a la nationalité ; ou
- b- si, ayant perdu sa nationalité, elle l'a volontairement recouvrée ; ou
- c- si elle a acquis une nouvelle nationalité et si elle jouit de la protection du pays dont elle a la nationalité ; ou
- d- si elle est retournée volontairement s'établir dans le pays qu'elle a quitté ou hors duquel elle est demeurée de crainte d'être persécutée ;
- e- si, les circonstances à la suite desquelles elle a été reconnue comme réfugiée ayant cessé d'exister, elle ne peut plus continuer à refuser de se réclamer de la protection du pays dont elle a la nationalité ;
- f- si elle a commis un crime grave de caractère non politique en dehors du pays d'accueil après y avoir été admise comme réfugiée ;
- g- si elle a enfreint gravement les buts poursuivis par la présente Convention.

5. Les dispositions de la présente Convention ne sont pas applicables à toute personne dont l'Etat d'asile a des raisons sérieuses de penser :

- a- qu'elle a commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité, au sens des instruments internationaux élaborés pour prévoir des dispositions relatives à ces crimes ;
- b- qu'elle a commis un crime grave de caractère non politique en dehors du pays d'accueil avant d'être admise comme réfugiée ;
- c. qu'elle s'est rendue coupable d'agissements contraires aux objectifs et aux principes de l'Organisation de l'Unité Africaine ;
- d- qu'elle s'est rendue coupable d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies.

6. Aux termes de la présente Convention, il appartient à l'Etat contractant d'asile de déterminer le statut de réfugié du postulant.

Article 2 : Asile

1. Les Etats membres de l'OUA s'engagent à faire tout ce qui est en leur pouvoir, dans le cadre de leurs législations respectives, pour accueillir les réfugiés, et assurer l'établissement de ceux d'entre eux qui, pour des raisons sérieuses, ne peuvent ou ne veulent pas retourner dans leurs pays d'origine ou dans celui dont ils ont la nationalité.
2. L'octroi du droit d'asile aux réfugiés constitue un acte pacifique et humanitaire et ne peut être considéré par aucun Etat comme un acte de nature inamicale.
3. Nul ne peut être soumis par un Etat membre à des mesures telles que le refus d'admission à la frontière, le refoulement ou l'expulsion qui l'obligeraient à retourner ou à demeurer dans un territoire où sa vie, son intégrité corporelle ou sa liberté seraient menacées pour les raisons énumérées à l'article 1, paragraphes 1 et 2.
4. Lorsqu'un Etat membre éprouve des difficultés à continuer d'accorder le droit d'asile aux réfugiés, cet Etat membre pourra lancer un appel aux autres Etats membres, tant directement que par l'intermédiaire de l'OUA ; et les autres Etats membres, dans un esprit de solidarité africaine et de coopération internationale, prendront les mesures appropriées pour alléger le fardeau dudit Etat membre accordant le droit d'asile.
5. Tout réfugié qui n'a pas reçu le droit de résider dans un quelconque pays d'asile pourra être admis temporairement dans le premier pays d'asile où il s'est présenté comme réfugié en attendant que les dispositions soient prises pour sa réinstallation conformément à l'alinéa précédent.
6. Pour des raisons de sécurité, les Etats d'asile devront, dans toute la mesure du possible, installer les réfugiés à une distance raisonnable de la frontière de leur pays d'origine.

Article 3 : Interdiction de toute activité subversive

1. Tout réfugié a, à l'égard du pays où il se trouve, des devoirs qui comportent notamment l'obligation de se conformer aux lois et règlements en vigueur et aux mesures visant au maintien de l'ordre public. Il doit en outre s'abstenir de tous agissements subversifs dirigés contre un Etat membre de l'OUA.
2. Les Etats signataires s'engagent à interdire aux réfugiés établis sur leur territoire respectif d'attaquer un quelconque Etat membre de l'OUA par toutes activités qui soient de nature à faire naître une tension entre les Etats membres, et notamment par les armes, la voie de la presse écrite et radiodiffusée.

Article 4 : Non discrimination

Les Etats membres s'engagent à appliquer les dispositions de la présente Convention à tous les réfugiés, sans distinction de race, de religion, de nationalité, d'appartenance à un certain groupe social ou d'opinions politiques.

Article 5 : Rapatriement volontaire

1. Le caractère essentiellement volontaire du rapatriement doit être respecté dans tous les cas et aucun réfugié ne peut être rapatrié contre son gré.
2. En collaboration avec le pays d'origine, le pays d'asile doit prendre les mesures appropriées pour le retour sain et sauf des réfugiés qui demandent leur rapatriement.

3. Le pays d'origine qui accueille les réfugiés qui y retournent doit faciliter leur réinstallation, leur accorder tous les droits et privilèges accordés à ses nationaux et les assujettir aux mêmes obligations.

4. Les réfugiés qui rentrent volontairement dans leur pays ne doivent encourir aucune sanction pour l'avoir quitté pour l'une quelconque des raisons donnant naissance à la situation de réfugié. Toutes les fois que cela sera nécessaire, des appels devront être lancés par l'entremise des moyens nationaux d'information ou du Secrétaire général de l'OUA, pour inviter les réfugiés à rentrer dans leur pays et leur donner des assurances que les nouvelles situations qui règnent dans leur pays d'origine leur permettent d'y retourner sans aucun risque et d'y reprendre une vie normale et paisible, sans crainte d'être inquiétés ou punis. Le pays d'asile devra remettre aux réfugiés le texte de ces appels et les leur expliquer clairement.

5. Les réfugiés qui décident librement de rentrer dans leur patrie à la suite de ces assurances ou de leur propre initiative doivent recevoir de la part du pays d'asile, du pays d'origine ainsi que des institutions bénévoles, des organisations internationales et intergouvernementales, toute l'assistance possible susceptible de faciliter leur retour.

Article 6 : Titre de voyage

1. Sous réserve des dispositions de l'article III, les Etats membres délivreront aux réfugiés résidant régulièrement sur leur territoire des titres de voyage conformes à la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés et à ses annexes en vue de leur permettre de voyager hors de ces territoires, à moins que des raisons impérieuses de sécurité nationale ou d'ordre public ne s'y opposent. Les Etats membres pourront délivrer un tel titre de voyage à tout autre réfugié se trouvant sur leur territoire.

2. Lorsqu'un pays africain de deuxième asile accepte un réfugié provenant d'un pays de premier asile, le pays de premier asile pourra être dispensé de délivrer un titre de voyage avec clause de retour.

3. Les documents de voyage délivrés à des réfugiés aux termes d'accords internationaux antérieurs par les Etats parties à ces accords sont reconnus par les Etats membres, et traités comme s'ils avaient été délivrés aux réfugiés en vertu du présent article.

Article 7 : Collaboration des pouvoirs publics nationaux avec l'Organisation de l'Unité Africaine

Afin de permettre au Secrétaire général administratif de l'Organisation de l'Unité Africaine de présenter des rapports aux organes compétents de l'Organisation de l'Unité Africaine, les Etats membres s'engagent à fournir au Secrétariat, dans la forme appropriée, les informations et les données statistiques demandées, relatives :

- a. au statut des réfugiés ;
- b. à l'application de la présente Convention ; et
- c. aux lois, règlements et décrets qui sont ou entreront en vigueur et qui concernent les réfugiés.

Article 8 : Collaboration avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés

1. Les Etats membres collaboreront avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés.

2. La présente Convention constituera pour l'Afrique, le complément régional efficace de la Convention de 1951 des Nations Unies sur le statut des réfugiés.

Article 9 : Règlement des différends

Tout différend entre Etats signataires de la présente Convention qui porte sur l'interprétation ou l'application de cette Convention et qui ne peut être réglé par d'autres moyens doit être soumis à la Commission de médiation, de conciliation et d'arbitrage de l'Organisation de l'Unité Africaine à la demande de l'une quelconque des parties au différend.

Article 10 : Signature et ratification

1. La présente Convention est ouverte à la signature et à l'adhésion de tous les Etats membres de l'Organisation de l'Unité Africaine, et sera ratifiée par les Etats signataires conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. Les instruments de ratification sont déposés auprès du Secrétaire général administratif de l'Organisation de l'Unité Africaine.

2. L'instrument original, rédigé, si possible, dans des langues africaines ainsi qu'en français et en anglais, tous les textes faisant également foi, est déposé auprès du Secrétaire général administratif de l'Organisation de l'Unité Africaine.

3. Tout Etat africain indépendant, membre de l'Organisation de l'Unité Africaine, peut à tout moment notifier son accession à la Convention au Secrétaire général administratif de l'Organisation de l'Unité Africaine.

Article 11 : Entrée en vigueur

La présente Convention entrera en vigueur dès qu'un tiers des Etats membres de l'Organisation de l'Unité Africaine aura déposé ses instruments de ratification.

Article 12 : Amendement

La présente Convention peut être modifiée ou révisée si un Etat membre adresse au Secrétaire général administratif une demande écrite à cet effet, sous réserve, toutefois, que l'amendement proposé ne sera présenté à l'examen de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement que lorsque tous les Etats membres en auront été dûment avisés et qu'une année se sera écoulée. Les amendements n'entrent en vigueur qu'après leur approbation par les deux tiers au moins des Etats membres parties à la présente Convention.

Article 13 : Dénonciation

1. Tout Etat membre partie à cette Convention pourra en dénoncer les dispositions par notification écrite adressée au Secrétaire général administratif.

2. Un an après la date de cette notification, si celle-ci n'est pas retirée, la Convention cessera de s'appliquer à l'Etat en question.

Article 14

Dès l'entrée en vigueur de la présente Convention, le Secrétaire général administratif de l'OUA la déposera auprès du Secrétaire général des Nations Unies, aux termes de l'article 102 de la Charte des Nations Unies.

Article 15 : Notification par le Secrétaire général administratif de l'Organisation de l'Unité Africaine

Le Secrétaire général administratif de l'Organisation de l'Unité Africaine notifie à tous les membres de l'Organisation :

- a- les signatures, ratifications et adhésions conformément à l'article 10 ;
- b- l'entrée en vigueur telle que prévue à l'article 11 ;
- c- les dénonciations d) les demandes d'amendement présentées aux termes de l'article 12 ;
conformément à l'article 13.

EN FOI DE QUOI, NOUS, Chefs d'Etat et de Gouvernement africains, avons signé la présente Convention.

Algérie, Botswana, Burundi, Cameroun, Congo-Brazzaville, Congo-Kinshasa, Côte d'Ivoire, Haute Volta, Ile Maurice, Kenya, Lesotho, Libéria, Libye, Madagascar, Malawi, Mali, Maroc, Mauritanie, Niger, Nigéria, République Centrafricaine, Dahomey, Ethiopie, Gabon, Gambie, Ghana, Guinée Equatoriale, Guinée, Rwanda, Sénégal, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Swaziland, Tchad, Togo, Tunisie, Ouganda, République Arabe Unie, République Unie de Tanzanie, Zambie.

Fait en la ville d'Addis-Abéba, ce dixième jour de septembre 1969.

La Déclaration des Etats parties à la Convention

Déclaration adoptée le 13 Décembre 2001 à Genève à la Conférence ministérielle des Etats parties à la Convention de 1951 et / ou à son Protocole de 1967, réaffirmant l'engagement des Etats parties.

PRÉAMBULE

Nous, représentants des Etats parties à la Convention de 1951 et/ou à son Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés, rassemblés à l'occasion de la première réunion des Etats parties à Genève les 12 et 13 décembre 2001, à l'invitation du gouvernement suisse et du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR),

1. Conscients du fait que l'année 2001 marque le 50e anniversaire de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés,

2. Reconnaissant l'importance toujours actuelle de la Convention de 1951, en tant qu'instrument primordial de la protection des réfugiés qui, telle qu'amendée par son Protocole de 1967, établit les droits, y compris les droits de l'homme, et les normes minimales de traitement pour les personnes de leur ressort,

3. Reconnaissant l'importance des autres instruments régionaux relatifs aux droits de l'homme et à la protection des réfugiés, notamment la Convention de l'OUA de 1969 régissant les aspects propres au problème des réfugiés en Afrique, ainsi que la Déclaration de Carthagène de 1984, et reconnaissant également l'importance du système d'asile européen commun élaboré depuis les conclusions du Conseil européen de Tampere de 1999, ainsi que le Programme d'action de la Conférence régionale de 1996 sur les problèmes des réfugiés, des personnes déplacées, d'autres formes de déplacement involontaire et des rapatriés dans les pays de la Communauté d'Etats indépendants et les pays voisins concernés,

4. Prenant acte de la pertinence et de la capacité d'adaptation constante de ce corps international de droits et de principes, y compris à sa base, le principe de non-refoulement dont l'applicabilité est consacrée dans le droit coutumier international,

5. Saluant le rôle positif et constructif joué par les pays accueillant les réfugiés, et reconnaissant parallèlement le lourd fardeau assumé par certains pays, particulièrement les pays en développement et les pays ayant des économies en transition, la nature prolongée d'un grand nombre de situations de réfugiés et l'absence de solutions opportunes et sûres,

6. Constatant la complexité de l'environnement évolutif où la protection des réfugiés doit être fournie, y compris la nature des conflits armés, les violations actuelles des droits de l'homme et du droit international humanitaire, les modes actuels de déplacement, les flux de populations mixtes, les coûts élevés de l'accueil d'un grand nombre de réfugiés et de demandeurs d'asile et du maintien des systèmes d'asile, l'augmentation de la traite et du trafic illicite de personnes liés ou non aux réfugiés, la difficulté de préserver des abus les systèmes d'asile et d'exclure et renvoyer ceux qui n'ont pas besoin de protection internationale ou n'y ont pas droit, ainsi que l'absence de solutions aux situations de réfugiés prolongées,

7. Réaffirmant que la Convention de 1951, telle qu'amendée par le Protocole de 1967, est la cheville ouvrière du régime de protection internationale des réfugiés, et croyant également que ce régime doit être développé davantage, selon qu'il convient, de façon à compléter et renforcer la Convention de 1951 et son Protocole,

8. Soulignant que le respect par les Etats de leurs responsabilités en matière de protection à l'égard des réfugiés est renforcé par la solidarité internationale impliquant tous les membres de la communauté internationale et que le régime de protection internationale est soutenu par une coopération internationale résolue dans un esprit de solidarité et de partage effectif de la charge et des responsabilités entre tous les États,

DISPOSITIF

1. Réaffirmons solennellement notre engagement à remplir nos obligations au titre de la Convention de 1951 et/ou de son Protocole de 1967 de façon intégrale et effective conformément aux but et objet de ces instruments ;

2. Réitérons notre engagement constant, eu égard à la nature sociale et humanitaire du problème des réfugiés, à rester fidèles aux valeurs et aux principes consacrés dans ces instruments, conformément à l'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui requièrent le respect des droits et des libertés des réfugiés, une coopération internationale pour régler leurs problèmes, ainsi qu'une action pour s'attaquer aux causes des mouvements de réfugiés et pour éviter, notamment par la promotion de la paix, de la stabilité et du dialogue qu'ils ne deviennent une source de tensions entre les Etats ;

3. Reconnaissons l'importance de promouvoir l'adhésion universelle à la Convention de 1951 et/ou au Protocole de 1967, tout en reconnaissant qu'il existe des pays d'asile qui n'ont pas encore adhéré à ces instruments et qui continuent d'accueillir généreusement un grand nombre de réfugiés ;

4. Encourageons tous les Etats qui ne l'ont pas encore fait à adhérer à la Convention de 1951 et/ou à son Protocole de 1967, si possible sans réserve ;

5. Encourageons également les Etats parties maintenant des réserves géographiques ou autres, à envisager de les retirer ;

6. Appelons tous les Etats, conformément aux normes internationales applicables à prendre ou à continuer de prendre des mesures pour renforcer l'asile et rendre la protection plus efficace, y compris moyennant l'adoption et l'application de législation nationale sur les réfugiés et de procédures pour la détermination du statut de réfugié et pour le traitement des demandeurs d'asile et des réfugiés, en accordant une attention spéciale aux groupes et individus vulnérables ayant des besoins spécifiques, notamment les femmes, les enfants, et les personnes âgées ;

7. Invitons les Etats à poursuivre leurs efforts pour garantir l'intégrité de l'institution de l'asile, entre autres, en appliquant avec circonspection les articles 1F et 33 (2) de la Convention de 1951, en particulier à la lumière des nouvelles menaces et des nouveaux défis ;

8. Réaffirmons l'importance fondamentale du HCR en tant qu'institution multilatérale ayant pour mandat de fournir une protection internationale aux réfugiés et de promouvoir des solutions durables, et rappelons nos obligations en tant qu'Etats parties à coopérer avec le HCR dans l'exercice de ses fonctions ;

9. Prions instamment tous les Etats d'identifier les moyens nécessaires pour renforcer la mise en œuvre de la Convention de 1951 et/ou du Protocole de 1967 et de garantir une coopération plus étroite entre les Etats parties et le HCR, afin de faciliter sa tâche de surveillance concernant l'application des dispositions de ces instruments ;

10. Exhortons tous les Etats à répondre de manière rapide, prévisible et adéquate aux appels de fonds lancés par le HCR afin de veiller à ce que les besoins des personnes relevant du mandat du Haut Commissaire soient entièrement couverts ;

11. Reconnaissons les contributions précieuses faites par bon nombre d'organisations non gouvernementales dans les secteurs de l'accueil, de l'orientation et de l'assistance sociale et juridique afin d'assurer le bien-être des demandeurs d'asile et des réfugiés, dans la mise en œuvre de solutions durables sur la base du strict respect des réfugiés, et dans l'assistance aux États et au HCR en vue de maintenir l'intégrité du régime de protection internationale des réfugiés, notamment par le plaidoyer et les activités d'information et de sensibilisation du public visant à lutter contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance, et à rallier le public à la cause des réfugiés ;

12. Nous engageons à fournir, dans le cadre de la solidarité internationale et du partage de la charge, une meilleure protection aux réfugiés par le biais de stratégies globales, notamment aux plans régional et international afin de développer les capacités, particulièrement dans les pays en développement et dans les pays ayant des économies en transition, surtout ceux qui sont aux prises avec des afflux massifs ou des situations de réfugiés prolongées, et à renforcer les mécanismes de réponse afin d'assurer aux réfugiés des conditions de séjour meilleures et plus sûres et de trouver en temps voulu des solutions à leurs problèmes ;

13. Reconnaissons que la prévention constitue le meilleur moyen d'éviter les situations de réfugiés, soulignons que l'objectif ultime de la protection internationale est de parvenir à une solution durable pour les réfugiés, conformément au principe du non-refoulement, et saluons les Etats qui continuent de faciliter ces solutions, notamment le rapatriement librement consenti et, lorsque c'est approprié et réalisable, l'intégration sur place et la réinstallation, tout en reconnaissant que le rapatriement librement consenti dans des conditions de sécurité et de dignité reste la solution la plus souhaitable pour les réfugiés ;

14. Exprimons notre gratitude au gouvernement et au peuple suisse qui ont généreusement accueilli la Réunion ministérielle des Etats parties à la Convention de 1951 et/ou son Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés.

Genève, 13 décembre 2001.

Décret n° 2-57-1256 du 2 safar 1377 (29 août 1957) fixant les modalités d'application de la convention relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951.

Le Président du Conseil,

Vu la convention relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951 ;

Vu le dahir n° 1-57-271 du 29 moharrem 1377 (26 août 1957) relatif à l'application de la convention susvisée.

Décrète :

Article Premier

La protection juridique et administrative des personnes visées par la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés est assurée par le bureau des réfugiés et apatrides, placé sous l'autorité du ministre des affaires étrangères.

Article 2

- Le bureau des réfugiés et apatrides : reconnaît la qualité de réfugié à toute personne qui relève du mandat du haut-commissaire des Nations unies pour les réfugiés ou qui répond aux définitions de l'article premier de la convention de Genève du 28 juillet 1951 ;
- délivre aux personnes ci-dessus visées les pièces nécessaires pour leur permettre soit d'accomplir les divers actes de la vie civile, soit de faire appliquer les dispositions de la législation interne ou des accords internationaux qui intéressent leur protection ;
- authentifie les actes et documents qui lui sont soumis.

Article 3

- Les actes et documents établis par le bureau des réfugiés et apatrides ont la valeur d'actes authentiques. Leur établissement donne lieu au paiement de droits de chancellerie dont le montant est fixé au tableau annexé au présent décret. Exonération partielle ou totale du paiement de ces droits pourra être accordée aux personnes indigentes ;

Les droits de chancellerie sont acquittés par les intéressés au moyen de timbres fiscaux apposés par le bureau des réfugiés et apatrides sur les documents et actes qu'il établit.

Article 4

Il est institué une commission de recours, comprenant :

- a- le ministre de la justice ou son représentant, président ;
- b- le ministre des affaires étrangères ou son représentant ;

c- le représentant du haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés auprès du Gouvernement marocain.

Article 5

La commission des recours est chargée :

- a- de statuer sur les recours formés par les personnes auxquelles le bureau des réfugiés et apatrides aurait refusé de reconnaître la qualité de réfugié ;
- b- de formuler un avis quant à l'application des mesures prévues par les articles 31, 32 et 33 de la convention du 28 juillet 1951, soit sur recours formé par les personnes tombant sous le coup de ces mesures, soit à la demande des autorités marocaines compétentes.

Les recours formés en cette matière sont suspensifs d'exécution, sauf en cas d'urgence constatée par la décision qui ordonne la mesure.

Article 6

Les recours doivent être formés dans un délai de trente jours dans les cas visés au paragraphe a) de l'article 5, et dans un délai de cinq jours dans les cas visés au paragraphe b) du même article. Le délai court à compter du jour suivant la notification de la mesure contestée ou l'expiration du délai de six mois constituant décision implicite de rejet.

Ils sont déposés au bureau des réfugiés et apatrides ou peuvent lui être adressés sous pli recommandé avec demande d'avis de réception. Le bureau des réfugiés et apatrides assure le secrétariat de la commission.

Les décisions de la commission sont motivées. Elles sont définitives.

Les décisions sont notifiées au requérant par lettre recommandée avec demande d'avis de réception.

Article 7

Par dérogation aux dispositions du premier alinéa de l'article 6, le délai ne court qu'à compter de la date de publication du présent décret au Bulletin officiel, en ce qui concerne les recours dirigés contre les décisions notifiées aux intéressés avant cette date.

Publications du
Conseil Consultatif des Droits de l'Homme
2009

Dépôt légal : 2009/0397
ISBN : 978-9954-1-0007-4

Conseil Consultatif des Droits de l'Homme

Place Ach-Chouhada, B.P. 1341, 10 001, Rabta - Maroc

Tél. : 212 37 72 22 18 /07

Fax : 212 37 72 68 56

E-mail : ccdhdh@ccdhdh.org.ma / ccdhdh@menara.ma

Site web : www.ccdhdh.org.ma