



**USJ - CEDROMA**

**29 OCTOBRE 2017 LES RÉFUGIÉS : QUESTIONS POLITIQUES, APPROCHE JURIDIQUE**

***Pourquoi le Liban n'adhère-t-il pas à la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés ?***

**ALIA AOUN**

Poser la question sous cette forme est une invitation à la justification comme s'il y avait un impératif moral d'adhérer à la Convention de Genève (CG) du 28 juillet 1951. Peut-être, si l'on s'accorde à considérer qu'il est important et nécessaire d'accueillir et de protéger des êtres humains dont la vie ou la liberté est exposée à un danger; même dans ce cas il nous resterait à déterminer à quel type d'impératif avons-nous affaire. Je vous propose un détour par la philosophie de Kant pour nous aider répondre à cette question : s'agit-il d'un impératif catégorique ou d'un impératif hypothétique ?

Autrement dit, l'adhésion à la CG serait-elle commandée par une morale universelle, inconditionnelle, absolue ou bien vise-t-elle à atteindre un but spécifique, lequel une fois réalisé, n'exige plus la poursuite de ce moyen ?

En droit international et nous savons à quel point ce terme de droit international tend à devenir un oxymore tant ses normes et leurs applications sont tributaires des rapports de force, en droit international donc, l'Etat choisit librement de s'engager ou pas dans une convention.

Ce rappel est d'autant plus nécessaire que le niveau d'engagement formel des États dans la signature des traités est loin d'être un indicateur de la moralité de leur comportement.

Je n'irai pas jusqu'à affirmer que la vertu est inversement proportionnelle au nombre d'adhésions aux instruments internationaux des droits de l'homme. J'observerais simplement que l'état du monde nous interpelle, chaque jour, sur les défaillances des champions des droits humains sur le papier. S'agissant des réfugiés, la gamme varie de la fermeture des voies d'accès à la réduction des programmes de réinstallation en passant par la détention des demandeurs d'asile, parfois dans des conditions infâmes, et la création d'agences régionales spécialisées dans le refoulement, pudiquement investies d'un mandat de contrôle des frontières.

À tel point qu'on peut se demander si la propension d'un État à signer n'est pas directement inspirée par la certitude qu'il peut avoir de n'avoir pas à rendre compte de ses engagements. Soit en raison de sa puissance. Soit tout simplement parce qu'il n'a pas ou peu l'occasion d'être mis à l'épreuve.

*A contrario*, si cette hypothèse se vérifiait, un État moins confiant dans sa liberté d'agir en toute impunité - ou tout simplement dans ses capacités d'accueil- serait plus prudent



lorsqu'il s'agit de se lier par des obligations internationales.

À cet égard, les dates auxquelles les Etats arabes, par exemple, ont décidé d'adhérer à la Convention relative au statut des réfugiés, sont significatives. Il est donc utile de nous intéresser au contexte historique de chaque signature<sup>1</sup> et de toute abstention.

Comme il n'est pas dans mon intention de justifier la conduite du Liban par l'inconduite des autres, je me propose d'examiner avec vous les raisons - bonnes ou mauvaises, réelles ou fantasmées - associées à la réticence dont le Liban fait montre à l'égard de la Convention relative au statut des réfugiés.

1. Un motif intéressant figurant dans le projet de convention régionale arabe relative aux réfugiés n'est peut-être pas étranger à cette situation: la **prudence diplomatique**. Ce projet comporte la mention explicite suivant laquelle l'octroi du statut de réfugié ne doit en aucun cas être interprété par l'Etat d'origine comme une réprobation qui lui serait adressée ou une immixtion dans ses affaires internes. Dans les pays où les législations nationales prévoient un système de détermination du statut de réfugié, les praticiens savent à quel point les relations internationales influencent la décision d'octroi ou de rejet du statut de réfugié de même que l'inscription d'un Etat sur la liste des pays d'origine sûrs. Du jour au lendemain, en fonction de l'état des relations bilatérales, un Etat se retrouve inscrit ou retiré de cette liste et ses ressortissants peuvent en conséquence espérer - ou pas - obtenir le statut de réfugié dans le pays de destination.

Le Liban n'a pas instauré de mécanisme dédié à la détermination du statut de réfugié peut-être, entre autres raisons, parce que la matière est sujette à polémique et que l'on préfère éviter d'avoir à porter un jugement sur les agissements politiques de ses voisins. Mais il reconnaît le droit d'asile et accepte certains des effets attachés au statut de réfugié. Le préambule de la Constitution renvoie à la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme dont l'article 14 consacre ce droit. La loi du 10 juillet 1962 réglementant l'entrée et le séjour des étrangers au Liban ainsi que leur sortie consacre 6 articles à l'asile politique.

En fait, le droit positif libanais accorde une protection indirecte aux réfugiés politiques potentiels, par le biais de l'article 3 de la Convention contre la torture de 1984 qu'il arrive aux juges d'invoquer pour faire obstacle à l'éloignement forcé des personnes exposées à un traitement inhumain ou dégradant.

Il en résulte que le Liban se conforme- ou a les moyens juridiques de se conformer- à l'un des piliers du droit international des réfugiés : le principe de non-refoulement.

2. **La question palestinienne**, ensuite et surtout. Comment impacte-t-elle l'attitude du Liban vis-à-vis de la Convention ?

---

<sup>1</sup> Pays arabes parties à la CG de 51 : Algérie 1963 Djibouti 1977 Egypte 1981 Maroc 1956 Soudan 1974 Yémen 1980



Depuis l'origine, à chaque fois que l'occasion s'en est présentée au sein des Nations-Unies, le Liban a défendu avec ferveur le droit des Palestiniens au retour. Il continue de le faire.

Quand les Etats membres ont engagé les négociations au sujet de la Convention relative au statut des réfugiés, le Liban - de concert avec l'Egypte et l'Arabie Saoudite - a œuvré au sein des Nations-Unies pour « *ne pas noyer les Palestiniens dans la masse des réfugiés et préserver leur droit acquis au retour* ». Ces trois Etats, qu'on ne peut pas soupçonner d'être mus par les mêmes intérêts politiques, craignaient que les autres solutions durables prônées par la CG, la réinstallation dans des pays tiers et l'intégration ou la naturalisation, n'éloignent définitivement les Palestiniens de leur patrie et n'éteignent progressivement la cause palestinienne<sup>2</sup>.

Si ces trois Etats ont réussi à obtenir l'exclusion des réfugiés palestiniens du champ d'application de la Convention de Genève<sup>3</sup>, ils sont bien loin d'avoir réalisé l'objectif de leur faciliter le retour.

Toujours est-il que l'article 1er paragraphe D de la CG stipule:

*« 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 Commissaire des Nations unies pour les réfugiés... »*

Or, l'UNRWA avait été créée auparavant précisément pour s'occuper des réfugiés palestiniens.

On aurait donc tort de penser que la non adhésion du Liban serait due à une méconnaissance des clauses de la convention et au refus de s'engager en faveur des réfugiés palestiniens.

En revanche, le dernier paragraphe de l'article 1er paragraphe D de la CG du 28 juillet 51 porte en effet en lui une potentialité écartée de longue date par le Liban :

*« 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. »*

Le risque d'implantation, rejeté par la Constitution libanaise dans sa rédaction issue des Accords de Taëf en 1990, revient donc par le biais de ce paragraphe.

---

<sup>2</sup> UNGA, Official Records of the Third Committee, Fifth Session, 328th Meeting, 27 November 1950, 358, cité par Maja Janmyr, No Country of Asylum, International journal of Refugee Law, 2017, Vol00, N°00, 1-28  
<sup>3</sup> ibid. p.6



Bien sûr, nous devons préciser que l'article 34 n'envisage « *l'intégration et la naturalisation* » des réfugiés que « *dans la mesure du possible*. ». On peut aussi imaginer une adhésion à la Convention avec une réserve vis-à-vis de cet article. Mais il n'y a pas que cela.

L'expérience de l'exode palestinien nourrit en effet la réticence libanaise et la crainte de devoir s'engager davantage, envers de nouveaux réfugiés, de deux manières:

1- Les conseillers qui se penchent sur la question à chaque fois que le Liban est sollicité pour signer la CG ont coutume de rappeler le grand nombre de réfugiés palestiniens accueillis par le Liban<sup>4</sup> et s'alarment des **droits attachés par la convention au statut de réfugié** (l'accès au travail, à l'éducation et au système de santé, l'intégration) en arguant notamment de la superficie réduite du pays et de ses faibles capacités économiques.

2- Les Libanais ont du mal à croire à la nature temporaire du statut de réfugié et au libre choix du pays d'accueil vis-à-vis de l'intégration ou de l'assimilation alors que les réfugiés palestiniens se trouvent en territoire libanais depuis près de 70 ans, sans qu'aucune perspective sérieuse de retour ne se dessine à l'horizon. D'où cette hantise de l'implantation *de facto*. D'où cette insistance à vouloir désigner les Syriens qui ont franchi les frontières du Liban fuyant la guerre comme des déplacés plutôt que des réfugiés comme si cette dénomination permettait de conjurer le risque d'implantation.

L'affaire prend une telle tournure que selon l'usage que vous faites de l'une ou l'autre de ces locutions – réfugié ou déplacé syrien- vous vous retrouvez classés dans le camp des progressistes ou des rétrogrades ; parfois même dans celui des humanistes ou des racistes.

La prudence diplomatique et l'expérience palestinienne creusent donc, depuis l'origine, l'écart avec la Convention. Ces raisons-là sont-elles bonnes ou mauvaises ? Pour paraphraser l'article 1<sup>er</sup> A 2 de la CG, le Liban craint-il avec raison l'implantation du fait de sa position géographique, de son tissu social ou de ses équilibres politiques ?

La question peut être débattue longuement mais cela nous éloignerait de l'enjeu qui est au cœur de la CG : la nécessité pour un Etat d'accorder sa protection aux personnes fuyant les persécutions et, par extension, fuyant les guerres.

J'attire l'attention sur la recommandation suivante formulée dans l'acte final de la conférence de plénipotentiaires des Nations unies qui a adopté la Convention :

*E« La conférence 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. »*

---

<sup>4</sup> Les estimations hautes tournent autour de 500 000 réfugiés palestiniens mais un recensement officiel récent établit à 174422 individus le nombre d'individus présents dans les camps de réfugiés



Cela nous ramène à l'impératif moral et peut-être à la seule question qui vaille: si le Liban avait été partie à la Convention de Genève, aurait-il agi différemment vis-à-vis des Syriens qui ont franchi ses frontières pour fuir la guerre ?

Aurait-il pu leur garantir un meilleur accès aux soins, à l'éducation, au logement et au marché du travail ? Il est permis d'en douter. En revanche, les autorités libanaises ont sans doute hésité sur la conduite à tenir puis ont tâtonné de sorte que la situation administrative d'un grand nombre de déplacés syriens- eu égard au séjour ou à l'état-civil - n'est pas satisfaisante.

Ce sont là des difficultés qui se rencontrent également dans les Etats parties à la Convention lorsqu'ils se retrouvent confrontés à de larges mouvements de population.

Mais le temps des procès d'intention est révolu et l'heure a sonné pour s'atteler à trouver des solutions concrètes et pragmatiques aux difficultés des Syriens présents au Liban et de leurs hôtes.

Des améliorations sont possibles et nécessaires.

On aura compris que le chemin ne passe pas nécessairement par l'adhésion à la CG qui s'avère être un impératif hypothétique. La morale est à ce jour sauve puisque le Liban déploie des efforts pour atteindre la finalité de la Convention. Il faut qu'elle le demeure.

Cela exige – a minima- une politique gouvernementale responsable qui régie les conditions du séjour des déplacés syriens présents sur le territoire et pose les fondations d'une solution durable. Il faut tracer un horizon qui mobilise les énergies de la société civile et du secteur privé dans une direction qui préserve les intérêts des deux peuples et redonne espoir à chacun. Rapidement, sûrement et sans tabous.