



HAL
open science

Le régime juridique de l'action internationale des Émirats Arabes Unis en faveur des réfugiés

Fahad Alzarouni

► **To cite this version:**

Fahad Alzarouni. Le régime juridique de l'action internationale des Émirats Arabes Unis en faveur des réfugiés. Droit. Normandie Université, 2019. Français. NNT : 2019NORMR001 . tel-02005681

HAL Id: tel-02005681

<https://theses.hal.science/tel-02005681>

Submitted on 4 Feb 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Normandie Université

THÈSE

Pour obtenir le diplôme de doctorat

Spécialité (Sciences juridiques)

Préparée au sein de l'université de Rouen Normandie

Le régime juridique de l'action internationale des Émirats Arabes Unies en faveur des réfugiés

Présentée et soutenue par
Fahad ALZAROUNI

Thèse soutenue publiquement le 28 janvier 2019
devant le jury composé de

M / Philippe LAGRANGE	Professeur à l'Université de Poitiers	Rapporteur
M / Paul TAVERNIER	Professeur à l'Université de Paris XI	Rapporteur
M / Jean-Philippe BRAS	Professeur à l'Université de Rouen Normandie	Examineur
M / Abdelwahab BIAD	Maitre de conférences, HDR à l'Université de Rouen Normandie	Directeur de thèse

Thèse dirigée par Abdelwahab BIAD, laboratoire CUREJ (EA 4703)





Normandie Université

THÈSE

Pour obtenir le diplôme de doctorat

Spécialité (Sciences juridiques)

Préparée au sein de l'université de Rouen Normandie

Le régime juridique de l'action internationale des Émirats Arabes Unies en faveur des réfugiés

Présentée et soutenue par
Fahad ALZAROUNI

Thèse soutenue publiquement le 28 janvier 2019
devant le jury composé de

M / Philippe LAGRANGE	Professeur à l'Université de Poitiers	Rapporteur
M / Paul TAVERNIER	Professeur à l'Université de Paris XI	Rapporteur
M / Jean-Philippe BRAS	Professeur à l'Université de Rouen Normandie	Examineur
M / Abdelwahab BIAD	Maitre de conférences, HDR à l'Université de Rouen Normandie	Directeur de thèse

Thèse dirigée par Abdelwahab BIAD, laboratoire CUREJ (EA 4703)



**Le régime juridique de l'action
internationale des Émirats Arabes
Unies en faveur des réfugiés**

AVERTISSEMENT

« L'Université de Rouen-Normandie n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur ».

*À mes parents, ma femme et mes
enfants.*

REMERCIEMENTS

Je tiens, tout d'abord, à remercier Monsieur Abdelwahab BIAD pour avoir accepté de diriger cette thèse, pour ses conseils précieux et sa très aimable disponibilité. Qu'il trouve ici l'expression de ma profonde reconnaissance.

Merci aux responsables de la police du Dubaï ainsi que les responsables du Bureau culturel de l'Ambassade des Émirats arabes unies en France pour leur soutien infailible.

Enfin, je tiens à remercier ma famille et mes amis qui m'ont grandement aidé à mener bien ce travail.

TABLE DES PRINCIPALES ABRÉVIATIONS

BCAH	Bureau de la coordination des affaires humanitaires
BAMF	Office fédéral des migrations et des réfugiés
CCG	Conseil de coopération des pays arabes du Gulf
CREPG	Centre des Relations Extérieures des pays du Golfe
DAHC	Dubai Aid and Humanitarian City
DIHAD	Dubai International Humanitarian Aid and Development
ECHO	Office humanitaire de la Communauté européenne
HCR	Haut-Commissariat pour les réfugiés
UNHCR	Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés
UNOPS	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets
UNRWA	Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient
OMM	Organisation Météorologique Mondiale
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
ONU	Organisation des Nations Unies
ONG	Organisation non-gouvernementale
OFPRA	Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides
OCI	Organisation de la Coopération Islamique
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance

SOMMAIRE

Introduction générale

PREMIERE PARTIE

LES ÉMIRATS ARABES UNIES ET LES REFUGIÉS, UN CADRE JURIDIQUE SPECIFIQUE

TITRE I : LA NON-RATIFICATION PAR LE GOUVERNEMENT DES ÉMIRATS ARABES UNIS DE LA CONVENTION DE GENEVE DE 1951 SUR LES REFUGIES

Chapitre I : Les raisons de la non-ratification de la Convention de Genève de 1951

Section 1. Des raisons religieuses ?

Section 2. Des raisons juridiques

Chapitre II Les effets de la non-ratification de la Convention de Genève

Section 1. L'inexistence L'absence d'une obligation pour le gouvernement émirati d'accueillir des réfugiés sur son territoire

Section II : Le désengagement du traitement des demandes d'asile par les autorités émiraties

TITRE II : LA BASE JURIDIQUE DE L'ACTION HUMANITAIRE DES ÉMIRATS ARABES UNIS EN FAVEUR DES REFUGIES

Chapitre I : La nature juridique des actes régissant la participation du gouvernement émirati aux activités du HCR

Section 1. Accords bilatéraux conclus entre les Émirats arabes unies et les instances internationales concernant les réfugiés

Section 2. Accords institutionnels dans le cadre de la participation des Émirats à certaines organisations internationales

Chapitre II : La création à Abu-Dhabi du Centre des Relations Extérieures des pays du Golfe rattaché au HCR

Section 1. Le statut juridique des personnels de CREPG

Section 2. Lien spécifique entre le CREPG et le gouvernement émirati concernant les réfugiés

SECONDE PARTIE
LES ORGANES ET ORGANISATIONS RESPONSABLES DE LA
GESTION DE L'ACTION HUMANITAIRE DES ÉMIRATS ARABES
UNIES EN FAVEUR DES REFUGIES

TITRE I : LES ORGANES INTERNES CONTRIBUANT A L'ACTION HUMANITAIRE DES ÉMIRATS CONCERNANT LES REFUGIÉS

Chapitre I : Les caractéristiques de l'action humanitaire du gouvernement fédéral et des Etats fédérés

Section 1 : Le rôle des institutions fédérales dans la gestion de l'action humanitaire de l'État émirati

Section 2 : La participation des Etats fédérés à l'action humanitaire de l'Etat émirati

Chapitre II : L'action humanitaire de la société civile émiratie en faveur des réfugiés

Section 1. L'action humanitaire du Croissant-Rouge émirati

Section 2. Le financement accordé aux réfugiés par les organisations non gouvernementales

Titre II : LES ORGANISATIONS REGIONALES REGISSANT LA COORDINATION DE L'ACTION INTERNATIONALE DES ÉMIRATS ARABES UNIES EN FAVEUR DES REFUGIES

Chapitre I : La Ligue arabe, les Émirats, et la question des réfugiés

Section 1. La participation des Émirats à la Ligue Arabe depuis l'indépendance

Section 2. La Ligue arabe et le projet de la Convention relative au statut des réfugiés dans les pays arabes de 1994

Chapitre II : La coordination de l'action humanitaire des Émirats en faveur des réfugiés par le CCG

Section 1. Les compétences du CCG en matière de politique étrangère

Section 2. L'action humanitaire du CCG en faveur des réfugiés

Conclusion générale

Introduction générale

Le problème de protection des réfugiés est ancien. Il s'est posé depuis l'Antiquité, en passant par le Moyen-âge, jusqu'à nos jours. Suivant les pays et les époques, on a peut observer que le point de vue sur la question de protection des réfugiés a été différent entre les autorités politiques et les autorités religieuses. Ce qui a souvent donné naissance à des conflits aigus entre les unes et les autres. En effet, les autorités politiques tendent en général à garantir un niveau de protection plus restreint que celui réclamé et assuré par les autorités religieuses¹.

En ce qui concerne la religion chrétienne, l'Eglise catholique semble reconnaître la migration et notamment la migration forcée en tant que « *phénomène social caractéristique d'une époque et requérant des politiques audacieuses et perspicaces de coopération internationale si l'on veut y faire face de façon effective* »². L'éthique de la religion chrétienne concernant les réfugiés et les autres migrants s'enracine profondément dans la tradition judéo-chrétienne : « *Tu n'opprimeras point l'étranger ; vous savez ce qu'éprouve l'étranger, car vous avez été étranger dans le pays d'Egypte (Exode 23 : 9)* »³.

Par ailleurs, sur le fondement de nombreuses prescriptions coraniques et sunnites, les juristes musulmans ont pu développer un système juridique favorable à la protection des non-musulmans après la guerre. Parmi ces prescriptions, on peut citer par exemple le verset 6 de la Sourate Al-Twaba : « *Si un polythéiste cherche un asile auprès de toi, accueille le pour lui permettre d'entendre la parole de Dieu ; fais le ensuite parvenir dans un lieu sûr* »⁴. En effet, la protection des non-musulmans en Islam se fait par le moyen d'un contrat dit d' « *aman* » au terme

¹ Jean-Michel BELORGEY, *Le droit d'asile*, LGDJ-Lextenso-éditions, Paris, 2013, p. 23.

² Pape Benoît XVI, *Caritas in Veritate*, 2009, #62, disponible sur : [HTTP://WWW.VATICAN.VA/HOLY_FATHER/BENEDICT_xvi/encyclicals/documents/hf_ben_xvi_enc_20090629_caritas-in-veritate_en.html](http://www.vatican.va/holy_father/benedict_xvi/encyclicals/documents/hf_ben-xvi_enc_20090629_caritas-in-veritate_en.html)

³ « Foi de préparation : éléments clés de la réponse catholique aux réfugiés », *Note d'information de la mission d'observation du Saint-Siège dans le cadre des préparatifs du Dialogue sur les défis de protection « Foi et protection » organisé par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés* (12-13 décembre 2012).

⁴ António GUTERRES, « Préface », in Ahmed ABOU-EL Wafa, *Le droit d'asile entre la Charia islamique et le droit international des réfugiés*, traduction de l'arabe, édition de l'Université de Nayef pour les études sécuritaires, Al-Riad, Arabie saoudite, 2009, p. 5.

duquel l'intéressé pourrait quitter la terre de l'Islam ou s'y installer, s'il n'a pas embrassé la religion du Prophète, en qualité de « *dhimmi* ». La durée de ce contrat de protection est limitée dans le temps mais peut se renouveler en cas de besoin selon l'intérêt de l'intéressé. Pourtant, la question qui se pose est celle de savoir s'il existe dans la Charia islamique un système de protection concernant les réfugiés⁵. En effet, la question de la protection des réfugiés n'a été invoquée par les juristes musulmans que très récemment. Le système contemporain de protection des réfugiés, tel que l'on connaît aujourd'hui en droit international, ne trouve pas une équivalence dans les œuvres des grands imams de l'Islam⁶.

Cependant, il n'est pas impossible de considérer que le système de protection des réfugiés en droit international correspond aux principes fondamentaux de la religion musulmane qui appellent tous les fidèles de la communauté à mobiliser les moyens nécessaires pour aider toute personne en difficulté qu'il soit musulman ou non musulman. Ce sont évidemment les principes de « solidarité » et de « fraternité » en Islam qui pourraient servir de fondement ultime à une doctrine islamique favorable au système de protection de réfugiés en droit international.

Si la plupart des religions semblent favorables à la nécessité d'aider toute personne en difficulté, cela n'a pas empêché l'émergence du problème des réfugiés à toute époque. Les raisons étaient multiples. On se souvient que « *le premier mouvement collectif d'exil - celui des 250 000 protestants qui fuirent la France après la révocation de l'édit de Nantes – témoigne des raisons religieuses qui, en application de la règle allemande *cujus regio ejus religio*, ont conduit à d'incessants déplacements de populations aux XVIe et XVIIe* »⁷. Aujourd'hui encore, la discrimination religieuse n'a pas cessé d'être la raison pour laquelle une population fuit son pays pour trouver la sécurité ailleurs. La domination de l'Etat

⁵ Jean-Michel BELORGEY, op. cit. p. 23.

⁶ Mossab EL-HAYATLY, « L'Islam et le droit international et la protection des réfugiés et apatrides », *Journal de l'immigration forcée*, article publié en arabe, Université d'Oxford, 2010, p. 3.

⁷ Catherine TEITGEN-COLLY, « Réfugié », in *Dictionnaire des droits de l'Homme*, publié sous la direction de Joël ANDRIANTSIMBAZOVINA, Hélène GAUDIN, Jean-Pierre MARGUENAUD, Stéphane RIALS et Frédéric SUDRE, PUF, Paris, 2008, p. 662.

islamique sur une grande partie du territoire irakien et syrien témoigne de l'existence d'une telle discrimination à l'égard de la population *yézidi* et chrétienne en Irak.

Néanmoins, la discrimination religieuse n'est pas la seule raison pour laquelle une population fuit son pays et demande l'asile dans un autre territoire. Des raisons essentiellement politiques peuvent également être à l'origine des mouvements d'exil. Ainsi, en Europe, sous l'effet des guerres et révolutions, le siècle dernier a été marqué par des vagues de réfugiés qui se succédèrent par millions et ne tariront plus : Arméniens fuyant la Turquie à partir de 1915, Russes fuyant la révolution de 1917, Bulgares et Turcs à l'issue du Traité de Lausanne de 1923, Italiens après la prise du pouvoir par Mussolini, Tchèques, Autrichiens, Polonais, Allemands, Juifs poursuivis par le régime nazi, Espagnols échappant au franquisme⁸. Au Moyen-Orient également, on témoigne, depuis les années 1990, de l'existence de multiples mouvements d'exil dont les raisons étaient essentiellement politiques : peuple palestinien depuis la guerre israélo-arabe dès 1948, peuple irakien depuis la guerre anglo-américaine contre le régime du Saddam Hussein en 2002, peuple syrien fuyant la guerre civile dans le pays depuis 2011.

Face aux mouvements d'exil qui ne cessent de grandir, suscitant de grands problèmes économiques et humanitaires partout dans le monde, les Nations Unies ont considéré que le problème de la protection internationale des réfugiés n'est pas un problème particulier de l'Etat qui accueille les demandeurs d'asile, mais plutôt un problème commun à tous les membres de la société internationale. L'Organisation a ainsi commencé à s'intéresser à la question de la protection internationale des réfugiées après la Seconde Guerre mondiale, qui s'est soldée par plus de trente millions de personnes ayant fui leur pays d'origine.

⁸ *Ibidem*

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, l'Assemblée générale des Nations Unies a voté, dès sa première session tenue en février 1946, la résolution suivante :

- « 1. Le problème des réfugiés a une portée et un caractère internationaux,*
- 2. Aucun réfugié ni personne déplacée qui, en toute liberté, aura [...] fait valoir des raisons satisfaisantes pour ne pas rentrer dans son pays, ne sera contraint de le faire,*
- 3. La principale tâche envers les personnes déplacées consiste [...] néanmoins à les encourager dans cette démarche,*
- 4. En ce qui concerne les réfugiés et les personnes déplacées qui auraient fait valoir des raisons satisfaisantes pour rester en exil, leur avenir sera du ressort de l'organisme international qui pourrait être [...] créé, sauf si le gouvernement où ils sont établis [...] accepte de subvenir à tous les frais de leur entretien et de prendre la responsabilité de leur protections »⁹.*

Aux termes de cette dernière résolution, l'Organisation des Nations Unies a affirmé que conformément à l'esprit de la Charte de San Francisco, l'ensemble des Etats devait assurer une responsabilité collective à l'égard de ceux qui tentaient de se soustraire à la persécution¹⁰.

La première session de l'Assemblée générale des Nations Unies a aussi témoigné la création de l'Organisation internationale pour les réfugiés (OIR) qui consistait d'une part, à mettre en place une procédure, judiciaire et administrative, de reconnaissance de la qualité de réfugié et d'autre part, à assurer la réinstallation

⁹ Résolutions adoptées sur les rapports de la troisième commission, lors de la dix-neuvième session plénière, le 29 janvier 1946, A/17/Première session source, site officiel de l'Organisation des Nations Unies : <http://www.un.org/french/documents/ga/res/1/fres1.shtml>

¹⁰ Vincent CHETAIL, « Le droit des réfugiés à l'épreuve des droits de l'Homme : bilan de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme sur l'interdiction du renvoi des étrangers menacés de torture et du traitement inhumains et dégradants », *Revue Belge de droit international*, Vol. 37, n°1, 2004, pp. 155-210.

d'environ deux millions de personnes¹¹. Prévus à l'origine comme une institution spécialisée des Nations Unies, l'OIR avait un caractère temporaire, mais la protection des réfugiés s'est rapidement révélée être un problème durable et par conséquent, la période de fonctionnement de l'organisation a dû être prolongée¹². En période de plein fonctionnement, l'OIR a employé jusqu'à 3000 agents « auxquels s'ajoutaient les meilleurs experts recrutés localement. [...] Les fonctions étaient celle d'administrer les camps et d'assurer la protection juridique des réfugiés tant qu'ils n'avaient pas acquis une nouvelle nationalité. Au terme de son mandat, en mars 1952, l'OIR avait [réinstallé] plus d'un million de réfugiés d'origine européenne à travers le monde. Elle avait, de surcroît, aidé environ 70 000 réfugiés à regagner leur patrie »¹³.

Au bout de cinq ans de travail actif dans le domaine de la protection des réfugiés, l'OIR a finalement cessé de fonctionner en 1951 et a été remplacé par le Haut-Commissariat pour les réfugiés (ci-après « HCR »). Dans le même temps, a été créé le premier instrument international de protection des réfugiés qu'est la Convention de Genève du 28 juillet 1951. Ainsi, depuis les années 1950, on peut observer que le système de protection internationale des réfugiés se fonde sur deux axes majeurs : un axe normatif et un autre axe dit « institutionnel ». Alors que l'axe normatif s'appuie sur la Convention de Genève de 1951, l'axe institutionnel renvoie au HCR. Dans le cadre de cette étude, il sera important de s'interroger sur la position des Émirats arabes unis tant à l'égard de la Convention de Genève de 1951 **(I)** qu'à l'égard du HCR **(II)**, une position originale qui n'a pas affecté, loin de là une contribution significative de cet État au financement de la protection internationale des réfugiés **(III)**.

¹¹ Résolution n° 62 de l'Assemblée générale des Nations Unies, document A/45/62 du 12 février 1946.

¹² Mario BETTATI, « Le Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) », *op. cit.* p. 94.

¹³ *Idem*

I. Les Émirats et l'axe normatif de la protection internationale des réfugiés

La Convention de Genève du 28 juillet 1951 est considérée comme le premier instrument international de protection des réfugiés. Cette Convention a été adoptée par un Comité spécial des Nations Unies pour répondre aux recommandations de la résolution de l'Assemblée générale 8/I du 12 février 1948 et l'article 14 de la Déclaration Universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948¹⁴.

La Convention de Genève de 1951 a permis de définir le statut de réfugié, de préciser ses droits et ses obligations auprès des États contractants. Aux termes de l'article 1^{er}-A-2 de la Convention, le terme réfugié s'applique 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 »*¹⁵.

À l'origine, l'application de la Convention de Genève se limitait aux événements survenus avant le 1^{er} janvier 1951, soit en Europe, soit en Europe et ailleurs ; *« le choix entre ces deux formules étant, lors de leur adhésion à la convention, laissé à la discrétion des États contractants. Ceci a rendu sinon impossible, du moins très [difficile] son application en faveur des victimes d'événements survenus postérieurement à 1951 ou hors de l'Europe »*¹⁶. La

¹⁴ Cet article dispose : *« Devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile dans d'autres pays, ce droit ne peut être invoqué dans le cas de poursuites réellement fondées à raison d'un crime de droit commun ou d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies »*.

¹⁵ Sur l'évolution de la notion de réfugié, voir : Jean-Yves CARLIER, *Qu'est qu'un réfugié ?*, Bruylant, Bruxelles, 1998 ; François HÖPFNER FLORIAN, *L'évolution de la notion de réfugié*, A. Pedone, Paris, 2014.

¹⁶ Jean-Michel BELORGEY, op. cit, p. 28.

limitation du champ d'application de la Convention de Genève a fait l'objet de critiques appuyées.

En 1967, le Protocole de New-York est venu remédier au défaut du système d'application de la Convention de Genève supprimant opportunément toute limite à l'application de la Convention dans l'espace et dans le temps¹⁷. L'application de ce dernier Protocole a ensuite permis de protéger un nombre croissant de personnes, notamment celles qui ont fui les persécutions de régimes répressifs, les turbulences engendrées par les guerres d'indépendances ou les divers conflits ethniques après la fin de la Guerre froide¹⁸.

Si la Convention de Genève de 1951 a fait preuve, depuis son adoption, d'une adaptabilité remarquable à l'évolution du problème de réfugiés, son harmonisation avec d'autres instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme était parfois problématique¹⁹. En Europe par exemple, certains auteurs considèrent que la Convention de Genève ne consacre pas le droit d'asile²⁰, mais consacre seulement le droit de non-refoulement avec le pays dont la personne a fui les persécutions. L'arrêt de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) *Gebremedhin / c. France* a précisé en ce sens que la Convention de Genève n'était même pas en mesure de justifier l'existence d'un droit de demander asile à la frontière, c'est-à-dire d'un droit permettant d'entrer sur le territoire d'un Etat pour pouvoir y introduire une demande d'asile²¹.

¹⁷ Ce protocole dit aussi *Protocole de Bellagio* a été conclu à New York le 31 janvier 1967 et approuvé par l'Assemblée générale le 4 mars 1968.

¹⁸ Stefan MAIER, « La Convention de Genève du 28 juillet 1951 face aux problématiques contemporaines », in Anne-Marie TOURNEPICHE (sous dir.), *La protection internationale et européenne des réfugiés : la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés à l'épreuve du temps*, Editions A. Pedone, Paris, p. 15.

¹⁹ Voir en ce sens : Vincent CHETAIL, « Le droit des réfugiés à l'épreuve des droits de l'Homme : bilan de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme sur l'interdiction du renvoi des étrangers menacés de torture et de traitements inhumains et dégradants », *op. cit.* pp. 155-210.

²⁰ Parmi les auteurs considérant que la Convention de Genève de 1952 consacre le droit d'asile, on peut citer François JULIEN-LAFERRIÈRE, « Le droit d'asile enterré à peine découvert, in *Le Préambule de 1946, antinomies juridique et contradictions politiques*, Centre universitaire administratif et politique de Picardie, PUF, Paris, 1996, p. 2014.

²¹ Cour. EDH, Affaire *Gebremedhin / c. France*, le 26 avril 2007, Requête n°25389/05.

Il est important de souligner que la Convention sur les réfugiés de l'Organisation de l'Unité africaine (1969) (aujourd'hui appelée l'Union africaine), ainsi que la Déclaration de Carthagène sur les réfugiés en Amérique du Sud (1984) régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés, ont élargi la définition du réfugié par rapport à l'article 1er de la Convention de Genève. En effet, la Convention « ne précise pas [...] ce qu'il faut entendre par « craignant avec raison d'être persécutée »²². Elle ne précise pas non plus selon quelles modalités il sera pourvu par les Etats contractants à la reconnaissance de la qualité de réfugiés »²³.

En ce qui concerne le monde arabe, il semble que l'harmonisation des dispositions de la Convention de Genève avec les concepts d'Islam implique une certaine précision. En effet, un nombre important d'Etats musulmans (Arabie Saoudite, Jordanie, Qatar, Bahreïn, Sultanat d'Oman), parmi lesquels on compte aussi les Émirats arabes unis, n'ont pas ratifié la Déclaration universelle des droits de l'Homme, ni la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés, au motif que leurs dispositions ne sont pas conformes aux principes fondamentaux de l'Islam²⁴.

Cependant, l'attachement des Émirat à l'Islam n'était pas la seule raison pour laquelle les Émirats arabes unis n'ont pas ratifié la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés. Des raisons également politiques et économiques ont conduit à la non-ratification par les Émirats arabes unis de la Convention de Genève. Lors de l'adoption de la Convention, les Émirats arabes unis n'existaient pas encore sous la forme que l'on connaît aujourd'hui. Avant 1971, les Émirats était composés de sept Etats indépendants connus sous l'appellation « Émirats de la Trêve »²⁵. Ce groupe d'Etats n'était pas doté d'une véritable Constitution, l'existence d'une personnalité juridique à l'égard de cette

²² Luc CAMBRÉZY, « Réfugiés et migrants en Afrique : quel statut pour quelle vulnérabilité », *Revue européenne des migrations internationales*, Vol. 23, n°3, 2007, pp.13-28.

²³ Jean-Michel BELORGEY, op. cit, p. 28.

²⁴ Mossab EL-HAYATLY, « L'Islam et le droit international et la protection des réfugiés et apatrides », *Journal de l'immigration forcée*, Université d'Oxford, 2010, p. 2.

²⁵ Denis BAUCHARD, « La France et les émirats et monarchies du Golfe », *Pouvoirs* n°152 - janvier 2015, p.107-120.

confédération étant même incertaine. Dans ces circonstances, il n'était dès lors pas envisageable que les Émirats ratifient la Convention de Genève de 1951. Après 1971, c'est-à-dire lorsque les Émirats sont devenus un véritable Etat fédéral et se sont dotés pour la première fois d'une Constitution, la situation économique des Émirats ne lui a pas permis de ratifier la Convention de Genève de 1951 ; l'économie émiratie n'étant effectivement pas prête à accueillir des réfugiés sur le territoire national puisqu'une grande partie du budget de l'Etat était consacrée à l'infrastructure.

Aujourd'hui, la situation n'a pas changé, les Émirats arabes unis ne sont pas encore une Etat contractant de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés. Il en résulte que l'action extérieure et intérieure de l'Etat émirati n'est pas gouvernée par les dispositions de la Convention de Genève. Théoriquement, il n'existe aucune obligation juridique pour le gouvernement émirati d'accueillir les réfugiés sur son territoire, ni de traiter les demandes d'asile présentées le cas échéant auprès des autorités publiques émiraties. Paradoxalement, pourtant, on peut observer que l'action internationale des Émirats arabes unis va de plus en plus vers la réalisation des objectifs de la Convention de Genève de 1951 ; comme en témoigne la participation des Émirats aux activités du HCR.

II. Les Émirats et l'axe institutionnel de la protection internationale des réfugiés

La Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés et le HCR ont entretenu des rapports de consolidation tels qu'ils se soutiennent et se servent l'un l'autre. D'un côté, la Convention de Genève de 1951 se présente comme étant le cadre normatif essentiel des activités humanitaires du HCR. De l'autre côté, le Préambule de la Convention de Genève de 1951 consacre expressément le HCR comme structure institutionnelle ayant pour tâche de veiller à l'application de la Convention et, au-delà, de veiller à l'application des différentes conventions internationales qui assurent la protection des réfugiés à l'échelle

internationale²⁶. Par ailleurs, lors de l'adoption du Statut du HCR le 14 décembre 1950, l'Assemblée générale des Nations Unies « invitait les gouvernements à coopérer avec le Haut-Commissariat dans l'exercice de ses fonctions relatives aux réfugiés relevant de sa compétence »²⁷.

Le HCR a été créé par l'Assemblée générale des Nations Unies le 1^{er} janvier 1951 pour remplacer l'organisation internationale des réfugiés (OIR). Lorsque l'Assemblée générale des Nations Unies a décidé de créer un organe international chargé des affaires des réfugiés, deux options différentes s'offraient sur le plan institutionnel : « soit confier cette tâche à un service du secrétariat, ce qui n'était pas sans inconvénients liés à la composition de ce dernier et à la relative contrainte qui pesait sur lui du fait de sa soumission à l'Assemblée générale, soit créer un organe spéciale capable d'agir avec toute l'indépendance, l'autorité morale et la magistrature d'influence nécessaire, auprès des gouvernements. L'Assemblée a opté pour la seconde solution, en utilisant le droit que lui confère l'article 22 de la Charte de mettre en place des organes subsidiaires »²⁸. Ainsi, c'est à la décision de l'Assemblée générale du 3 décembre 1949 qu'est due la création du HCR, défini par son statut du 14 décembre 1950 comme un organe subsidiaire de l'Assemblée générale. Ce statut précise également, dans son article 1er, que « le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés agissant sous l'autorité de l'Assemblée générale, assume les fonctions de protection internationale, [...], en ce qui concerne les réfugiés qui entrent dans le cadre du présent statut, (...) »²⁹.

²⁶ « Les hautes parties contractantes [...] 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 [...] », Texte intégrale de la Convention de Genève disponible sur le site officiel d'Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés : <http://www.unhcr.fr/4b14f4a62.html>

²⁷ UNHCR, « Note introductive du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés », in *Statut du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés*, publication de service de l'information et des relations avec les médias, Genève, p. 4.

²⁸ Mario BETTATI, « Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) », *op. cit.*, p. 94.

²⁹ Paragraphe 1 de l'Annexe au Statut du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.

Aux termes de son statut, la mission du HCR consiste à diriger et à coordonner l'action internationale destinée à garantir les droits et le bien-être des réfugiés, s'efforçant de s'assurer que chacun puisse bénéficier du droit d'asile dans un autre pays et retourner de son plein gré dans son pays d'origine. Le HCR recherche ainsi des solutions durables aux problèmes des réfugiés en aidant ceux-ci à rentrer chez eux ou à s'installer dans un autre Etat³⁰. De ce fait, l'activité du HCR est de nature humanitaire et sociale et concerne en principe des groupes et catégories de réfugiés, mais ne comporte aucunement un caractère politique³¹.

Pendant la durée de son mandat, le Haut-Commissaire désigne un Haut-Commissaire adjoint d'une autre nationalité que la sienne. Il recrute aussi des agents qui sont placés sous son autorité. Le Haut-Commissaire adjoint et les agents assistent le Haut-Commissaire à accomplir ses missions avec une certaine efficacité. D'ailleurs, depuis sa création par la résolution de l'Assemblée générale du 26 novembre 1957, « *un Comité exécutif du programme du Haut-Commissaire définit les principes généraux selon lesquels le Haut-Commissaire conçoit, entreprend et gère les programmes et projets d'assistance ; et il procède au moins une fois par an à l'examen de l'emploi qui est fait des fonds mis à la disposition du Haut-Commissariat, ainsi que des programmes et projets proposés ou en cours d'exécution* »³². En 2014, le Comité exécutif du programme du Haut-Commissaire réunissait 94 Etats membres³³.

³⁰ Voir les différentes dispositions de l'article 8 du statut du Haut-Commissariat, notamment les alinéas d, e, f, g et h.

³¹ La direction du HCR est gérée par une personnalité administrative indépendante appelée « Haut-Commissaire ». Selon l'article 13 du statut de HCR, « le Haut-Commissaire est élu par l'Assemblée générale sur proposition du Secrétaire général. Son contrat est établi par le Secrétaire général et approuvé par l'Assemblée générale ». En pratique, le Haut-Commissaire est souvent élu pour une période renouvelable de cinq ans. Depuis la création du HCR on se souvient que onze Hauts Commissaires se sont succédés à la présidence du HCR dont le dernier est le portugais António Guterres. Celui-ci fut élu par l'Assemblée générale pour une période de cinq ans en 2002, mais son mandat a été renouvelé pour encore 5 ans le 22 avril 2010.

³² Jean-Michel BELORGEY, *op. cit.*, p. 32.

³³ Site Officiel du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés : <http://www.unhcr.fr/559f7e7c13.pdf>

Bien que les Émirats ne soient pas un État partie à la Convention de Genève de 1951, ni membre du Comité exécutif du programme du Haut-Commissaire, leur participation aux activités du HCR est remarquable. En premier lieu, les Émirats sont devenus, depuis 2004, le deuxième grand contributeur financier des activités du HCR. En second lieu, le Haut-Commissariat a créé un centre des relations extérieures avec les pays du Golfe à Abu-Dhabi. Ce centre a pour mission de coordonner les relations du HCR avec les six États membres du CCG. En dernier lieu, les Émirats accueillent la plus grande réserve mondiale d'aide humanitaire dont le siège, situé à la Cité mondiale des services humanitaires à Dubaï, est géré par le HCR³⁴.

Du point de vue juridique, la participation des Émirats aux activités du HCR en faveur des réfugiés amène à s'interroger sur la nature juridique des rapports entre le gouvernement émirati et le Haut-Commissariat. En effet, le rapport entre les Émirats et le HCR a pour fondement des accords conclus entre le gouvernement émirati et le Haut-Commissaire en vertu des articles 47 § 4 de la Constitution fédérale des Émirats arabes unis et l'article 8 du Statut du HCR pour les réfugiés. Alors que l'article 47 §4 de la Constitution émirati de 1971 confie au Président le pouvoir de conclure, au nom de l'Union fédérale, des conventions et des accords internationaux avec les États tiers et les organisations internationales, l'article 8 § B du Statut de HCR donne au Haut-Commissaire l'autorité de conclure des accords particuliers avec les gouvernements en vue d'améliorer le statut des réfugiés³⁵.

Néanmoins, il semble que l'action extérieure du gouvernement émirati, mais aussi du Haut-Commissaire, est soumise à d'autres normes et organisations internationales considérées comme supérieures. D'un côté, en vertu de l'article 1er du Statut du HCR, celui-ci assume les fonctions de protection internationale des réfugiés en « *agissant sous l'autorité de l'Assemblée générale* » et « *sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies* ». De l'autre côté, l'action

³⁴ UNHCR, « Chronological History of Partnership between the United Arab Emirates (UAE) and the United Nation High Commissioner for Refugees (UNHCR) », publication of UNHCR external relations hub for Gulf Cooperation Council Countries (GCC), Abu Dhabi, UAE, p. 3.

³⁵ Amani Ommar HELMI, *Droit constitutionnel aux Emirats Arabes Unis*, traduction de la langue arabe, Dar El Koutob el Kanonia, Le Caire, 2013, p. 360.

internationale de l'Etat émirati est coordonnée par le CCG ainsi que par la Ligue Arabe dont les Émirats arabes unis font parties³⁶. Cette action extérieure des Émirats en faveur des réfugiés se traduit en pratique par l'important financement accordé aux activités du HCR et du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en faveur des réfugiés dans le monde entier³⁷.

III. Le financement de la protection internationale des réfugiés par les Émirats arabes unis

En 1970 l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la Décennie pour le développement visant à inciter les pays économiquement développés à aider les pays en voie de développement. Aux termes de cette Décennie, les gouvernements des Etats membres des Nations Unies « *s'engagent, individuellement et collectivement, à poursuivre des politiques propres à créer dans le monde un ordre économique et social plus juste et plus rationnel, dans lequel les nations, tout comme les individus dans une même nation, auront droit à des possibilités égales* »³⁸. Ainsi, dans le cadre des accords bilatéraux et multilatéraux, les pays considérés économiquement comme développés « *s'attacheront à apporter un complément aux ressources dont disposent les pays en voie de développement lorsqu'ils tentent d'accélérer la diversification de leur économie pour leur production et leurs exportations d'articles manufacturés et semi-finis ainsi que de produits traités et semi-traités* »³⁹.

En matière du financement de la protection internationale des réfugiés, le HCR, lance tous les ans un « appel global » en vue de la mobilisation des fonds nécessaires pour résoudre les problèmes des réfugiés⁴⁰. Cet appel global « *est complété par des appels supplémentaires tout au long de l'année, en fonction des*

³⁶ Voir Samaan-Boutros FARAJALLAH, *Le Conseil de Coopération des Etats Arabes du Golfe*, Brill, Nijhoff, Leiden, Boston, 1991, 188 p.

³⁷ UNHCR, « Chronological History of Partnership between the United Arab Emirates (UAE) and the United Nation High Commissioner for Refugees (UNHCR) », publication of UNHCR External Relations Hub for Gulf Cooperation Council Countries (GCC), Abu Dhabi, UAE, p. 3.

³⁸ Voir la résolution 2626 du 24 octobre 1970, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies au cours de sa vingt-cinquième session, p. 44.

³⁹ *Ibidem*, p. 46.

⁴⁰ C'est notamment la division des relations extérieures du HCR qui lance cet appel tous les ans.

besoins. A côté de cet appel global qui vise à informer les donateurs sur les besoins et les défis du HCR, la gestion des situations d'urgence nécessite régulièrement des appels de fond supplémentaires »⁴¹. Répondant aux appels internationaux pour la mobilisation des fonds nécessaires à l'amélioration de la situation des réfugiés dans les Etats en voie de développement (A), le gouvernement des Émirats arabes unis ainsi que les acteurs de la société civile émiratie ont consacré une partie considérable de leur budget annuel pour financer l'action humanitaire du HCR en faveur des réfugiés dans le monde entier (B).

A. Le système de financement des activités du HCR et la gestion de son budget

Pour que le HCR puisse remplir ses missions consistant à diriger et à coordonner l'action internationale destinée à protéger les réfugiés, il doit disposer d'un fond financier important. A ce titre, on peut observer que les activités du HCR en vue de l'amélioration de la situation des réfugiés sont financées par trois catégories de donateurs : les Etats membres des Nations Unies, le secteur privé et le grand public. En dépit de l'importance considérable des contributions du secteur privé et du grand public, la plus grande partie du budget du HCR provient essentiellement des Etats membres des Nations Unies. Comme le fait remarquer le Professeur Anne-Marie TOURNEPICHE, « *une des caractéristiques essentielles de ce budget réside dans le fait qu'il est principalement financé par des contributions volontaires directes. La majorité de ces contributions provient de pays donateurs, et notamment des Etats-Unis qui contribuent à hauteur de 33% selon les chiffres de 2011. Viennent ensuite le Japon (11%), l'Union européenne (6%), la Suède et le Royaume-Uni (6%), le Norvège (4%), la France se place au 14^{ème} rang avec une contribution estimée à 1% [du budget]* »⁴².

⁴¹ Anne-Marie TOURNEPICHE, « Le financement de la protection internationale des réfugiés », in *La protection internationale et européenne des réfugiés : la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés à l'épreuve du temps*, Coll. *Droits européens*, Editions A. Pedone, 2013, p. 120.

⁴² Ces derniers chiffres ont été vérifiés par le Professeur Anne-Marie TOURNEPICHE, *Ibidem*, p. 120.

Afin d'améliorer la qualité de la gestion de son budget, le HCR a entrepris durant ces dernières années des nouvelles politiques réformatrices visant à l'utilisation plus judicieuse des fonds ; ce qui lui a permis de diminuer les coûts et de renforcer son action sur le terrain. Ces politiques ont abouti à des résultats relativement satisfaisants : « *les contributions reçues en 2010 ont atteint un niveau record de 1, 86 milliard de dollars et ce montant a été dépassé en 2011. Le HCR peut désormais répondre, en 72 heures, à des situations d'urgence simultanées affectant jusqu'à 600 000 personnes. Pour appuyer ce dispositif, l'organisation a accru de 20% ses stockages d'urgence en 2011, a renforcé sa capacité pour livrer l'aide aux bénéficiaires, a accru le nombre de gestionnaires de haut niveau en stand-by pour un déploiement rapide et a créé de nouveaux postes pour aider à la protection des réfugiés* »⁴³.

Le système du financement des activités du HCR nécessite néanmoins la mise en place de certaines réformes afin d'améliorer la qualité des ressources. En effet, le financement du budget du HCR se fonde essentiellement sur l'action volontaire des Etats et des personnes privées. Ce caractère volontaire des ressources entraîne certains inconvénients. En premier lieu, « *les contributions se traduisent par un manque de prévisibilité qui est problématique, notamment dans une logique de planification. Il en résulte que le HCR est logiquement favorable à des contributions qui arrivent tôt dans l'année* »⁴⁴. En second lieu, le HCR n'encourage que très peu les contributions non destinées à un usage particulier. On a pu observer que la majorité des fonds que le HCR reçoit des Etats et des autres organisations internationales est destinée à un usage particulier. Cela limite l'indépendance du HCR dans la destination des fonds. Pourtant, il semble que depuis 2010, les contributions non destinées à un usage particulier augmentent remarquablement tel que l'atteste le rapport global de 2011⁴⁵. Par conséquent, le

⁴³ Mario BETTATI, « Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) », op. cit., p. 94.

⁴⁴ Anne-Marie TOURNEPICHE, op. cit., 120.

⁴⁵ Rapport global de 2011 du HCR – « Recherches de solutions durables », disponible sur : <http://www.unhcr.org/fr/publications/fundraising/500e9f688/rapport-global-2011-hcr-recherche-solutions-durables.html>

HCR disposerait de certaines souplesses dans l'utilisation de ses fonds en vue de l'amélioration de la situation des réfugiés dans monde⁴⁶.

B. Le cadre juridique de la participation du gouvernement des Émirats et de la société civile émiratie dans le fond budgétaire du HCR

Afin de mobiliser les ressources nécessaires pour l'amélioration de la qualité des réfugiés, le HCR coopère non seulement avec les Etats parties à la Convention de Genève et les Etats membres du Comité exécutif, mais également avec tous les Etats membres des Nations Unies. La coopération avec les organisations non-gouvernementales constitue ici un axe essentiel de l'action du HCR en matière de financement de la protection internationale des réfugiés. En 2010, le HCR a conclu un millier d'accords de partenariat avec presque 700 organisations non-gouvernementales. Cette conclusion se faisait à travers l'article 8 § D du statut du HCR qui autorise le Haut-Commissaire à conclure et à ratifier les conventions internationales pour la protection des réfugiés.

En 2009, sur la base de l'article 8 § D de son Statut, le HCR a conclu un accord de partenariat avec les Émirats arabes unis pour créer à Abu-Dhabi un centre régional de relations extérieures avec les Etats du Golfe arabe. Mais la relation entre les Émirats et le HCR en matière de financement de la protection internationale de réfugiés est antérieure à la date de création de ce centre. En 1980, l'Assemblée générale des Nations Unies a organisé un forum international pour la mobilisation des fonds financiers en vue d'améliorer la situation des réfugiés africains. Au sein de ce forum, les Émirats se sont engagés à fournir 2 millions de dollars pour aider environ 760 000 réfugiés en Afrique.

Les aides apportées aux populations touchées par les crises humanitaires constituent l'un des objectifs principaux du gouvernement des Émirats arabes unis depuis la période de sa Majesté le Président Al-Cheikh Zayed Ben Sultan Al

⁴⁶ *Ibid.*

Nahyane. Ces aides n'ont pas cessé de progresser dans tous les domaines au sein du gouvernement actuel, présidé par sa Majesté Al-Cheikh Khalifa Ben Zayed Al Nahyane et sa Majesté Al-Cheikh Mohamed Ben Rachid Al Makthoom, vice-président des Émirats arabes unis.

Durant l'année 1998, pour aider les réfugiés tchéchènes, le gouvernement fédéral des Émirats a offert une somme de 54 000 dollars au HCR, les organisations de la société civile émiratie ont donné 13 000 dollars et la Société du Croissant-Rouge émirati 83 000 de dollars. En 1999, l'association de Zaid Ben sultan Al-Nahian des services humanitaires a conclu un accord de partenariat avec le HCR pour aider les réfugiés en Bosnie-Herzégovine. En vertu de cet accord, l'ancien président des Émirats arabes unis Al-Cheikh Zaid Ben Sultan Al-Nahian a lancé un appel national pour mobiliser les ressources nécessaires à l'amélioration la situation des réfugiés dans cette région européenne à majorité musulmane. Cet appel avait réussi à mobiliser environ 158 millions de dirhams émiratis (soit environ 43 millions de dollars) ; ce qui a permis à un certain nombre de réfugiés de sortir de la zone touchée par la guerre et de demander l'asile en Albanie. En 2000, à l'occasion de la journée mondiale des réfugiés, le HCR a conclu un accord de partenariat avec la Société du Croissant-Rouge émirati en vertu duquel la Cheikha Fatma Bent Moubarak a remis environ 2 millions de dirhams (soit environ 540 000 dollars) au HCR pour améliorer la situation des enfants des réfugiés dans le monde.

Le CCG et les Émirats arabes unis font ainsi partie de la plupart des groupes de grands donateurs du HCR et du Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies. En effet, la création d'un centre régional à Abu-Dhabi rattaché au HCR constitue une étape importante dans l'évolution de l'action des Émirats arabes unis en matière d'aide humanitaire aux réfugiés. En 2007, les Émirats sont devenus le deuxième plus grand donateur d'aides humanitaires avec une participation équivalente à 10 millions de dollars. En 2009 ces donations se

sont élevées à 30 millions de dollars à la suite d'un financement accordé au HCR pour son action humanitaire d'urgence au Pakistan⁴⁷.

En 2013, le financement émirati de la protection internationale des réfugiés a atteint la somme de 144.3 millions de dollars. Cette année-là, on vit les dotations émiraties se multiplier un peu partout dans le monde : « *aides financières pour consolider le budget du gouvernement de la Palestine, aides matérielles en matière d'éducation et en matière sanitaire pour le gouvernement égyptien, construction de l'hôpital émirati pour le Pakistan et enfin aides financières et matérielles pour les réfugiés syriens dans l'ensemble des pays de la région du Moyen-Orient* »⁴⁸. Ce financement a essentiellement visé la satisfaction des besoins suivants pour les réfugiés : la réinstallation dans les pays qui les accueillent, les aides alimentaires et l'aide médicale. Les contributions financières émiraties en faveur des réfugiés ont été versées aux Etats qui les accueillent en vertu des accords internationaux entre ces Etats et le gouvernement émirati. La grande partie de ces contributions a visé l'amélioration de la situation des réfugiés syriens en Jordanie et au Liban. On voit ainsi émerger des actions de coordination entre le gouvernement des Émirats arabes unis et les gouvernements du Royaume jordanien et du Liban pour aider ces réfugiés syriens installés sur les territoires de ces deux pays⁴⁹. Ces actions sont basées soit sur des conventions bilatérales entre les Émirats et les gouvernements de ces pays, soit sur la Charte de la Ligue des Etats arabes qui exige la solidarité entre les Etats membres en période de crises humanitaires.

Ainsi, l'important financement émirati de la protection internationale des réfugiés amène à s'interroger sur les éléments essentiels du régime juridique régissant l'action humanitaire en faveur des réfugiés. Il s'agit, d'une part, de déterminer la nature des actes juridiques organisant les relations entre le

⁴⁷ Voir Annexe.

⁴⁸ Al-Chikha Lobna Bent Khalid Al-Kasmy, "Editorial", in : *Rapport des aides extérieures apportées par le Gouvernement des Emirats Arabes Unies 2013*, traduction de la langue arabe, Ministère du développement et des coopérations internationales, Abu-Dhabi, Octobre 2014, p. 2.

⁴⁹ À ce propos, les organisations humanitaires non-gouvernementales émiraties ont dépensé plus de 33 millions de dollars pour aider les réfugiés syriens au Liban. Voir le *Rapport des aides extérieures apportées par le gouvernement des Émirats arabes unies, 2013*, Ministère du développement et de la coopération internationale, traduction de la langue arabe, Abu-Dhabi, Octobre 2014, p. 2.

gouvernement des Émirats et le HCR (**Premier Partie**). D'autre part, il s'agit d'identifier les organes qui sont responsables de la gestion de l'action des Émirats arabes unis en matière d'aide humanitaire aux réfugiés tant au niveau interne qu'au niveau externe (**Seconde Partie**).

Première partie : Les émirats arabes unies et les réfugiés, un cadre juridique spécifique

Seconde partie : Les organes et organisations responsables de la gestion de l'action humanitaire des émirats arabes unies en faveur des réfugiés

PREMIERE PARTIE

LES ÉMIRATS ARABES UNIES ET LES REFUGIÉS, UN CADRE JURIDIQUE SPECIFIQUE

Malgré l'importance du financement émirati pour la protection internationale des réfugiés, il est difficile d'identifier clairement le cadre juridique dans lequel s'inscrit ce financement. En effet, le lien juridique entre les Etats et les réfugiés s'organise en vertu des dispositions de la Convention de Genève de 1951⁵⁰. Celle-ci détermine les obligations des États membres envers les réfugiés et la relation entre les gouvernements de ces États avec le HCR. Or, l'obligation pour les Etats de respecter les droits des réfugiés implique au préalable la ratification de la Convention de Genève en vertu des règles constitutionnelles nationales de chaque État. Jusqu'au présent, 147 États sont parties à la Convention de Genève et au Protocole de 1967. Pour les États qui ne sont pas parties à la Convention et au Protocole, la protection des réfugiés n'est pas assurée. Autrement dit, dans ces États, les réfugiés risquent de ne pas bénéficier de statut de séjour adéquat. Ils ne seront tolérés qu'à titre provisoire ou placés dans des camps de rétention, où leurs droits fondamentaux les plus essentiels sont menacés.

Juridiquement, les Émirats se classent parmi les Etats qui n'ont pas ratifié la Convention de 1951. Il en résulte que le gouvernement émirati n'est pas lié par les dispositions de la Convention de Genève relative aux réfugiés (**Titre I**). Dans la pratique, la non-ratification de la Convention de Genève par les Émirats arabes unis n'a pas empêché le gouvernement émirati de tolérer les réfugiés. Cette tolérance s'est concrétisée depuis le gouvernement du Cheikh Zaid Ben Sultan Al-Nahian par un financement important en faveur de la protection internationale des réfugiés. Elle se manifeste également par la création à Abu-Dhabi d'un centre des relations

⁵⁰ Convention relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951, 189 U.N.T.S ; 150, (entrée en vigueur le 22 avril 1954, modifiée par le Protocole de New York du 31 janvier 1967), 606 UNTS 267 (entrée en vigueur le 4 octobre 1967).

extérieures avec les États du Golfe pour organiser les rapports de ces Etats et plus précisément des Émirats arabes unis avec le HCR (**Titre II**).

Titre I : La non-ratification par le gouvernement des émirats arabes unis de la convention de Genève de 1951 sur les refugies

Titre II : La base juridique de l'action humanitaire des Émirats arabes unis en faveur des réfugiés

TITRE I

LA NON-RATIFICATION PAR LE GOUVERNEMENT DES ÉMIRATS ARABES UNIS DE LA CONVENTION DE GENEVE DE 1951 SUR LES REFUGIES

Afin qu'un traité international lie un Etat, il faut que celui-ci le ratifie selon les règles de son droit interne. La ratification d'un traité international doit dès lors découler de la libre volonté de l'Etat et selon la procédure prévue par sa propre Constitution. À cet égard, la Cour internationale de Justice a jugé qu'un « *Etat ne peut, dans ses rapports conventionnels, être lié sans son consentement* »⁵¹. Cette jurisprudence illustre l'attachement de la Cour internationale de Justice au principe du « consensualisme » qui domine aujourd'hui le droit des traités⁵². Ainsi, le refus de ratifier un traité est un droit fondamental reconnu à l'Etat par le droit international général découlant du respect de la souveraineté étatique. Selon ce principe, affirmer que l'Etat est souverain en droit international signifie « *qu'on ne trouve au-dessus de lui aucune autorité dotée à son égard de puissance légale : la souveraineté internationale de l'Etat, autrement dit sa liberté, se définit négativement comme la non-soumission de l'Etat à une autorité supérieure* »⁵³.

En application du concept de souveraineté internationale de l'Etat, il semble que la non-ratification par les Émirats arabes unis de la Convention de Genève de 1951 est conforme au droit international. Cette non-ratification s'explique par l'attachement des Émirats arabes unis à l'Islam comme fondement de la société et de l'État. Elle s'explique également par la non-reconnaissance de l'existence des Émirats arabes unis à l'échelle internationale en tant qu'État indépendant au moment de l'adoption de la Convention de Genève par les Nations unies en 1951

⁵¹ CIJ, avis consultatif relatif aux réserves à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, Rec. 1951, p. 21

⁵² Ce principe « solidement enraciné trouve notamment son fondement dans toute une tradition illustrée notamment par la philosophie (contractualiste et individualiste) du XVIII^e siècle », Voir Pierre-Marie DUPUY et Yann KERBAT, *Droit international public*, Paris, Dalloz, 12^e édition, 2014, pp. 297-298.

⁵³ Jean COMBACAU et Serge SUR, *Droit international public*, LGDJ-Lextenso, Paris, 11^e édition, 2014, p. 236.

(Chapitre I). En tout état de cause, même si rien n'interdit aujourd'hui la ratification par les Émirats de la Convention de Genève de 1951, ceux-ci demeurent non liés juridiquement par les obligations que la Convention impose aux Etats parties concernant les réfugiés **(Chapitre II).**

Chapitre I

Les raisons de la non-ratification de la Convention de Genève de 1951

Lors de l'adoption par les Nations Unies de la Convention de Genève en 1951, les Émirats arabes unis n'étaient pas encore un Etat à proprement parler. Il était donc difficile d'envisager que les Émirats ratifient cette convention alors qu'ils ne constituaient pas encore un Etat « fédérale » et « indépendant ». En effet, la création de l'Etat fédéral émirati date du 2 décembre 1971, c'est-à-dire à peu près 20 ans après l'adoption de la Convention de Genève par les Nations Unies. Avant cette date, les Émirats étaient sous le protectorat du Royaume-Uni. Après 1971, les Émirats sont devenus un Etat indépendant et une nouvelle Constitution a été proclamée, celle du 2 décembre 1971. Ainsi, une ratification par les Émirats arabes unis de la Convention de Genève doit s'effectuer selon la procédure prévue par cette nouvelle Constitution.

Or, il semble que l'article 2 de la Constitution émiratie, qui fait de l'Islam une « religion officielle » de l'Etat, a été considéré comme faisant obstacle juridiquement à la ratification par les Émirats de la Convention de Genève. Ce constat découle en effet d'une doctrine « radicale » estimant que tous les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme sont incompatibles avec l'Islam. Cependant, nous verrons que l'article 2 de la Constitution n'est en aucun cas un obstacle juridique à la ratification par les Émirats de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés (**Section 1**). Au moment où les Émirats arabes unis sont devenus un Etat indépendant et se sont dotés d'une Constitution, la voie s'est ouverte pour le gouvernement de ratifier la Convention de Genève (**Section 2**).

Section 1. Des raisons religieuses ?

La grande majorité des constitutions de pays arabes confirme leur attachement à l'Islam comme fondement de la société et de l'Etat. Ces Constitutions contiennent toutes une disposition faisant de l'Islam la « religion

officielle » de l'Etat⁵⁴. La Constitution des Émirats arabes unis se classe parmi ces dernières qui s'attachent à l'Islam comme fondement de la société et de l'Etat. En ce sens, l'article 7 de la Constitution émiratie du 2 décembre 1971 dispose que « *L'islam est la religion officielle de la Fédération, la Charia islamique y constitue une source de législation majeure, et la langue officielle de la Fédération est l'arabe* » (§ 1). Cet attachement constitue-t-il un obstacle juridique à la ratification par les Émirats de la Convention de Genève de 1951 ? En effet, la question de la compatibilité des traités internationaux relatifs aux droits des personnes avec l'Islam, et plus particulièrement la Convention de Genève concernant les réfugiés, a intéressé la plupart des juristes musulmans depuis la proclamation de la Déclaration universelle des droits de l'Homme par les Nations Unies en 1948. Aujourd'hui, malgré la méfiance de certains pays à l'égard des actes internationaux relatifs aux droits de l'Homme, la plupart des juristes arabes ne voient aucune incompatibilité entre la Convention de Genève de 1951 et l'Islam. Ce qui prépare la voie pour la ratification par les Emirats de cette Convention (§ 2).

§ 1. L'Islam comme fondement de la société et de l'État aux Émirats

La Constitution des Émirats arabes unis du 3 décembre 1971 comporte une disposition faisant de l'Islam un fondement essentiel de la société et de l'Etat. C'est ainsi que l'article 7 de cette Constitution dispose que « *L'islam est la religion officielle de l'Union, la Charia la source principale de sa législation et la langue arabe sa langue officielle* ». Cet article a soulevé de nombreuses interrogations concernant la nature juridique de l'Etat. Pour certains auteurs et notamment les tenants de la laïcité dans le monde arabe, l'existence dans la Constitution d'une disposition faisant de l'Islam la religion de l'Etat et de la *Charia* une source principale de la législation pourrait constituer un danger pour les libertés individuelles car une telle disposition amènerait les autorités publiques de l'Etat à

⁵⁴ Mohamed MOFTAH, « L'islam est la religion de l'Etat : débats autour d'une disposition constitutionnelle », in *Influences & confluences constitutionnelles en Méditerranée*, RMDP III, sous la direction de M.-T. DEVINA et W. MASTOR, Paris, Lextenso, 2015, pp. 230.

discriminer les non-musulmans et privilégier par conséquent les citoyens de confession musulmane⁵⁵.

Par ailleurs, selon ces mêmes auteurs, lorsque la Constitution d'un pays définit des règles religieuses (la *Charia*) comme source principale de la législation, on serait en présence d'un Etat théocratique dans lequel la souveraineté appartient, non pas au peuple, mais à Dieu. Au sein d'un tel Etat, il y a normalement, aux côtés des autorités temporelles, et même quelquefois au-dessus, une autorité religieuse compétente pour interpréter les règles religieuses et pour contrôler le respect de celles-ci par le droit positif. Dans ces conditions, les autorités civiles de l'Etat – législatives, exécutives et juridictionnelles – auraient l'obligation de conformer l'ensemble des règles de droit positif, y compris celles contenues dans la Constitution, aux règles religieuses telles qu'elles sont interprétées par l'autorité religieuse. En effet, les interprétations émises par les autorités religieuses ont matériellement une « valeur supraconstitutionnelle ». Il en résulterait que les dispositions constitutionnelles garantissant les libertés individuelles pourraient être privées d'effectivité et vidées de leur substance. Ainsi, pour les tenants de la laïcité dans le monde arabe, un Etat théocratique n'est pas véritablement un Etat de droit dans lequel les droits fondamentaux des individus sont efficacement garantis et respectés contre l'arbitraire.

Le concept d'État de droit implique en effet l'encadrement de l'ensemble des pouvoirs par la règle de droit adoptée selon des mécanismes conformes aux principes démocratiques. Pourtant, au sein d'un Etat théocratique, s'oppose au concept d'Etat de droit la faculté accordée aux autorités religieuses de procéder à tout moment à une modification ou à une suspension d'application des règles juridiques en vigueur au motif que celles-ci ne sont plus conformes aux règles religieuses. De ce fait, les dispositions constitutionnelles et législatives garantissant les libertés individuelles à tous les individus dans d'un Etat théocratique n'offriraient évidemment aux citoyens de l'Etat aucune sécurité contre les possibilités d'arbitraire de l'autorité religieuse. Par ailleurs, un Etat théocratique

⁵⁵ Mohammed EL CHARFI, *Islam et Liberté, le malentendu historique*, Damas, Edition Patra, 2008, p. 56-61, p. 19.

qui subordonne les autorités étatiques ainsi que son droit positif à la loi religieuse, va nécessairement privilégier les citoyens adhérant à la religion d'Etat. Pour n'importe quelle religion dont la religion musulmane, seuls les fidèles ont les faveurs de Dieu. Cette priorité religieuse au profit des fidèles contribuera probablement à forger des règles dites civiles nécessairement en conformité avec les règles religieuses.

À l'inverse de ce que considèrent les tenants de la laïcité dans le monde arabe, d'autres auteurs estiment que la disposition constitutionnelle faisant de l'Islam la religion officielle de l'Etat et de la *Charia* une source principale de la législation ne constitue aucunement un danger pour les libertés individuelles. En d'autres termes, la disposition faisant de l'Islam la religion officielle de l'Etat ne conduit pas à classer les Emirats parmi les Etats théocratiques qui accordent un pouvoir quasi-illimité à l'autorité religieuse. Les Émirats arabes unis ne constituent qu'un Etat fédéral qui s'attache à la religion de la majorité de ses citoyens, l'Islam. Or, si la disposition constitutionnelle faisant de l'Islam la religion de l'Etat entretient un rapport très étroit avec l'identité de la majorité des citoyens, il serait difficile de considérer que cette disposition ne constitue qu'un honorable salut à la croyance majoritaire sans aucune valeur juridique⁵⁶. Elle semble de fait avoir une double portée, l'une « déclarative », l'autre « prescriptive ».

D'un côté, la disposition faisant de l'Islam la religion de l'État semble relever du constat selon lequel la religion de la majorité des citoyens est l'Islam. Celui-ci est important à l'échelle internationale. Par exemple, pour qu'un État puisse adhérer à certaines organisations internationales, il faut que la religion de la majorité de ses citoyens soit l'Islam. Comme l'énonce l'article 3 §1 de la Charte de l'Organisation de la Coopération Islamique (OCI), «*Tout État, membre des Nations Unies, disposant d'une majorité musulmane qui soumet une demande pour devenir membre peut adhérer à l'Organisation (...)*». Ainsi, pour lutter contre le

⁵⁶ Pour certains auteurs, l'article 2 de la Constitution égyptienne où se trouve la disposition faisant de l'Islam la religion de l'Etat, « ne contient aucune norme objective sur laquelle une action en nullité pour inconstitutionnalité pourrait se baser », Hossam ISSA, « L'Etat de droit en Egypte : mythe idéologique et réalités politiques » in Ahmed MAHIOU (dir.), *L'Etat de droit dans le monde arabe*, p. 350.

fondamentalisme religieux qui menace aujourd'hui l'ordre mondial, il apparaît que l'intégration des États musulmans au sein de l'Organisation de la coopération islamique soit devenue une nécessité. À cet égard, les principaux objectifs de l'OCI sont : la promotion et la préservation des enseignements et des valeurs islamiques fondés sur la modération et la tolérance, la protection et la défense de l'Islam dans le monde entier, ainsi que la lutte contre la diffamation de l'Islam en encourageant le dialogue entre les civilisations et les religions⁵⁷.

D'un autre côté, on peut imaginer que la disposition constitutionnelle faisant de l'Islam la religion d'État comporte la garantie de droits-créances individuels et collectifs pouvant être revendiqués par les citoyens de confession musulmane. Un État musulman n'est pas un État laïc dans lequel les autorités publiques sont tenues au devoir de neutralité envers toutes les religions. Au sein d'un État musulman, conformément à la disposition constitutionnelle relative à la religion de l'État, les politiques des autorités publiques doivent généralement se conformer aux valeurs religieuses auxquelles sont attachées la majorité de ses citoyens. La prise en compte par les autorités publiques de droits-créances découlant de la disposition constitutionnelle faisant de l'Islam la religion de l'État pourrait par exemple s'observer dans trois cas de figure. En premier lieu, la consécration des fêtes religieuses comme jours fériés officiels au sein de l'État n'est pas un simple choix pour les autorités publiques mais une obligation résultant de la disposition constitutionnelle relative à la religion d'État. En conséquence, les autorités publiques de l'État ne disposent pas de la liberté de choisir un autre jour de fête que celui déterminé par le calendrier religieux. En second lieu, les jours de l'année pendant lesquels la majorité des citoyens pratique le jeûne peuvent impliquer la possibilité de demander un aménagement des horaires de travail. En conséquence, les citoyens de confession musulmane pourraient prétendre à des aménagements en période de jeûne en réclamant à l'administration de réviser des dispositions réglementaires en vigueur. Cette dernière réclamation aura pour fondement la disposition constitutionnelle faisant de l'Islam la religion de l'État.

⁵⁷ Voir les dispositions 11 et 12 de l'article 1er de la Charte de l'Organisation de la Coopération Islamique.

En dernier lieu, en se fondant sur la disposition constitutionnelle faisant de l'Islam la religion de l'État, les autorités publiques ne pourraient pas écarter tout enseignement de la religion musulmane dans les écoles publiques, permettant de conserver l'identité religieuse.

Ainsi, la disposition faisant de l'Islam la religion de l'État comporterait des droits-créances attribuant aux citoyens de confession musulmane le droit d'exiger certaines prestations de la part de la société et de l'État⁵⁸. Les droits-créances découlant de la disposition constitutionnelle faisant de l'Islam la religion de l'État sont non seulement opposables au législateur, mais aussi à l'administration lorsque celle-ci est compétente pour mettre en œuvre les mesures nécessaires à la satisfaction desdits droits. Ainsi, un fonctionnaire dans un établissement public pourrait attaquer devant le juge administratif le règlement aménageant les horaires de travail lorsque celui-ci ne tient pas compte de la pratique du jeûne religieux exercé pendant une période déterminée de l'année.

Par ailleurs, conformément à la disposition constitutionnelle faisant de l'Islam la religion de l'État, le père d'un élève mineur dans une école privée pourrait contester devant la juridiction administrative le règlement intérieur de cette école s'il ne garantit pas un enseignement islamique aux élèves⁵⁹. Il est vrai que la disposition constitutionnelle faisant de l'Islam la religion de l'État semble garantir à la majorité musulmane un ensemble de droits-créances qui seraient exigibles de l'État, mais rien n'empêche les minorités religieuses de réclamer aux autorités publiques de leur garantir des droits semblables à ceux reconnus à la communauté musulmane. Cette revendication pourrait par exemple s'appuyer sur le principe constitutionnel relatif au « principe d'égalité ». À cet égard, l'article 25 de la Constitution des Émirats arabes unis de 1971 énonce que « *tous les citoyens sont*

⁵⁸ Selon les Professeurs Jean RIVERO et Hugues MOUTOUH, les droits-créances « confèrent à leur titulaire, non pas un pouvoir de libre option et de libre action, mais une créance contre la société, tenue de lui fournir, pour y satisfaire, des prestations positives impliquant la création de services publics », Jean RIVERO et Hugues MOUTOUH, *Les libertés publiques*, Paris, PUF, Tome I - Les droits de l'Homme, 2003, p.8.

⁵⁹ Les écoles privées sont des personnes morales de droit privé, mais elles sont néanmoins soumises au contrôle de l'État puisqu'elles assurent un service public. Leurs actes sont dès lors considérés régis par le droit administratif et relèvent de la compétence du juge administratif.

égaux devant la loi, toute discrimination fondée sur la race, le domicile, la religion et classe sociale est interdite ».

Ainsi, la disposition constitutionnelle relative à la religion de l'État n'a pas empêché le gouvernement émirati de construire des lieux de culte pour les étrangers non-musulmans domiciliés aux Émirats arabes unis. En 2015, le gouvernement émirati a consacré un terrain pour construire un lieu de culte pour les hindous travaillant aux Émirats et constituant un tiers de la population. D'ailleurs, la disposition constitutionnelle faisant de l'Islam la religion de l'Etat n'a pas fait obstacle à l'adoption d'une loi interdisant le mépris des religions⁶⁰. La question qui se pose est de savoir si ladite disposition constitutionnelle fait obstacle à la ratification par les Émirats de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés. En effet, cette question a déjà été posée en ce qui concerne la plupart des conventions internationales relatives aux droits de l'Homme. Si la doctrine islamique reste aujourd'hui divisée à propos de la conformité des instruments internationaux de protection des droits de l'Homme avec l'Islam, il semble néanmoins que la plupart des auteurs s'accorde généralement à soutenir que la ratification de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés ne porterait aucunement atteinte aux principes fondamentaux de l'Islam.

§ 2. La question de la conformité de la Convention de Genève avec les principes fondamentaux de l'Islam

La question de la conformité de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés avec les principes fondamentaux de l'Islam est classique. Elle dérive en effet d'un débat idéologique relatif à la conformité des instruments internationaux de protection des droits de l'Homme avec l'Islam. Ce débat remonte à 1948, lorsque certains Etats islamiques (notamment l'Arabie saoudite) ont refusé de souscrire à la Déclaration universelle des droits de l'Homme, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies⁶¹. Pour ces derniers, l'idéologie

⁶⁰ Loi du 15 juillet 2015 interdisant et pénalisant le mépris des religions aux Émirats arabes unis.

⁶¹ Sur la Déclaration universelle des droits de l'Homme, voir : Mario BETTATI, Olivier DUHAMEL et Lurent GREILSAMER, *La Déclaration universelle des droits de l'homme*, Paris, Gallimard, nouvelle édition mise à jour et augmentée, 1998, 158 p.

occidentale sur laquelle se fondait cette Déclaration était contraire aux principes fondamentaux de la religion musulmane. En effet, selon la philosophie de la Déclaration universelle des droits de l'Homme, les droits de l'Homme ont pour fondement la dignité inhérente à toute personne humaine. Comme l'énonce l'article 1^{er} de la Déclaration : « *Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits. Ils sont doués de raison et de conscience et doivent agir les uns envers les autres dans un esprit de fraternité* ». Cette dignité existe et doit être « *reconnue sans distinction aucune. Il s'ensuit que les droits de l'Homme sont par essence universels, acquis dès la naissance par tous les membres de la famille humaine et quel que soit le statut politique, juridique ou international du territoire dont la personne est ressortissante* »⁶².

Pour les représentants de certains pays musulmans, le fondement des droits de l'Homme ne se trouve pas dans la dignité de la personne, dans la nature même de la personne humaine ou dans le « droit naturel » comme le pense la plupart des philosophes occidentaux, mais dans la loi divine émanant du Dieu⁶³. Autrement dit, pour définir les droits de l'Homme en Islam, il est indispensable de partir de la loi divine car ce n'est que de son absolue puissance que l'homme hérite des droits. Ainsi, la place de l'homme dans la société musulmane est étroitement dépendante de la religion qu'il professe. Cette vision se prolonge dans la Déclaration islamique des droits de l'Homme du 19 septembre 1981. Son préambule a énoncé en ce sens que « *Les droits de l'Homme dans l'Islam sont fortement enracinés dans la conviction que Dieu, et Dieu seul, est l'auteur de la loi et la source de tous les droits de l'Homme. Etant donné leur origine divine, aucun dirigeant ni gouvernement, aucune assemblée ni autorité ne peut restreindre, abroger, ni violer en aucune manière les droits de l'Homme conférés par Dieu (...)* ».

Il semble néanmoins que le débat idéologique concernant le fondement des droits de l'Homme ne fait pas obstacle à la reconnaissance par les pays musulmans

⁶² Voir *Les Nations Unies et les droits de l'Homme ; 1945-1995*, Département de l'information Nations Unies, New York, 1995, p. 25 avec une introduction du Secrétaire général de l'ONU Boutros Boutros-Ghali.

⁶³ Abdoulah EL TURKY, *Droits de l'homme en Islam [en arabe]*, édition du Ministère des Affaires religieuses de l'Arabie saoudite, sans date précise, p. 13.

des droits fondamentaux proclamés par la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948. D'abord, pour la plupart des auteurs et notamment le Professeur Mohamed Amin Al-Midani, la majorité des dispositions de la Déclaration universelle des droits de l'Homme sont, dans l'ensemble, compatibles avec les règles de la Charia ou le droit musulman⁶⁴. À cet égard, on peut noter que la Déclaration islamique des droits de l'Homme de 1981 a reproduit la plupart des droits fondamentaux reconnus par la Déclaration universelle des droits de l'Homme. Par exemple, parmi les droits garantis par la déclaration islamique, on peut citer le droit à la vie, le droit à la liberté, le droit à l'égalité et la prohibition de toute discrimination, le droit à la justice, le droit à un procès équitable, le droit à la protection contre l'abus de pouvoir, le droit à la propriété, l'interdiction de la torture, le droit à la protection de l'honneur et la réputation, et le droit d'asile⁶⁵. Ensuite, pour la plupart des auteurs, la conception islamique des droits de l'Homme s'appuie principalement sur « *la dignité et la liberté. Autrement dit, le respect de l'être humain en Islam concerne, principalement, le respect de la vie humaine et le respect de la dignité de l'être humain* »⁶⁶. Cette conception ne présente pas une réelle différence avec le concept occidental des droits de l'Homme.

Enfin, il semble que les récentes déclarations arabo-islamiques des droits de l'Homme ont été proclamées pour des raisons essentiellement politiques et non pas pour des raisons religieuses. À travers ces dernières déclarations, les pays arabomusulmans ont voulu appuyer leur reconnaissance et affirmer leur attachement aux droits de l'Homme reconnus au niveau mondial par la Déclaration universelle des droits de l'Homme, tout en montrant leur méfiance à l'égard de certains Etats puissants qui utilisent la protection comme motif d'intervention dans les affaires

⁶⁴ Cependant, selon lui, certaines dispositions de la Déclaration ne sont pas conformes aux principes de l'Islam tels que les articles 16 et 18 relatifs à l'héritage et l'égalité entre les hommes et les femmes ; voir Mohamed AMIN AL MIDANI, « La Déclaration universelle des droits de l'homme et le droit musulman », *Publication du Centre Arabe pour l'éducation au droit international humanitaire et aux droits humains*, consulté sur le site internet le 19/05/2016 : http://www.aci.hl.org/article.htm?article_id=1

⁶⁵ Voir respectivement les articles 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 et 14 de la Déclaration islamique universelle des droits de l'homme en Islam de 1981.

⁶⁶ Mohamed AMIN AL MIDANI et Ralph STEHLY, « Islam », in *Dictionnaire des droits de l'Homme*, sous la direction de Joël ANDRIANTSIMBAZOVINA, Hélène GAUDIN, Jean-Pierre MARGUENAUD, Stéphane RIALS et Frédéric SUDRE, PUF, Paris, 1^{ère} édition, 2008, p. 432.

internes d'autres Etats. Ainsi, pour justifier leur refus de l'impérialisme de certains Etats puissants, mais aussi pour justifier le refus de souscrire aux textes internationaux relatifs aux droits de l'Homme ou y apporter des réserves, les Etats arabo-musulmans ont adopté une Charte arabe des droits de l'Homme lors du Sommet de la Ligue Arabe de Tunis en mai 2004. En vue d'assurer la convergence entre les convictions spécifiques au monde arabe et les valeurs universelles, le Préambule de cette charte réaffirme l'attachement « *concomitant à la Déclaration universelle de 1948, aux Pactes internationaux de 1966 et à la Déclaration islamique de 1990. C'est surtout l'article premier qui place les droits de l'Homme au cœur des préoccupations arabes et qui veut enraciner le principe selon lequel tous les droits de l'Homme sont universels, indivisibles, interdépendants et indissociables* »⁶⁷.

L'affirmation du caractère universel des droits de l'Homme dans le Préambule de la Charte arabe des droits de l'Homme amène à penser que les pays arabo-musulmans adhèrent, au moins implicitement, au concept mondial de ces droits. Cependant, comme le note le Professeur Ahmed Mahiou, la Charte présente une certaine ambiguïté en ce qu'elle « *insiste sur les valeurs et la loi islamique pour donner satisfaction aux courants conservateurs et le dispositif qui omet ces références pour donner satisfaction au courant moderniste et progressiste* »⁶⁸. D'ailleurs, pour le Professeur Mahiou, la plus grande ambiguïté concernant la Charte « *demeure pour les Etats dont la constitution proclame que la Charia est la source de droit* »⁶⁹. En effet, cette situation peut amener à un conflit entre certaines dispositions de ladite constitution et celles de la Charte arabe et par conséquent, à écarter l'application de ces dispositions en raison de leur contrariété avec la Charia⁷⁰. Or, il apparaît que l'article 7 de la Constitution des Émirats arabes unis qui fait de l'Islam la religion officielle de l'Etat et de la Charia une source principale de la législation ne fait pas obstacle à l'application des instruments

⁶⁷ ; voir aussi Hamdi REDISSI, *L'exception islamique*, Le Seuil, Paris, 2004,

⁶⁸ Ahmed MAHIOU, « La Charte arabe des droits de l'homme », in *L'évolution du droit international : Mélanges offerts à Hubert Thierry*, Pedone, Paris, 1998, p. 309.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 310.

⁷⁰ Voir en ce sens, Baudouin DUPRET, « Entre le droit et la loi. Le juge et le jeu de la normalisation islamique du droit positif », *Droit et cultures*, n°30, 1995, p. 47.

internationaux de protection des droits de l'Homme. En effet, l'article 7 de la Constitution ne confère pas à la charia une valeur supérieure à celle des traités internationaux⁷¹. De plus, sur le plan substantiel, il ne semble pas qu'il y ait une contradiction entre les principes fondamentaux de l'Islam et les droits de l'Homme. Sur le plan formel, à la différence des penseurs occidentaux qui présentent les droits de l'Homme comme découlant de la nature humaine ou de la dignité de la personne, les musulmans préfèrent affirmer le caractère divin de ces droits.

Après avoir soulevé la question de la conformité des droits de l'Homme avec l'Islam, il convient d'examiner la position des juristes musulmans à l'égard du droit d'asile et, au-delà, de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés⁷². En effet, la majorité des auteurs considèrent que le droit d'asile « *fait partie intégrante de la conception islamique des droits humains* »⁷³. Selon eux, la reconnaissance de ce droit était une réaction au mouvement d'immigration forcée connu dans l'histoire de l'Islam sous l'appellation « *Hijrah* ». En 662, en raison de la persécution des musulmans, le prophète Mohamed et ses compagnons étaient obligés de fuir la Mecque et de chercher un refuge à Médine. Cette immigration forcée a symbolisé le déplacement des musulmans depuis les terres d'oppression jusqu'aux terres d'Islam. À cet égard, l'hospitalité accordée au prophète Mohamed et à ses compagnons par les habitants de Médine a caractérisé le modèle islamique de la protection des réfugiés contenu dans le Saint Coran. Celui-ci accorde explicitement une protection aux demandeurs d'asile non-musulmans dans la Sourate Al-Tawba- Verset 9 : 6, « *Et si l'un des non-croyants demande ta protection, accorde la afin qu'il écoute la parole de Dieu puis, fais le reconduire en lieu sûr* ». Ainsi, « *L'islam oblige les sociétés hôtes à accorder aux demandeurs d'asile un accueil généreux, pour lequel les autres seront récompensés. La loi*

⁷¹ L'article 7 de la Constitution des Émirats arabes unis stipule que « L'islam est la religion officielle de la Fédération, la Charia islamique y constitue une source de législation majeure, et la langue officielle de la Fédération est l'arabe.

⁷² Voir Louis MASSIGNON, « Le respect de la personne humaine en Islam, et la priorité du droit d'asile sur le devenir de juste guerre », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n°402, juin 1952, pp. 448-468.

⁷³ Ghassan ARNAOUT, « *L'asile dans la tradition arabo-islamique* », *Publication du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés*, Institut de droit international humanitaire, Genève, 1986, p. 9.

islamique, ou la Charia, affirme la pratique consistant à offrir un sanctuaire aux personnes persécutées et à confier à certains lieux un caractère sacré, comme la Kaaba de la Mecque. Toute personne en quête de refuge dans une mosquée ou au domicile d'un compagnon du prophète Mohamed était en sécurité »⁷⁴.

Ainsi, les principes fondamentaux de l'islam sont généralement favorables à l'asile. Or, on peut se demander si la protection réservée aux réfugiés en islam est « générale » ; c'est-à-dire offerte à toutes les personnes dans tous les lieux ou si, au contraire, il s'agit d'une protection réservée aux musulmans et limitée aux lieux sacrés. En ce qui concerne l'égalité de traitement des réfugiés, il semble que la protection accordée aux réfugiés en islam ne se limite pas aux musulmans⁷⁵. Pour la plupart des juristes musulmans, l'islam ne fait pas de distinction entre les réfugiés musulmans et les réfugiés non-musulmans ; les deux catégories de réfugiés bénéficient de la même protection et des mêmes droits. Ce constat se fonde sur le principe d'égalité entre les êtres humains, consacré par le Coran dans le Verset Al-Essra : « *Certes, Nous avons honoré les fils d'Adam. Nous les avons transportés sur terre et sur mer, leur avons attribué de bonnes choses comme nourriture, et Nous les avons nettement préférés à plusieurs de Nos créatures »*⁷⁶. L'expression *Les fils d'Adam* était sans doute générale et concernait tous les êtres humains sans distinction entre les musulmans et les non musulmans, les femmes et les hommes, les enfants et les adultes etc.⁷⁷. Si en effet, l'islam a honoré l'être humain en général, l'inégalité entre les réfugiés musulmans et non-musulmans ne serait donc pas justifiée. En conséquence, la fourniture d'une aide aux réfugiés est obligatoire pour toutes les personnes qui fuient la persécution physique, la maladie et la

⁷⁴ Antonio GUTERRES, « L'islam et les réfugiés », *Dialogue du Haut-Commissaire sur les défis de protection*, Thème : Foi et protection, les 12 et 13 décembre 2012, version PDF disponible en anglais et en français <http://www.unhcr.org/fr/protection/hcdialogue%20/50b490729/islam-refugiés.html>, p.1.

⁷⁵ Ahmed AMINE, *L'émergence de l'Islam* [en arabe], Librairie d'Al-Nahda El Arabia, Le Caire, 1962, pp. 81-82.

⁷⁶ Traduction non-officielle du Coran disponible sur le site du Centre Islamique et Culturel de Belgique : <http://www.centreislamique.be/coran>, date de consultation le 28 mai 2016.

⁷⁷ Ahmed ABU-EL Wafa, *Le droit d'asile entre la Sharia et le droit international des réfugiés*, [en arabe], édition de l'Université de Prince Naïf et UNHCR, Riad Arabie saoudite, 1^{ère} édition, 2009, p. 157-158.

discrimination raciale⁷⁸. En outre, à l'inverse du système international relatif aux réfugiés qui traite les femmes et les hommes réfugiés de la même manière, l'Islam accorde une protection spécifique aux femmes et enfants réfugiés. Le Coran contient des réglementations spéciales pour la protection des femmes et des enfants réfugiés, plus favorables que pour les réfugiés hommes. Cette protection se fonde sur « *le principe de justice en Islam [...] qui requiert la protection de ceux qui courent les plus grands risques, même s'ils ne sont pas musulmans* »⁷⁹.

Par ailleurs, l'égalité de traitement entre les réfugiés musulmans et non-musulmans se base sur le principe de sûreté en Islam, obligeant les musulmans à garantir la sûreté à tous les êtres humains en difficulté. Ce principe fait partie intégrante de l'Islam et « *couvre les droits des réfugiés demandeurs d'asile ainsi que les devoirs incombant à leurs hôtes. Aman se réfère également au refuge et à la sauvegarde des non-musulmans, même s'ils sont en conflit avec les musulmans, et demande aux populations hôtes de faciliter le retour volontaire des réfugiés dans leurs lieux d'origine lorsqu'ils sont considérés comme sûrs* »⁸⁰.

S'agissant des lieux dans lesquels les réfugiés bénéficient d'une protection en pays d'Islam, il semble que la protection n'est pas limitée à des sites sacrés comme par exemple les mosquées ou la Kaaba de la Mecque. La plupart des juristes musulmans considèrent en effet que la protection et la sûreté des réfugiés est obligatoire partout dans la terre de l'Islam, et non seulement dans les sites sacrés. En ce qui concerne le moyen ainsi que la durée dans lesquels les réfugiés bénéficient de cette protection en pays d'Islam, les juristes musulmans semblent opérer une distinction entre les réfugiés musulmans et les réfugiés non-musulmans. Pour les réfugiés musulmans, la protection n'est pas limitée dans le temps. Ces réfugiés bénéficient des mêmes droits que la population hôte. En ce sens, il est à noter qu'à l'occasion de l'immigration des musulmans de la Mecque à Médine, les droits des *Muhajiroun* (les immigrés) étaient les mêmes que ceux de leurs hôtes (*Ansar*). Les femmes et les enfants réfugiés se voyaient accorder les mêmes droits

⁷⁸ Antonio GUTERRES, « L'Islam et les réfugiés », *op. cit.*, n°21.

⁷⁹ *Ibid.*, n°16.

⁸⁰ *Ibid.*, n°7.

que les femmes et les enfants de la société hôte. Le geste de la population de Médine à l'égard des réfugiés de la Mecque a été salué par Dieu dans la sourate *Al-Hashr* : « Il [appartient également] à ceux qui, avant eux, se sont installés dans le pays et dans la foi, qui aiment ceux qui émigrent vers eux, et ne ressentent dans leurs cœurs aucune envie pour ce que [ces immigrants] ont reçu, et qui [les] préfèrent à eux-mêmes, même s'il y a pénurie chez eux. Quiconque se prémunit contre sa propre avarice, ceux-là sont ceux qui réussissent »⁸¹.

Les réfugiés non-musulmans sont cependant soumis à un régime particulier. Pour la plupart des juristes musulmans, la protection des réfugiés non-musulmans par l'Etat et la population musulmane s'effectue en fonction d'une convention appelée « contrat d'*Aman* ». En vertu de cette dernière convention, les réfugiés bénéficient d'une protection à durée déterminée en pays d'Islam. Les juristes sont toutefois divisés quant à la durée de protection des réfugiés en pays d'Islam. Pour les tenants de l'approche *Shaféite* et *Malékite*, la durée de séjour des réfugiés se limite à quatre mois. Selon eux, ces quatre mois ne peuvent pas être prolongés sans raison convaincante⁸². Quant aux tenants de l'approche *Hanbalite*, la durée de séjour dont bénéficient les non musulmans en vertu du contrat d'*Aman*, ne doit pas dépasser dix ans. Mais, pour les tenants l'approche *Hanafite*, la durée du contrat d'*Aman* est subordonnée à la disparition des circonstances dans lesquels les réfugiés non-musulmans ont fui leur pays d'origine⁸³. Ainsi, en vertu de cette dernière approche, il ne serait pas possible d'obliger les réfugiés non musulmans à quitter la terre d'Islam tant que la situation dans leur pays d'origine n'a pas changé⁸⁴.

Il en résulte que les principes fondamentaux de l'Islam sont généralement favorables à la protection des réfugiés. En d'autres termes, ces principes ne peuvent pas faire obstacle à la ratification, par les pays musulmans, de la Convention de

⁸¹ Traduction non-officielle du Coran disponible sur le site du Centre Islamique et Culturel de Belgique : <http://www.centreislamique.be/coran>, date de consultation le 28 mai 2016.

⁸² Mohamed NAÏME YASSINE, « Le contrat de sûreté en Islam », *Revue des Science sociales de l'Université de Kuwait*, Vol. II, n°3, 1958 [en arabe], p. 249.

⁸³ *Ibid.*, p. 250.

⁸⁴ Les approches *Shaféite* et *Malikite* et *Hanbalite* sont des courants doctrinaux historiques de la religion musulmane qui ont chacun sa vision pour l'interprétation du Coran.

Genève de 1951 relative au statut de réfugiés. Juridiquement, une telle ratification ne porte pas atteinte à la disposition constitutionnelle faisant de l’Islam la religion de la plupart des pays arabes, y compris les Émirats arabes unis . Ceux-ci ont déjà ratifié la plupart des conventions internationales relatives au droit international humanitaire telle que par exemple : la Convention de Genève pour l’amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne du 12 août 1949⁸⁵ ; la Convention pour la prévention et la répression du génocide de 1948⁸⁶ ; la Convention relative aux droits de l’enfant de 1989⁸⁷. La ratification par les Émirats arabes unis de ces dernières conventions amène à considérer que son retard de ratification de la Convention de Genève est plutôt dû à des raisons politiques que religieuses.

Section 2. Des raisons juridiques

Peut-on admettre que les raisons de la non-ratification par les Émirats arabes unis de la Convention de Genève relative au statut de réfugiés sont essentiellement des raisons politiques ? Avant 1971, il est vrai que la ratification par les Émirats de la Convention de Genève n’était pas envisageable. À cette époque, les Emirats n’étaient pas encore un Etat unifié et reconnu à l’échelle internationale. Les sept émirats composant l’Union actuelle ne formaient pas un véritable Etat ayant la personnalité juridique internationale. Cet obstacle juridique rendait impossible la ratification non seulement de la Convention de Genève, mais aussi de tous les accords internationaux avec les Etats tiers et les organisations internationales (§1). Après l’indépendance et la proclamation de l’Union fédérale en 1971, les Émirats se sont dotés d’une nouvelle constitution et d’une personnalité juridique internationale. Le nouveau statut juridique des Émirats après la proclamation de l’union fédérale a permis au gouvernement émirati de ratifier la Convention de Genève. Une telle ratification s’effectue selon la procédure prévue par la Constitution de 1971 (§ 2).

⁸⁵ Date d’adhésion / ratification : le 10 mai 1972.

⁸⁶ Date de ratification / adhésion : le 11 novembre 2005 ; réserve / déclaration en 2005.

⁸⁷ Date de ratification / adhésion : le 3 janvier 1997 ; réserve / déclaration le 3 janvier 1997.

§ 1. L'obstacle juridique à la ratification par les Émirats de la Convention de Genève sur les réfugiés avant 1971

En droit international, pour qu'un Etat puisse conclure des accords internationaux avec les Etats tiers ou les organisations internationales, il doit être indépendant et doté de la personnalité juridique. Ainsi, l'indépendance de l'Etat et sa responsabilité juridique constituent des éléments essentiels lui permettant de conclure des accords avec les autres Etats et les organisations internationales. D'une part, en droit international, l'indépendance est un « droit fondamental » qui découle essentiellement de la personnalité de l'Etat. En vertu de ce droit, « *tout Etat détermine librement et sans ingérence extérieure, coercition ou menace, son système politique, son ordre juridique interne et s'engage librement dans ses relations internationales avec pour seules limites les normes impératives du droit international* »⁸⁸. D'autre part, la personnalité juridique internationale se définit comme l'aptitude à être titulaire de droits et assujetti à des obligations. Elle est, selon les termes de Michel Virally, « *une institution juridique conférant à un acteur social la qualité d'acteur juridique, sujet de droits et d'obligations* »⁸⁹.

Afin de savoir si les Émirats arabes unis étaient dans la possibilité de ratifier la Convention de Genève relative au statut des réfugiés, il convient d'examiner son statut juridique depuis l'adoption de cette convention en 1951 jusqu'à la proclamation de l'Union fédérale le 2 décembre 1971. En effet, l'existence des Émirats, en tant que sujet de droit international remonte à l'année 1835 lorsque le Royaume-Uni a imposé aux cheikhs des tribus des Émirats la signature d'un accord renouvelable tous les six mois afin de réprimer les attaques contre les navires britanniques dans la mer du Golfe. Cet accord s'est transformé en Traité de Paix maritime perpétuelle en 1853. Celui-ci a d'une part, légalisé l'intervention des Britanniques en cas de piraterie maritime et d'autre part, garanti aux cheikhs la protection de la Grande-Bretagne contre toute menace extérieure.

⁸⁸ Jean SALMON (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 572.

⁸⁹ Michel VIRALLY, « Cours général de droit international public », *R.C. A. D. I*, 1983-V, t. 183, p. 71.

Rebaptisée « Côte de la Trêve », le territoire des Émirats passe ouvertement sous le contrôle et l'influence des Britanniques à la suite des accords que Londres a conclu avec chacun des Émirats⁹⁰. En 1891, le Royaume-Uni a manifesté sa volonté de dominer la région du Golfe. À cette fin, il a conclu un nouvel accord avec les cheikhs des tribus des Émirats érigeant les « États de la Trêve » en protectorat et les intégrant dans l'empire colonial britannique⁹¹. Cet accord était appelé « *Exclusive Agreement* » ou « accord exclusif ». Concernant ce dernier traité, il est à noter que les textes officiels (le discours et les lettres émanant des autorités britanniques), tout en faisant référence aux relations d'amitié, à la volonté d'aide et d'encouragement, ainsi qu'à la protection des intérêts des États de la région, ne manquent pas de faire allusion tantôt au caractère indépendant des États de la Trêve, tantôt à la souveraineté de la Grande-Bretagne dans une curieuse association contradictoire. Or, selon les termes de Souad Ghaouti, « *toute cette terminologie quoique ambiguë laisse clairement transparaître le rôle volontairement protecteur que tient à jouer la Grande-Bretagne ; et peut-être qu'à ce niveau, le terme de protectorat pourrait sembler être le mieux approprié pour désigner la situation de droit international dans laquelle se trouvent les sept Émirats* »⁹². Pourtant, afin de mieux connaître le statut juridique des Émirats arabe à la suite de la conclusion du traité de 1892, il convient de distinguer le « Protectorat conventionnel » du « Protectorat colonial ».

À la différence du Protectorat conventionnel qui se base sur un accord conclu entre l'État protecteur et l'État protégé, le protectorat colonial ne se fonde pas véritablement sur un acte juridique fondé sur le libre consentement de deux sujets de droit international. L'expression « Protectorat colonial » est en effet employée pour « *désigner la situation dans laquelle l'entité protégée cédait non*

⁹⁰ Monique JEGOU, *Les Émirats arabes unies*, Paris, Albin Michel, 1983, p. 16.

⁹¹ Avant la conclusion de cet accord, la Grande-Bretagne a considéré les Émirats comme étant des États souverains tant à l'échelle interne que à l'échelle internationale.

⁹² Souad GHAOUTI, *Les Émirats arabes unies vers une nouvelle expérience fédérative*, thèse, Préface du Doyen C.A. Colliard, ouvrage honoré d'une subvention du Ministère de l'Éducation nationale, Prix de thèse 1983 des Universités de Paris, édition L'Harmattan, Paris, 1983, p. 32.

seulement sa souveraineté externe, mais aussi sa souveraineté interne »⁹³. Cette reformulation cache l'établissement d'un lien colonial à proprement parler. Ainsi, le Protectorat colonial donne naissance à un régime territorial particulier auquel l'État dit « protégé » ou « sous protectorat » perd la totalité de sa souveraineté au profit de l'État dit « protecteur ». Du fait de sa présence armée sur un territoire étranger, « *l'État occupant est en droit de se conduire comme une autorité territoriale vis-à-vis des personnes et des biens situés sur le territoire occupé ; les compétences qu'il exerce le sont à titre exclusif* »⁹⁴. Certes, la situation d'un Etat protégé se distingue d'un État occupé ou colonisé. Dans la situation du Protectorat conventionnel, l'État protégé ne perd que sa souveraineté externe, alors que dans la situation de Protectorat coloniale, l'État occupé perd sa souveraineté tant interne qu'externe. Cela veut dire que la situation de l'État protégé est privilégiée par rapport à celle de l'État occupé.

Toutefois, la situation de l'État protégé reste toujours « délicate » par rapport à celle de l'État indépendant. En effet, contrairement à l'État indépendant qui peut agir librement à l'échelle internationale et conclure des accords avec les États tiers et les organisations internationales, les compétences externes de l'État protégé sont très limitées, voire n'existent quasiment pas. Du point de vue extérieur, il y a un monopole des compétences par l'État protecteur qui a la direction et le contrôle des affaires étrangères. C'est par l'intermédiaire obligatoire de son représentant que s'établissent les rapports diplomatiques avec les États tiers⁹⁵. C'est donc l'État protecteur qui conclut avec ces derniers les traités intéressants l'État protégé⁹⁶. Le monopole des compétences externes par l'État protecteur caractérise bel et bien la définition du Protectorat conventionnel en droit international. Cette définition est également caractérisée par le « régime

⁹³ Jean SALMON (dir.), *Dictionnaire de droit international public, op. cit.*, p. 572 ; voir aussi en ce sens Charles ROUSSEAU, *Droit international public - Les sujets de Droit*, Paris, Sirey, 1974, tome 2, p. 277.

⁹⁴ Patrick DAILLIER, Mathias FORTEAU et Alain PELLET, *Droit international public*, Paris, LGDJ-Lextenso, 8^e édition, 2009, p. 538.

⁹⁵ Jean COMBACAU et Serge SUR, *Droit international public*, Paris, LGDJ-Lextenso, 11^e édition, 2014, p. 234.

⁹⁶ Charles ROUSSEAU, *Droit international public - Les sujets de Droit, op. cit.*, p. 286.

conventionnel » qui affirme, au moins théoriquement, l'accord de l'État protégé sur le principe de transfert des compétences externes à l'État protecteur.

C'est ainsi que la plupart des internationalistes définissent le Protectorat comme une « *relation entre Etats, établie généralement par traité, par laquelle un Etat, dit protecteur, s'engage à défendre une autre entité territoriale organisée, dite protégée ou État protégé, contre certains dangers extérieurs ou intérieurs. En contrepartie, l'État protégé cède à l'État protecteur l'exercice de sa souveraineté dans les relations extérieures et parfois l'exercice de compétences internes dans les domaines militaires, économiques et financiers* »⁹⁷. Le Protectorat conventionnel désigne ainsi un système particulier de rapports entre deux Etats, le protecteur et le protégé, qui n'affecte en théorie que « *la compétence externe du second. L'État protecteur est habilité à représenter totalement l'État protégé dans les relations diplomatiques internationales, à conclure des traités qui engageront celui-ci* »⁹⁸.

Ainsi, en vertu de l'accord signé entre le Royaume-Uni et les cheikhs des tribus en 1892, le gouvernement britannique est devenu responsable des relations internationales des Émirats. Suite à cette signature, les relations entre la Grande-Bretagne et les Émirats arabes ont changé de nature. Elles ne consistaient plus à renforcer la coopération entre deux entités souveraines mais à consacrer la soumission des Émirats à un empire puissant, le Royaume-Uni⁹⁹. En effet, à travers le traité de 1892, le gouvernement britannique ne cherchait pas à dominer la souveraineté interne des Émirats mais plutôt à soumettre leur souveraineté extérieure : si le Royaume-Uni domine les relations extérieures des Émirats de la Trêve, les autres puissances comme la France, la Russie et l'Empire ottoman perdront leur influence dans la région de la Trêve, et la voie maritime dans le Golfe sera mise exclusivement au service des Britanniques.

⁹⁷ Jean SALMON (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, op. cit., p. 572.

⁹⁸ Patrick DAILLIER et al., *Droit international public*, op. cit., p. 541.

⁹⁹ Khalid BEN MOHAMED MOBARAK EL KASMY, *L'évolution historique de la formation des Émirats arabes unies*, [en arabe], Beyrouth (Liban), édition de la Maison Arabe des Recueils, 2009, p. 47.

À l'inverse, comme le remarque plusieurs auteurs, le traité de 1892 n'a pas été dans l'intérêt des Émirats arabes. Durant la période dans laquelle ceux-ci étaient sous protectorat, le gouvernement britannique n'a assuré aucun service public à la population émiratie. Nous pouvons remarquer ici que le protectorat anglais était différent du protectorat français. Dans le protectorat français, le gouvernement de l'État protecteur a souvent installé sur le territoire de l'État protégé certains services publics qui lui sont propres et qu'il gère lui-même, parce qu'ils sont liés à l'exercice de la protection internationale. Parmi ces services, nous pouvons citer la sécurité intérieure et l'ordre public, la gestion financière de la protection assurée, l'installation de tribunaux spécialisés ayant pour compétence de juger les procès où sont impliqués des étrangers etc.¹⁰⁰

Aucun service n'était assuré à la population émiratie par leurs protecteurs anglais. Pendant la période de protectorat anglais qui a duré environ 72 ans, les sept Émirats étaient pauvres et sous-développés. Les Anglais n'ont pas réalisé de projets économiques, ni établi de programme socio-éducatifs. En effet, l'infrastructure routière était inexistante, notamment les routes reliant les Émirats entre eux, ce qui était un facteur supplémentaire de maintien de la division¹⁰¹. C'est ainsi qu'à partir de 1952, un Conseil des Émirats s'est constitué pour la première fois afin de mettre en place un plan politique et économique portant sur l'avenir de la région. Réunis désormais deux fois par an sous la présidence du Résident britannique, ce Conseil a régulièrement discuté des problèmes communs à tous les Émirats tels que le développement économique, la réglementation du commerce, les matières relatives à la citoyenneté et aux passeports, l'éducation et la santé publique. Les réunions régulières de ce Conseil ont paradoxalement fait apparaître le sentiment d'identité nationale autonome à l'égard du Royaume-Uni. Sur le plan politique, ce sentiment d'identité nationale s'est traduit par la revendication par certains cheikhs de l'indépendance des Émirats à l'égard du Royaume-Uni¹⁰². Ces tendances ont été

¹⁰⁰ Patrick DAILLIER et al., *op. cit.*

¹⁰¹ Souad GHAOUTI, *Les Émirats arabes unies vers une nouvelle expérience fédérative*, *op. cit.*, p. 48.

¹⁰² C'était le Cheikh Sarkr Ben Sultan Elkassimi de Charija qui réclamait l'indépendance des Émirats arabes à l'égard des anglais.

renforcées par le mouvement nationaliste arabe qui s'est propagé pendant les années 1950. Les cheikhs et la population des Émirats ont dès lors été inspirés par les idées de l'indépendance nationale et le refus de l'impérialisme mondial et de la domination occidentale sur les ressources pétrolières des pays arabes. L'isolement dans lequel le Royaume-Uni a confiné les sept Émirats du Golfe « *n'a pas empêché les échos du nationalisme arabe de parvenir jusqu'à la côte de la Trêve. La création de l'Etat d'Israël et la solidarité toute naturelle avec le peuple palestinien qui en découle amplifie l'écho des mouvements en faveur de regroupements régionaux et fortifie la foi en la Nation arabe* »¹⁰³.

Sur le plan économique, la Ligue Arabe a exprimé sa volonté d'aide au développement dans la côte de la Trêve ; elle a concrétisé cette dernière volonté par l'envoi d'une mission technique chargée de dresser un programme précis de réformes économiques. Ce programme a reçu un accord oral de la plupart des Émirats à l'exception de Dubaï. Cependant, le Royaume-Uni a très vite montré son hostilité à l'égard de ce programme. Il a donc imposé aux Émirats de retirer leur accord en faveur du plan économique arabe et d'adhérer au programme économique proposé par le Résident anglais le 31 mars 1965¹⁰⁴. L'adhésion des Émirats au programme économique anglais ne leur a pas interdit d'accueillir favorablement des projets de développement économique proposés par la Ligue Arabe. Par la réception favorable des plans économiques proposés par la Ligue Arabe, les Émirats ont manifesté implicitement une volonté de résistance à l'égard de la domination anglaise sur la région de la Trêve¹⁰⁵.

Ainsi, la priorité des cheikhs et de la population des Émirats était d'obtenir leur indépendance à l'égard des Anglais. Pourtant, les cheikhs n'ont pas cherché l'indépendance individuelle de chaque Émirats mais plutôt une indépendance collective de toute la côte de la Trêve. L'esprit de solidarité concernant l'indépendance s'est transformé par la suite en projet collectif pour

¹⁰³ Souad GHAOUTI, *Les Émirats arabes unies vers une nouvelle expérience fédérative*, op. cit., p. 49.

¹⁰⁴ *Ibid.*, pp. 50-51.

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 52.

mettre en place une fédération. Vers la fin des années 1960 et plus précisément le 6 janvier 1968, le gouvernement britannique a décidé de retirer toutes ses forces militaires de la région du Golfe pour la fin de l'année 1971. Suite à cette dernière décision, les Cheikhs Zayed Ben Sultan Al Nahayan, gouverneur d'Abu Dhabi, et Rashed Ben Said Al Maktoum, gouverneur de Dubai, ont décidé de fédérer leurs Émirats. En juillet 1971, quatre autres Émirats dont Ajman, Charija, Fujairah et Oumm al Qaiwain¹⁰⁶ ont accepté d'adhérer à la fédération constituée par les Émirats d'Abu-Dhabi et de Dubaï, formant ainsi l'État connu aujourd'hui sous l'appellation « Émirats ». Après la proclamation de la nouvelle fédération, une nouvelle constitution a été adoptée, celle de 1971.

Par ailleurs, le « Conseil Suprême » formé des six souverains des Émirats en vertu de la nouvelle Constitution a élu le Cheikh Zaid Ben Sultan Al-Nahian comme premier Président des Émirats et Rashid Ben Said Al-Maktoum comme vice-Président. Sans doute, la naissance de l'État fédéral dans la région de la Trêve a répondu au besoin de la population des Émirats. En effet, d'une part elle a conservé l'autonomie de chaque Émirat à l'égard de l'autre et d'autre part, elle a répondu à l'intérêt collectif de construire un État ayant du poids à l'échelle internationale. Pour certains auteurs, le fédéralisme des Émirats « *apparaît bien comme une solution inéluctable à l'issue de la période coloniale. Il se présente comme l'unique alternative cohérente et durable au colonialisme* »¹⁰⁷.

Pour conclure, il semble que depuis l'adoption de la Convention de Genève de 1951 jusqu'à la proclamation de l'indépendance en 1971, les Émirats arabes n'avaient pas la possibilité de ratifier des traités internationaux avec les États tiers ou des organisations internationales. Sous Protectorat depuis la conclusion du traité de 1892 avec le Royaume-Uni, les Émirats n'étaient pas un État « indépendant » et « souverain ». Cette dépendance est considérée comme un obstacle juridique à la ratification des traités internationaux. En effet, un État en protectorat n'est pas un

¹⁰⁶ L'Émirat de Ras el Khaïmah a rejoint la fédération en vertu de la révision constitutionnelle de 2009.

¹⁰⁷ Souad GHAOUTI, *Les Émirats arabes unies vers une nouvelle expérience fédérative*, op. cit., p. 49.

Etat tout à fait « indépendant ». La capacité des Émirats à ratifier des traités avec les États tiers et les organisations internationales était subordonnée à l'accord du Royaume-Uni. En droit international, pour qu'un État protégé puisse conclure un traité avec un autre État ou une organisation internationale, il faut l'accord de l'État protecteur.

Or, que ce soit avant ou après l'adoption de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés en 1951, le gouvernement britannique n'a conclu aucune convention internationale au nom des Émirats arabes unies. En 1952, un an après l'adoption de la Convention de Genève, la priorité du Royaume-Uni était de réunir les cheikhs des Émirats en Conseil afin de mettre en place un plan de développement économique et administratif, et non de ratifier des traités internationaux. En conséquence, la question de la ratification de la Convention de Genève relative aux réfugiés n'était pas invoquée par les cheikhs, ni même inscrite à l'ordre de jour de la première réunion de Conseil des Émirats en 1952, ni dans les réunions successives jusqu'à la proclamation de l'indépendance le 2 décembre 1971.

§ 2. La possibilité de ratifier la Convention de Genève par les Émirats après l'entrée en vigueur de la Constitution de 1971

Après la proclamation de l'indépendance et l'adoption de la nouvelle Constitution le 2 décembre 1971¹⁰⁸, les Émirats sont devenus un État souverain. Par conséquent, la ratification d'un traité international engageant les Émirats doit s'effectuer en fonction des règles consacrées par la Constitution. Ces règles s'appuient essentiellement sur deux aspects, un aspect « institutionnel » et un autre dit « procédural ».

En ce qui concerne l'aspect institutionnel, il semble que la Constitution des Émirats arabes unis se distingue de celles de la plupart des États occidentaux modernes qui confient aux Parlements nationaux l'autorité de ratifier les traités

¹⁰⁸ La révision constitutionnelle de 1996 a supprimé le caractère temporel de la Constitution de 1971 en abrogeant le mot « provisoire ». Par conséquent, la Constitution de 1971 est devenue la Constitution « permanente » des Émirats arabes unies.

internationaux. En France par exemple, l'article 53 de la Constitution française de 1958 implique, sous certaines conditions, l'intervention du Parlement, pour autoriser la ratification des traités internationaux qui engageraient l'État français. La commission des affaires étrangères du Parlement joue ici un rôle essentiel dans cette procédure : elle peut notamment décider l'ajournement de la discussion ou bien proposer à l'Assemblée nationale d'amender le projet de loi d'autorisation. Pourtant, les deux chambres du Parlement (Assemblée nationale et Sénat) ne peuvent pas amender le texte des traités internationaux, ni formuler des réserves¹⁰⁹.

Aux Émirats, il n'y a pas un véritable Parlement au sens commun du terme dans le monde occidental mais un Conseil Suprême composé des sept souverains des Émirats¹¹⁰. Ce dernier est l'autorité désignée par la Constitution pour ratifier les traités et les accords internationaux engageant les Émirats¹¹¹. Au sein du Conseil Suprême, chaque souverain représente son propre Émirat et a droit à une seule voix à l'égard des six autres cheikhs. L'article 46 de la Constitution de 1971 énonce en ce sens que « *le Conseil suprême fédéral est la plus haute instance de l'Union. Il est composé des gouvernements de tous les Emirats-membres ou de leurs remplaçants, en cas d'absence ou d'empêchement. Chaque Emirat détient une seule voix lors des délibérations du Conseil* ». Pour certains auteurs, il serait difficile de considérer le Conseil suprême comme une assemblée parlementaire ou une institution représentative du peuple des Émirats¹¹². D'une part, les cheikhs obtiennent leur siège au Conseil suprême grâce à leur qualité de gouverneur au sein de leur propre Émirat. Cette dernière qualité leur est attribuée par une succession de

¹⁰⁹ L'article 53 de la Constitution française de 1958 énonce en ce sens que : « *Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui modifient les dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi. Ils ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés* ».

¹¹⁰ Le Premier Conseil suprême était composé des Cheikhs : Zayed Ben Sultan Al-Nahyan, souverain d'Abu-Dhabi, Rached Ben Said Al-Maktum, souverain de Dubaï, Sultan Ben Mohamed Al-Kassimi, souverain d'Al-Charjah, Rachid Ben Humaid Al-Nouaïmi, souverain d'Ajlman, Sakr Ben Mohamed Al-Kassimi, souverain de Ras El Khaimah, Hamd Ben Mohamed Al-Charqui, souverain d'Al Fujairah et Rached Ben Ahmed El Moalla, souverain d'Omme El Qaïwaïn.

¹¹¹ Article 47 de la Constitution émiratie de 1971.

¹¹² Fathy FEKRY, *L'organisation constitutionnelle des autorités fédérales aux Émirats arabes unies*, [en arabe], Le Caire, édition de la maison de Renaissance arabe (Dar Al Nahda Al-Arabia), 1999, p. 50.

dirigeant d'une même famille. Il s'agit donc d'une « dynastie » au sein de chaque Émirat. Ainsi, si les cheikhs deviennent gouverneurs dans leur Émirats par succession et non par une désignation populaire, ils obtiendront automatiquement leurs sièges au Conseil suprême, également par succession. En conséquence, le Conseil suprême est loin d'être considéré comme une assemblée représentative du peuple. D'autre part, chaque souverain au sein du Conseil suprême représente l'intérêt propre de son Émirat et non l'intérêt général de tout le peuple émirati¹¹³.

Ces derniers auteurs considèrent ainsi que le système de représentation au sein du Conseil Suprême des Émirats s'oppose à la théorie de la souveraineté nationale de l'Abbé Sieyès qui domine la pensée constitutionnaliste française depuis la Révolution de 1789. La théorie de la souveraineté nationale suppose en effet que les membres des assemblées parlementaires ne représentent pas les personnes qui les ont choisies mais la Nation toute entière. Selon cette dernière théorie, la souveraineté appartient à la Nation, considérée ici comme une entité abstraite et indépendante à l'égard des individus qui la compose¹¹⁴. C'est ainsi que l'on parle souvent de la « Nation française », de la « Nation allemande » ou de la « Nation italienne ». À l'inverse, il est difficile de parler d'une « Nation émiratie » ou, même d'un « peuple émirati », car les communautés qui composent l'Union fédérale ne forment pas une « Nation » à proprement parler. Ces communautés s'attachent avant tout aux tribus en conservant leurs traditions à l'égard de l'État fédéral. Cependant, il semble que l'approche précitée ignore une réalité importante sur les tribus qui forment la population émiratie : les communautés des peuples aux Émirats font partie d'une Nation plus grande que celle encadrée par l'Union fédérale émiratie, la « Nation arabe ». La preuve en est que l'Union fédérale aux Émirats est ouverte à toute demande d'adhésion faite par toutes les communautés arabes. Ainsi, l'Union fédérale Émiratie n'est pas une union « close » mais « ouverte » à tous les États et communautés qui font partie de la grande Nation arabe. C'est ainsi que la Constitution a énoncé dans son article 1er alinéa 3 que : «

¹¹³ Mohamed FATOH OSSMAN, *Le président dans le système fédéral*, (en arabe), Le Caire, édition de l'établissement public du livre, 1977, p. 289.

¹¹⁴ Michel de VILLIERS et Armel le DIVELLEC, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 9^e édition, 2013, p. 393.

Tout État arabe indépendant peut se joindre à la Fédération, dès lors que le Conseil suprême fédéral donne à l'unanimité son approbation à cette démarche ».

Par ailleurs, il importe de noter que le caractère tribal des communautés formant la population émiratie ne fait pas obstacle aux principes démocratiques modernes. En effet, les cheikhs avaient obtenu leur qualité de gouverneur par le consentement au moins implicite de leur peuple. L'histoire des Émirats ne donne aucun signe que les cheikhs des Émirats aient pris le pouvoir par la force¹¹⁵. Le système tribal est fondé sur le principe du libre choix par le cheikh de ses collaborateurs. Ceux-ci ont le respect de tous les membres de la tribu, même si aucune élection n'est organisée pour les désigner. C'est la manière dont les membres des sociétés traditionnelles choisissent leurs dirigeants.

Il est vrai que le Conseil suprême est l'autorité désignée par la Constitution pour ratifier les traités internationaux. Pourtant, il y a d'autres institutions ayant un rôle important dans la conclusion des accords internationaux au nom de l'État émirati. Le chef du gouvernement et les ministres sont en effet des autorités désignées comme compétentes par la Constitution pour négocier et signer les traités et les accords internationaux au nom des Émirats. L'article 60 de la Constitution de 1971 confie généralement au gouvernement fédéral la charge de mettre en œuvre toutes les affaires internes et externes relevant de la compétence de la fédération : « *Le Conseil des ministres, en sa qualité d'organe exécutif de la Fédération et sous la haute supervision du président de la Fédération et du Conseil suprême, est chargé d'expédier l'ensemble des affaires intérieures et extérieures qui sont du ressort de la Fédération, aux termes de la présente Constitution et des lois fédérales. De manière plus spécifique, le Conseil des ministres exercera les attributions suivantes : 1. Assurer le suivi de la mise en application de la politique générale du gouvernement de la Fédération à l'intérieur et à l'extérieur (...) ».*

¹¹⁵ Khalid BEN MOHAMED MOBARAK EL KASMY, *L'évolution historique de la formation des Émirats arabes unies*, op. cit., p. 35.

Sans doute, la gestion des affaires externes de l'État émirati englobe la conclusion des traités internationaux avec les États tiers et les organisations internationales. Ce pouvoir de conclusion des accords internationaux n'est toutefois pas une compétence exclusive accordée au Chef du gouvernement ou au Ministre des Affaires étrangères. En effet, la compétence pour négocier et signer les accords internationaux au nom de l'État émirati est une prérogative attribuée à tous les membres du gouvernement fédéral. Cette autorité pourrait par ailleurs être attribuée par délégation du Conseil suprême à une personnalité politique indépendante.

S'agissant de l'aspect procédural de la conclusion des accords internationaux par les Émirats, l'article 47 de la Constitution de 1971, l'article 19 §4 du règlement intérieur du Conseil des ministres fédéral et l'article 14 du règlement intérieur du Conseil suprême ont pris le soin de préciser les étapes relatives à ladite conclusion¹¹⁶. En vertu de ces articles, *« qu'ils aient été négociés et signés par le Premier ministre, l'un quelconque des ministres ou par une personne ayant reçu délégation, les traités internationaux demeurent de simples accords de principe sans aucune force obligatoire tant que la ratification par le Conseil suprême ne vient pas leur conférer la force juridique par décret fédéral. C'est par conséquent l'acte ultime situé au niveau du Conseil suprême qui constitue la reconnaissance officielle des traités, permet leur mise en vigueur et garanti leur respect »*¹¹⁷.

En pratique, la conclusion des accords internationaux au nom des Émirats passe d'abord par une période de négociation conduite par le ministre concerné au sein du gouvernement fédéral, par exemple le Ministre des Affaires étrangères pour les accords politiques, le Ministre de la Défense pour les accords de coopération militaire, etc. Cette période de négociation est suivie par une signature de l'accord par le ministre concerné avec l'État tiers ou les organisations internationales. Après cette signature, l'accord reste toutefois dépourvu de valeur juridique obligatoire.

¹¹⁶ Fathy FEKRY, *L'organisation constitutionnelle des autorités fédérales aux Émirats arabes unis*, op. cit., p. 73.

¹¹⁷ Souad GHAOUTI, *Les Émirats arabes unis vers une nouvelle expérience fédérative*, op. cit., p. 181.

Pour que cet accord engage l'Etat émirati, il faut d'abord que le ministre concerné le transmette au Conseil des ministres pour obtenir son approbation. Ensuite, après l'acceptation du Conseil des ministres, le Ministre d'État chargé des affaires du Conseil suprême l'adresse au Président de l'Union. Celui-ci sera chargé de transmettre l'accord au Conseil suprême pour la ratification¹¹⁸. Pourtant, la ratification nécessite l'élaboration d'un décret par le Conseil suprême. Sans l'élaboration de ce dernier décret, l'accord international approuvé par le gouvernement ne pourrait pas produire d'effets juridiques, ni engager l'État émirati. À cet égard, la question qui se pose est de savoir quelle est la place des traités internationaux dans la hiérarchie des normes au sein de l'ordre juridique des Émirats arabe unis. Pour y répondre, il convient de déterminer la nature de l'ordre juridique émirati et sa position relative à l'application du droit international. En droit international, il existe en effet deux théories en ce qui concerne la nature des ordres juridiques nationaux et la place du droit international dans l'ordre juridique interne : la « théorie dualiste » et la « théorie moniste ».

La théorie dualiste « repose sur la juxtaposition entre ordre international et ordres internes, de telle sorte que les règles de chacun d'eux dépendent de conditions de validité spécifiques et s'appliquent à des sujets comme à des situations juridiques différents »¹¹⁹. En application de la théorie dualiste, un traité international est exclusivement adressé aux autorités publiques de l'État en charge des relations internationales, mais non aux personnes physiques et morales de droit privé pour lesquels il n'établit directement ni droit ni obligation¹²⁰. Ainsi, les États dualistes sont ceux qui considèrent que le droit international n'a pas d'effet direct en droit interne et ne peut s'appliquer sur le territoire national que s'il a été introduit dans l'ordre juridique interne au moyen d'une norme nationale. Cette introduction en droit interne a pour effet de « nationaliser » la norme internationale, qui ne trouve dès lors à s'appliquer dans l'ordre juridique national qu'en tant que norme nationale. Elle a aussi pour effet d'exclure toute primauté du droit

¹¹⁸ Fathy FEKRY, *L'organisation constitutionnelle des autorités fédérales aux Émirats arabes unies*, *op. cit.*, p. 73.

¹¹⁹ Jean COMBACAU et Serge SUR, *Droit international public*, *op. cit.*, p. 183.

¹²⁰ *Ibidem*.

international sur le droit interne car les règles internationales appartiennent à un ordre juridique extérieur à l'ordre juridique national. Par conséquent, l'hypothèse d'un éventuel conflit entre ces règles et le droit interne ne se poserait pas devant le juge national¹²¹.

La théorie moniste, quant à elle, se définit comme la position doctrinale qui affirme l'unicité entre l'ordre juridique national et l'ordre juridique international ; « dans cette perspective les différences entre le droit international et le droit national sont niées et l'un et l'autre sont pensés comme relevant d'un seul et même ordre juridique »¹²². Les Etats monistes admettent ainsi que le droit international s'intègre automatiquement en tant que tel, dans l'ordre juridique national, sans réception préalable ni transformation en droit interne. La théorie moniste semble toutefois être « incohérente » dans la pratique puisqu'elle comporte deux branches antagonistes concernant la question de la primauté du droit international sur le droit interne. En effet, les constitutions de certains Etats monistes affirment la primauté du droit international sur le droit interne, tandis que les constitutions d'autres Etats aussi monistes s'attachent à la primauté du droit interne sur le droit international. C'est ainsi que les internationalistes distinguent souvent deux schémas en ce qui concerne l'application de la théorie moniste par les Etats : les Etats monistes avec primauté du droit interne et les Etats monistes avec primauté du droit international.

Les Émirats se classent en effet parmi les États dualistes qui considèrent le droit international et le droit national comme appartenant à deux ordres juridiques différents et séparés. À cet égard, il est à noter que la Constitution des Émirats du 2 décembre 1971 ne confie aucunement aux traités internationaux un effet direct dans l'ordre juridique interne. Aux Emirats, pour que les traités signés par le gouvernement fédéral puissent produire des effets juridiques dans l'ordre interne, il faut qu'un double mécanisme de réception et de transposition soit préalablement effectué par les autorités fédérales. D'abord, il faut que les traités soient introduits

¹²¹ En effet, dans les Etats dualistes, le juge national n'applique que le droit national. Autrement dit, il ne connaît le droit international qu'à travers le droit interne qui le transpose. C'est ainsi que les constitutions des Etats dualistes ne prévoient aucune primauté des traités sur le droit interne.

¹²² Jean SALMON (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, op. cit., p. 731.

en droit interne par un décret spécial adopté par le Conseil suprême qui prévoit les conditions et les modalités de l'application de ces traités. Ensuite, après l'adoption du décret de ratification par le Conseil suprême, il faut que les traités soient repris dans des instruments internes (loi fédérale ou règlement adopté par le Conseil des ministres fédéral) qui en transposent les termes, les rendant effectifs l'égard des sujets de droit interne¹²³. Par ailleurs, il semble que la Constitution émiratie ne confère aucunement la primauté des traités sur le droit interne. L'article de 47 de cette constitution se borne à énoncer que les traités « *doivent être ratifiés par décret du Conseil suprême* » sans autre indication concernant leur primauté sur le droit interne. Cela veut dire que les dispositions des traités internationaux ratifiés par le Conseil suprême doivent être transposées par une loi ou un règlement interne pour qu'ils puissent juridiquement être invoqués devant le juge par les personnes physiques et morales de droit interne.

Il est vrai que la Constitution de 1971 fait des Émirats un État dualiste. Ceci n'interdit pas pour autant de ratifier la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés. En d'autres termes, le caractère dualiste de l'État émirati ne fait en lui-même pas obstacle juridique à la ratification de la Convention de Genève. Du point de vue juridique, il est vrai que les Émirats arabes avant 1971, en tant qu'État sous protectorat, n'étaient pas dans la possibilité de ratifier la Convention de Genève ou tout autre traité international. Aujourd'hui, il semble que l'obstacle juridique relatif à la ratification des traités internationaux, y compris la Convention de Genève de 1951, n'existe plus : les Émirats sont devenus un État indépendant et dotés d'une constitution et d'une personnalité juridique internationale leur permettant de conclure des accords internationaux avec les autres États et les organisations internationales. C'est ainsi que les Émirats ont ratifié la Charte de 1945 pour devenir membres des Nations Unies le 9 décembre 1971. Le 10 mai 1972, ils ont également ratifié les traités relatifs au droit international humanitaire,

¹²³ Aux Émirats arabes unies, la conclusion des traités internationaux et l'adoption des lois qui les transposent relèvent exclusivement de la compétence du gouvernement fédéral et non des États fédérés (Émirats) ; voir en ce sens sur la transposition des traités internationaux dans les États dualistes ; Jean COMBACAU et Serge SUR, *Droit international public, op. cit.*, p. 184.

notamment la Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne, du 12 août 1949.

Du point de vue économique, la situation financière des Émirats durant les vingt années suivant l'indépendance ne leur permettait pas de ratifier la Convention de Genève relative au statut des réfugiés. En effet, la plupart des ressources financières de l'État émirati étaient consacrées à l'infrastructure et au renforcement des institutions étatiques. Il était dès lors difficile pour l'Etat émirati de supporter la charge d'accueillir les réfugiés et de leur offrir la protection exigée par la Convention de Genève de 1951. D'une part, les autorités de l'Etat étaient faibles et dépourvues de toute expérience en matière de réfugiés. D'autre part, la plupart des ressources de l'Etat émirati avait une dimension économique et non humanitaire.

Vers la fin des années 1970, la situation économique des Émirats a totalement changée grâce à la découverte de pétrole dans le territoire émirati. Cette découverte a permis aux responsables politiques des Emirats de construire l'Etat et renforcer ses institutions fédérales. Pourtant, pour que les Emirats puissent remplir les obligations qui découlent de la Convention de Genève de 1951, il faut que la question des réfugiés soit posée à chaque Emirat. Nous pouvons ici nous demander si l'obligation d'accueillir les réfugiés relève de la compétence de l'Etat fédéral ou de celle des Etats fédérés. Cette dernière question semble être pertinente car les obligations découlant de la Convention de Genève se distingue des celles résultant d'autres traités internationaux ratifiés par l'Etat Emirati. Du côté du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, les Emirats sont invités à se joindre aux 141 États parties à la Convention et au Protocole de septembre 1967. Ainsi, *« compte tenu de la nécessité de réagir de façon prévisible aux flux de réfugiés, l'adhésion à la Convention de 1951 et au Protocole de 1967 est importante car elle témoigne de l'engagement qui est pris de respecter les normes humanitaires et les minima de traitement des réfugiés et contribue à l'amélioration des relations entre le pays d'origine d'un réfugié et le pays d'asile en dépolitisant*

l'acte d'octroyer l'asile »¹²⁴. Selon les termes du HCR, cette adhésion met en évidence la volonté de l'Etat concerné de coopérer avec la Communauté internationale et le HCR à la recherche de solutions aux problèmes des réfugiés et en renforçant en même temps l'universalité du droit international des réfugiés¹²⁵.

¹²⁴ HCR, Kate ASTRAM et Marilyn ACHIRON (Rédactrices), *Protection des réfugiés : Guide sur le droit international relatif aux réfugiés*, Préface de Ruud LUBBERS et Anders B. JOHNSON, publié par l'Union interparlementaire et l'Office du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, New York, 2001, p. 98

¹²⁵ *Ibidem*.

Chapitre II

Les effets de la non-ratification de la Convention de Genève

L'effet cardinal de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés réside principalement dans sa consécration de l'« obligation du non-refoulement »¹²⁶. Cette obligation est énoncée à l'article 33 de la Convention selon lequel : « *Aucun Etat contractant n'expulsera ou ne refoulera, de quelques manières 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 group social ou de ses opinions politiques* ». Sans doute, les effets des accords internationaux ne lient que les Etats qui les ont ratifiés. Dès lors, les obligations découlant de la Convention de Genève et, plus précisément le principe de non-refoulement, ne concernent pas les États non-contractants. Les Émirats arabes unis sont classés parmi les États non-parties à la Convention de Genève. Par conséquent, les autorités fédérales et locales émiraties ne sont pas concernées par le principe de non-refoulement imposé par la Convention de Genève aux États contractants. En d'autres termes, les Émirats n'ont pas l'obligation d'accueillir des réfugiés sur leur territoire (**Section 1**). En pratique, certains résidents de nationalité étrangère peuvent se trouver dans une situation irrégulière après la fin de leur séjour aux Émirats. Ces personnes ont normalement l'obligation de quitter le territoire émirati et de retourner vers leur pays d'origine. La question qui se pose ici est de savoir si les autorités émiraties ont l'obligation de traiter les demandes d'asile présentées par les personnes qui se trouvent en situation irrégulière après l'expiration de leur séjour aux Émirats et qui ne peuvent pas retourner vers leur pays d'origine à cause de la guerre. En effet, tant que les Émirats ne sont pas un État contractant à la Convention de Genève de 1951, les autorités fédérales et locales émiraties n'auront pas l'obligation de traiter les demandes d'asile présentées par les personnes matériellement présentes aux

¹²⁶ Vincent CHETAİL, « Le principe de non-refoulement et le statut de réfugiés en droit international », in *La Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés 50 ans après : Bilan et perspectives*, Publication de l'institut international des droits de l'homme, Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés délégation pour la France, sous la direction de Vincent Chetail, Brulant, Bruxelles, 2001, p. 4.

Émirats et qui ne peuvent pas retourner dans leur pays d'origine à cause de la guerre. Ces demandes peuvent être rejetées par les autorités émiraties et les demandeurs peuvent être expulsés des Émirats. Toutefois, cette solution est rarement retenue en pratique : les autorités émiraties se montrent le plus souvent indulgentes avec ces personnes quand elles déposent des demandes de renouvellement de séjour pour des motifs de travail. Par ailleurs, les résidents aux Émirats qui ne peuvent pas retourner dans leur pays d'origine à cause de la guerre s'adressent le plus souvent au Centre des relations extérieures du HCR à Abu-Dhabi pour trouver un pays de refuge (**Section 2**).

Section 1. L'absence d'une obligation pour le gouvernement émirati d'accueillir des réfugiés sur son territoire

Selon la doctrine internationaliste, un traité international n'est qu'un acte juridique entre deux ou plusieurs sujets de droit international ; pas plus que les contrats que l'on connaît en droit privé. Comme les contrats, les traités internationaux ne produisent des effets qu'à l'égard des contractants, c'est-à-dire à l'égard des Etats parties. En ce qui concerne les Etats tiers, les effets des traités sont « exceptionnels » et très « limités ». La règle générale concernant les États tiers en droit international est rappelée à l'article 34 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités : « *Un traité ne crée ni obligation ni droits pour un Etat tiers sans son consentement* ». Qualifiée de principe fondamental du droit international par la CIJ¹²⁷, le principe de l'effet relatif des traités à l'égard des États tiers résulte « *directement de la souveraineté des États et de l'autonomie de la volonté, mais bien entendu il s'applique à tous les sujets dotés de personnalité juridique internationale, donc également aux organisations internationales* »¹²⁸. Ainsi, comme le note le professeur Jean Combacau, « *vu par l'État tiers, le traité se présente comme un acte unilatéral conjoint, dont le caractère conventionnel est sans pertinence aucune ; son acceptation, expresse ou par acquiescement, produit*

¹²⁷ *Différend territorial et maritime (Nicaragua c/ Colombie)*, CIJ, arrêt du 19 novembre 2012, §227.

¹²⁸ Pierre-Marie DUPUY et Yann KERBRAT, *Droit international public, op . cit.*, p. 332.

les effets habituels de l'acceptation des actes unilatéraux, dont elle rend le teneur opposable à celui qui procède »¹²⁹.

En appliquant le principe de l'effet relatif des traités en droit international, il paraît que les Émirats arabes unis sont considérés comme étant un État tiers à l'égard de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés. Cette dernière Convention constitue, pour les autorités émiraties, un instrument qui ne peut produire des effets juridiques à leur égard. Or, en pratique, les autorités émiraties peuvent être confrontées aux problèmes des réfugiés. Ces problèmes vont effectivement être résolus en fonction des règles constitutionnelles relatives à la répartition des compétences entre les autorités fédérales et les autorités fédérées aux Émirats (§ 1). En tout état de cause, la question de l'entrée des réfugiés sur le territoire des Émirats était rarement invoquée. Pourtant, depuis l'explosion du nombre des réfugiés syriens en Europe, les gouvernements de la plupart des pays de Golfe, y compris le gouvernement émirati, étaient obligés de donner des explications sur les raisons de leur non-ratification de la Convention de Genève et leur prétendue « intolérance » à l'égard des réfugiés syriens en 2015 (§ 2).

§ 1. Le système fédéral des Émirats et la question de l'entrée des réfugiés sur le territoire émirati

Selon la plupart des auteurs, la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés implique une seule obligation pour les États contractants, c'est plus précisément l'obligation de non-refoulement¹³⁰. Celle-ci se distingue évidemment du droit d'asile, considéré comme une faculté de l'État qui relève exclusivement de ses compétences législative et constitutionnelle. La Convention de Genève de 1951 n'implique aucunement l'obligation d'accorder l'asile pour les États contractants. À cet égard, il est à noter que l'expression « asile », n'apparaît qu'occasionnellement dans le Préambule de la Convention et dans l'Acte final de la Conférence des plénipotentiaires réunis à Genève en juillet 1951. D'une part,

¹²⁹ Jean COMBACAU, *Le droit des traités*, 1^{er} édition, Coll. Que sais-je ?, Presse Universitaire de France (PUF), Paris, 1991, 67.

¹³⁰ Vincent CHETAİL, « Le principe de non-refoulement et le statut de réfugiés en droit international », *op. cit.*, p. 5.

insistant sur la nécessité de coopération entre les États contractants en matière d'aide aux réfugiés, le Préambule de la Convention précise que « *Considérant qu'il peut résulter de l'octroi 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 international, ne saurait [...] être obtenue sans une solidarité internationale* »¹³¹. D'autre part, l'Acte final de la Conférence de plénipotentiaires des Nations Unies réunis à Genève le 28 juillet 1951 se contentait de recommander aux gouvernements des États contractants « *de continuer à recevoir les réfugiés sur le territoire et d'agir de concert dans un véritable esprit de solidarité internationale, afin que les réfugiés puissent trouver asile et une possibilité de rétablissement* »¹³².

Si aucun article de la Convention de Genève ne confère aux réfugiés un droit d'asile automatique à l'égard des États contractants, l'article 33 relatif au non-refoulement est sans doute « *la seule disposition de la Convention qui évoque, indirectement, le droit d'asile, malheureusement absent du dispositif opérationnel de la Convention* »¹³³. Ce dernier article évoque implicitement le droit d'asile mais ne l'impose pas aux États contractants. En d'autres termes, le droit de bénéficier de l'asile n'est accompagné d'aucune obligation corrélative de l'accorder pour les États contractants. Ainsi, la Convention de Genève ne peut pas être considérée comme étant une source conventionnelle du droit d'asile¹³⁴. Autrement dit, un particulier ne peut pas invoquer les dispositions de cette Convention devant les autorités juridictionnelles des États contractants en vue d'obtenir le statut de réfugié. En France, on parle aujourd'hui d'asile conventionnel pour qualifier l'asile concédé par les autorités nationales aux ressortissants étrangers préalablement reconnus comme étant réfugiés en vertu de la définition de l'article 1^{er} de la

¹³¹ UNHCR, *Convention et protocole relatifs au statut des réfugiés*, avec une note introductive du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, texte disponible sur le site officiel du HCR, p. 15.

¹³² *Ibid.*, p. 8.

¹³³ Michel MOUSSALLI, « Réflexion sur l'actualité de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés », *Chronique de la ligne des droits de l'Homme*, 1988, p. 5.

¹³⁴ Jean-Marie MARGUENAUD, « Rapport introductif », in *La protection internationale et européenne des réfugiés : La Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés à l'épreuve du temps*, sous la direction d'Anne-Marie TOURNEPICHE, Edition A. Pedone, Paris, 2014, p. 8.

Convention de Genève de 1951 relative au statut international des réfugiés dont la République française est partie.

Toutefois, cette Convention présente comme particularité de prévoir un statut et des droits en faveur des personnes ayant fui leur pays d'origine et craignant avec raison des persécutions du fait de leur race, de leur nationalité, de leur religion, de leurs opinions politiques ou de leur appartenance à un certain groupe social. En revanche, ladite Convention ne prévoit nullement l'existence d'un droit à obtenir l'asile. La Convention de Genève pose que les réfugiés sont titulaires d'un certain nombre de droits, sans pour autant prévoir le premier d'entre eux, à savoir l'asile. C'est là tout le paradoxe du texte de la Convention de 1951 ; « *s'il induit implicitement l'octroi d'un asile aux réfugiés, cet asile n'est nullement une obligation pour l'Etat qui reconnaît la qualité de réfugiés* »¹³⁵. Autrement dit, le droit d'asile est octroyé par la volonté unilatérale de l'État souverain : c'est le droit interne qui prévoit d'accorder un titre de séjour, comprenant un asile territorial à l'individu préalablement reconnu comme réfugiés, par les autorités nationales compétentes. En ratifiant la Convention de Genève de 1951, les États parties ne se sont engagés à recevoir sur leur territoire que les réfugiés auxquels cette qualité serait reconnue.

Ainsi, dans la plupart des États parties à la Convention de Genève, le droit d'accès au territoire de l'État d'accueil et le droit d'y séjourner provisoirement ont été constitutionnellement consacrés¹³⁶. Autrement dit, le fondement du droit d'asile se trouve cette fois dans la Constitution même de l'État. L'« asile constitutionnel » prime effectivement sur l'« asile conventionnel » car le principe de la hiérarchie des normes dans la plupart des États démocratiques implique la supériorité de la Constitution sur les traités internationaux¹³⁷. Pourtant, lorsque la Constitution d'un

¹³⁵ Catherine-Amélie CHASSAIN, *Le droit d'asile en France*, Thèse, Université Panthéon-Assas (Paris II), soutenue le 5 décembre 2000, sous la direction de Denis ALLAND, p. 39.

¹³⁶ Denis ALLAND et Catherine TEITGEN-COLLY, *Traité du droit de l'asile*, édition PUF, Paris, 2002, p. 258.

¹³⁷ En France, l'article 54 de la Constitution est interprété par la doctrine constitutionnaliste comme consacrant le principe de la supériorité de la Constitution sur les traités internationaux. Ce dernier précise que « *si le Conseil constitutionnel, saisi par le Président de la République, par le Premier ministre, par le président de l'une ou l'autre assemblée ou par soixante députés ou soixante*

État reconnaît le droit d’asile à certaines catégories de personnes, elle ne prend pas souvent soin de préciser les conditions de sa mise en œuvre. Il faut donc l’intervention du législateur pour déterminer les conditions d’octroi d’un tel droit fondamental. C’est précisément le cas en France car le droit d’asile est reconnu par le Préambule de la Constitution de 1946 de manière globale¹³⁸. Dès lors, c’est la loi du 11 mai 1998, révisée en 2018, qui détermine les conditions de sa mise en œuvre par les autorités publiques. Les dispositions de cette dernière loi s’appliquent non seulement aux demandeurs d’asile en vertu de la Constitution mais aussi aux demandeurs du statut de réfugiés en vertu de la Convention de 1951¹³⁹.

À la différence de la France, l’ordre juridique des Émirats arabes unis ne connaît ni l’asile constitutionnel ni l’asile conventionnel. D’une part, la Constitution des Émirats arabes unis du 2 décembre 1972 ne comporte aucune disposition relative au droit d’asile. La Constitution se borne seulement à confirmer l’attachement des Émirats à la nation arabo-musulmane, mais cet attachement ne pourra pas constituer un fondement juridique du droit d’asile pour les réfugiés arabes et musulmans. En outre, ni la législation fédérale émiratie qui émane du Conseil suprême, ni les réglementations juridiques promulguées par les autorités locales, ne contiennent de disposition concernant l’asile et les réfugiés. Si le droit interne émirati ne contient aucune disposition relative à l’asile et aux réfugiés, ce silence n’interdit pas l’existence de l’asile territorial (ou régalien) aux Émirats arabes unis. La notion d’asile territorial se distingue en effet de celle de l’asile conventionnel et constitutionnel en ce qu’il ne se fonde pas forcément sur un texte

sénateurs, a déclaré qu’un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l’autorisation de ratifier ou d’approuver l’engagement international en cause ne peut intervenir qu’après la révision de la Constitution ».

¹³⁸ Selon le Préambule de la Constitution de 1946, « tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d’asile sur le territoire de la République ». Comme l’indique le Conseil constitutionnel dans sa décision du 13 août 1993, « le respect du droit d’asile, principe de valeur constitutionnelle, implique d’une manière générale que l’étranger qui se réclame de ce droit soit autorisé à demander provisoirement sur le territoire jusqu’à ce qu’il ait été statué sur sa demande », CC, décision n°93-325 DC du 13 août 1993, Journal officiel du 18 août 1993, p. 11722, Recueil, p. 224

¹³⁹ Patrick WACHSMANN, *Libertés publiques*, 4^e édition, Dalloz, Coll. Cours, Paris, 2002, p. 303 ; voir aussi Frédéric TIBERGHIEN, *Le droit d’asile en France ; Tables décennales de jurisprudence du Conseil d’Etat et de la Commission des recours des réfugiés (1988-1997)*, Avant-propos de Michel COMBARNOUS, Economica, Paris, 2000, p. 10.

de la Constitution ou des traités internationaux. L'asile régalien « *apparaît comme une modalité non spécifique de l'exercice de la souveraineté de l'État sur son territoire qu'aucune règle internationale n'encadre. Répondant à des motivations variées, cette prérogative d'asile consiste à donner asile de façon discrétionnaire et individuelle à des personnes qui, pour des raisons diverses, ne peuvent pas prétendre à la qualité des réfugiés* »¹⁴⁰. En bénéficient souvent des hommes d'État ou des dictateurs déchus qui trouvent asile grâce à des gouvernements dont on chercherait en vain à justifier juridiquement la compétence. L'asile régalien existait bien aux Émirats arabes unis car le gouvernement émirati a accordé l'asile à des personnes politiques comme l'ancien Premier ministre du Pakistan Benazir Bhutto en 1998.

Il existe aussi dans certains pays de Golfe qui n'ont pas ratifié la Convention de Genève. Par exemple, en Arabie saoudite, les autorités saoudiennes ont accordé le droit d'asile à l'ancien Président tunisien Zine El-Abidine Ben Ali après la Révolution de 2011. La France a d'ailleurs connu l'asile régalien, mais, à la différence d'autres pays, cette forme d'asile a été organisée par une loi, celle du 11 mai 1998. Cette loi a été appliquée en France pour légaliser une pratique jusqu'alors réglée par des instructions ministérielles limitées. Utilisées dès 1992 pour accueillir tout d'abord des ressortissants d'ex-Yougoslavie, ces instructions se destinent ensuite aux ressortissants Algériens menacés par le Front Islamique du Salut entre 1994 et 1998. Cependant, ce droit, « *qui relevait du pouvoir discrétionnaire du Ministre de l'Intérieur, et qui se trouvait en porte-à-faux par rapport à la plupart des pays européens qui jugent la Convention internationale de Genève suffisante, a été supprimé par la loi du 10 décembre 2003* »¹⁴¹.

L'asile conventionnel ne s'applique pas aux Émirats puisque l'Etat émirati n'a pas ratifié la Convention de Genève relative au statut des réfugiés. Cependant, on peut légitimement se demander si les Émirats arabes unis sont indirectement liés par le principe de non-refoulement assuré par la Convention de Genève de 1951.

¹⁴⁰ Denis ALLAND et Catherine TEITGEN-COLLY, *Traité du droit de l'asile, op. cit.*, p. 49.

¹⁴¹ Sylvie MAZZELLA, « Vie et mort du droit d'asile territorial », *Sociétés contemporaines*, n°57, 2005/1, p.122.

En effet, contrairement au droit d'asile, l'obligation de non-refoulement ne fait l'objet d'aucun doute pour les États parties à la Convention de Genève. Elle est explicitement consacrée par l'article 33 de la Convention de Genève comme une obligation d'abstention « *interdisant le renvoi du réfugié sur les lieux de sa persécution, et non un devoir d'agir assurant à ce dernier un établissement stable et durable dans le pays de refuge. Le principe de non-refoulement préserve ainsi un équilibre sans cesse renouvelé entre l'incontournable souveraineté de l'État dans l'admission des étrangers et la nécessaire protection des réfugiés menacés dans leurs vies ou leurs libertés* »¹⁴².

Il est vrai que l'obligation de non-refoulement des réfugiés constitue une particularité marquante de la Convention de Genève de 1951. Pourtant, il semble que sa dimension juridique dépasse le cadre de cette Convention et va au-delà des frontières du droit international des réfugiés. En dépit de la non-ratification par les Émirats de la Convention de Genève de 1951, les autorités émiraties sont tenues de respecter l'obligation de non-refoulement des réfugiés. Mais, le respect par les autorités émiraties du principe de non-refoulement des réfugiés vers leur pays d'origine n'aura pas pour base juridique la Convention de Genève de 1951 mais d'autres accords internationaux dont les Émirats sont parties. En premier lieu, le non-refoulement des réfugiés sur les lieux de leur persécution s'impose dans le droit international humanitaire par le biais de l'article 45 de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre du 12 août 1949. Ce dernier article dispose qu'« *une personne protégée ne pourra, en aucun cas, être transférée dans un pays où elle peut craindre des persécutions en raison de ses opinions politiques ou religieuses* ». En effet, l'article 49 de la Convention de Genève de 1949 a mis au point un accord spécial pour les personnes civiles, et a aussi jeté les bases d'un principe juridique général visant à protéger la population civile en consacrant l'obligation pour les États parties de respecter en tout temps l'appartenance des personnes protégées, leur honneur, leurs droits familiaux, leurs convictions religieuses, leurs coutumes et traditions pendant leur séjour dans l'Etat

¹⁴² Vincent CHETAİL, « Le principe de non-refoulement et le statut de réfugiés en droit international », op. cit., pp. 5-6.

de refuge¹⁴³. Ces personnes devraient être traitées humainement en toutes circonstances et en tout temps et protégées notamment contre tout acte de violence ou de menace, et il faut protéger les femmes en particulier. Ainsi, lors de conflits armés internationaux et non internationaux, les réfugiés jouissent de protection générale contre les dangers résultant d'opérations militaires, non pas en tant que telles, mais comme des personnes civiles. Ceux-ci « *ne devraient pas être l'objet d'attaque ou des cibles d'actes de violence ou de menace dans le but de répandre la terreur parmi eux ou les intimider, ou les exiler ou les déplacer de force, ou les renvoyer vers leurs pays par la force* »¹⁴⁴.

Désormais, les Émirats ont ratifié la Convention de Genève de 1949 et doivent respecter toutes ses dispositions, y compris l'article 49 relatif au principe de non-refoulement. Il en résulte que les autorités émiraties ne peuvent pas renvoyer les réfugiés qui se trouvent matériellement sur le territoire émirati vers leur pays d'origine en vertu de l'article 45 de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre du 12 août 1949. En second lieu, le principe de non-refoulement est consacré par l'article 3 de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants du 10 décembre 1984¹⁴⁵ dont les Émirats sont parties¹⁴⁶. Aux termes de ce dernier article, « *aucun État partie n'expulsera, ne refoulera, ni n'extradera une personne vers un autre État où il y a des motifs sérieux de croire qu'elle risque d'être soumise à la torture* ». Il est vrai que les Émirats arabes unis ont ratifié cette dernière convention.

Pourtant, cette ratification a été accompagnée de deux réserves et d'une déclaration. En ce qui concerne les réserves, conformément au paragraphe 1 de l'article 28 de la Convention, les Émirats arabes unis ont déclaré qu'ils ne

¹⁴³ Fadhil ABDUL ZAHRA AL GHARRAWI, « Le refoulement forcé et le droit international humanitaire : l'Arabie saoudite comme exemple », *Revue de l'Institut international d'études stratégiques*, Paris, p. 250.

¹⁴⁴ *Idem.*

¹⁴⁵ Adoptée et ouverte à la signature, à la ratification et à l'adhésion par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 39/46 du 10 décembre 1984, entrée en vigueur le 26 juin 1987, conformément aux dispositions de l'article 27 (1)

¹⁴⁶ Les Émirats arabes unis ont ratifié la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants le 19 juillet 2012.

reconnaissent pas la compétence accordée au Comité contre la torture aux termes de l'article 20. En outre, conformément au paragraphe 2 de l'article 30 de la Convention, les Émirats arabes unis ne se considèrent pas liés par les dispositions du paragraphe 1 de l'article 30 concernant l'arbitrage. Quant à la déclaration, « *les Émirats arabes unis confirment également que les sanctions légitimes applicables en droit national, ou les peines et les souffrances qui sont causées par ces sanctions, y sont associées ou en résultent, ne relèvent pas du concept de « torture » défini à l'article 1 de la Convention ni du concept de peine ou traitement cruel, inhumain ou dégradant mentionné dans la Convention* ».

Cependant, les deux réserves et les déclarations précitées ne concernent pas l'article 3 relatif au principe de non-refoulement. En conséquence, les Émirats arabes unis sont tenus de ne pas renvoyer les personnes fuyant la torture vers les pays où il y a des motifs sérieux de croire qu'elles risquent d'être persécutées. Ainsi, le retour de ces personnes vers leurs pays d'origine doit être entièrement volontaire. Obliger ces personnes à retourner dans leur pays, ou les priver de leurs droits d'une manière qui ne leur laisse pas d'autre choix que d'y retourner, est considéré comme une violation du droit international qui engage la responsabilité de l'État¹⁴⁷. Si les Émirats sont obligés de respecter le principe de non-refoulement, ce respect ne comporte pas d'autres obligations à la charge des autorités émiraties et au profit des demandeurs d'asile.

De manière générale, le principe de non-refoulement comporte deux types d'obligations pour les autorités émiraties. D'une part, les autorités émiraties ne peuvent pas expulser un demandeur d'asile ou toute autre personne fuyant son pays en raison d'une persécution ou d'une torture. Pourtant, les autorités émiraties n'ont pas l'obligation de délivrer à ces personnes un titre de séjour ou de leur accorder le statut de réfugié. Ce dernier statut n'existe juridiquement pas pour le juge national émirati car les Émirats n'ont pas ratifié la Convention de Genève de 1951 et le droit interne ne comporte aucune disposition réglementant la situation des réfugiés. Ces

¹⁴⁷ Fadhil ABDUL ZAHRA AL GHARRAWI, « Le refoulement forcé et le droit international humanitaire : L'Arabie saoudite comme exemple », *Revue de l'Institut international d'études stratégiques*, Paris, p. 252.

personnes seront seulement protégées à titre provisoire ou placées dans des camps de réfugiés fermés, où leurs droits fondamentaux les plus essentiels seront menacés. D'autre part, si les autorités émiraties ont décidé de ne pas laisser les réfugiés et les demandeurs d'asile s'installer sans protection sur le territoire émirati, elles devraient par la suite les renvoyer vers « un pays tiers sûr ». Ainsi, le principe de non-refoulement n'interdit pas que les autorités émiraties puissent refouler un réfugié vers les frontières des territoires où sa vie et sa liberté ne sont pas menacées. Le concept de pays tiers sûr permet d'expulser tout demandeur d'asile dès lors que ce dernier peut se prévaloir dans le nouveau pays d'accueil de la protection due au titre de la Convention de Genève de 1951¹⁴⁸. Pour certains auteurs et notamment le Professeur Vincent Chetail, le fondement juridique du concept de pays tiers sûr « *n'en demeure pas moins incertain ; car, si le renvoi vers un pays tiers n'est pas interdit par la Convention de Genève relative au statut de réfugié, il n'est pas pour autant explicitement autorisé par celle-ci* ».

Pourtant, pour d'autres auteurs, le concept de pays tiers sûr repose essentiellement sur la finalité de la Convention de Genève car l'objectif essentiel de celle-ci consiste à « *placer le réfugié à l'abri des persécutions [ce qui] relègue au second plan la possibilité offerte à celui-ci de choisir son pays de refuge* »¹⁴⁹. Il se fonde sur un principe important en droit international général selon lequel ce qui n'est pas interdit est effectivement permis, consacré par la décision sur *l'Affaire du Lotus* par la Cour permanente de Justice internationale (CPJI) rendue le 7 septembre 1927¹⁵⁰.

¹⁴⁸ Vincent CHETAIL, « Le principe de non-refoulement et le statut de réfugiés en droit international », op. cit., pp. 25-26.

¹⁴⁹ Thierry ABLARD et Axel NOVAK, « L'évolution du droit d'asile en Allemagne jusqu'à la réforme de 1993 », *I.J.R.L.*, n° 2 Vol.7, 1995, p. 278.

¹⁵⁰ CPJI, le 7 septembre 1927, Série A – N° 10, *Recueil des arrêts*, publication de la Cour permanente de la Justice Internationale.

§ 2. Le gouvernement émirati face à l'entrée des réfugiés : une question d'actualité

Depuis les années 1950, le problème des réfugiés s'impose aux organes des Nations-Unies. Ce problème était essentiellement européen car la plupart des réfugiés à cette époque étaient originaires de l'Europe. Aujourd'hui, selon les derniers chiffres du HCR, une grande partie des réfugiés dans le monde provient de l'extérieure des frontières politiques européennes.

Mais l'Europe reste toujours concernée par l'affaire des réfugiés car la plupart des personnes fuyant la persécution à travers le monde vont vers les pays européens comme première destination. Jusqu'en 2014, plusieurs sujets ont attiré l'attention de l'opinion publique européenne sur les questions des réfugiés : *« le conflit en Ukraine, un chiffre tristement record de 219 000 personnes ayant tenté la traversée de la Méditerranée et le grand nombre de réfugiés syriens qui se trouvent en Turquie - un pays européen qui, en 2014, est devenu le plus important pays hôte de réfugiés au monde avec 1,59 million de réfugiés syriens présents à la fin 2014 »*¹⁵¹. Au sein de l'Union européenne, la majorité des demandes d'asile ont été déposées en Allemagne et en Suède en 2014. Globalement, le nombre de personnes déracinées en Europe totalisait 6,7 millions à la fin de l'année, en comparaison de 4,4 millions à la fin 2013. Parmi les personnes déracinées se trouvant en Europe, une majorité d'entre elles sont des Syriens qui se trouvent en Turquie, ainsi que des Ukrainiens ayant trouvé refuge en Fédération de Russie¹⁵². En mars 2016, Eurostat, qui produit les statistiques officielles de l'Union européenne en collectant, harmonisant et agrégeant les données fournies par les institutions nationales, publiait les chiffres suivants : *« 1 255 600 primo-demandeurs d'asile ont introduit une demande de protection internationale dans les Etats membres de l'Union européenne, soit plus du double que l'année précédente. Le nombre de Syriens sollicitant une protection internationale a doublé en 2015 par rapport à l'année*

¹⁵¹ HCR et Jonathan CLAYTON, « Des déplacements de populations plus importants que jamais », 18 juin 2015, disponible sur le site officiel du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés : <http://www.unhcr.org/fr/news/stories/2015/6/5581a037c/deplacements-populations-importants-jamais.html>.

¹⁵² *Idem*

précédente pour atteindre 362 800 personnes, alors que le nombre d'Afghans a quasiment quadruplé à 178 200 personnes et que celui des Irakiens a été multiplié par sept pour atteindre à 121 500 personnes. Ils constituent les trois principales nationalités des primo-demandeurs d'asile dans les Etats membres de l'Union européenne en 2015, représentant plus de la moitié de l'ensemble des primo-demandeurs d'asile »¹⁵³.

L'accueil européen des réfugiés syriens et irakiens a suscité des critiques et des interrogations sur le principe de la solidarité arabe énoncé par l'article 2 de la Charte de la Ligue Arabe de 1945. En effet, l'Europe a reproché à la plupart des pays de Golfe la non-ratification de la Convention de Genève de 1951 et la fermeture des frontières face aux réfugiés syriens. Du point de vue juridique, les monarchies du Golfe ne sont pas contraintes d'accueillir des réfugiés sur le territoire. Du point de vue politique, les raisons de la non-ratification par les monarchies du Golfe de la Convention de Genève de 1951 et la fermeture de leurs frontières face aux réfugiés se résument en trois axes. En premier lieu, des considérations sécuritaires ont été avancées par certains pays du Golfe pour expliquer le refus d'accueillir les réfugiés et la non-ratification de la Convention de Genève de 1951. La crise des réfugiés syriens intervient au moment où les pays du Golfe arabe sont occupés par la guerre au Yémen et par l'opération militaire contre les rebelles chiites Houthis. Le Royaume d'Arabie saoudite a notamment été visé par des attentats du groupe État Islamique (*Daech*), et veut réduire au maximum le risque terroriste sur son territoire. En outre, la plupart des pays du Golfe veulent éviter la politisation de leur société en accueillant des personnes extérieures politisées. En général, il semble que la question d'accueil des réfugiés et les problèmes de sécurité sont des enjeux qui transcendent les frontières des Etats.

¹⁵³ Eurostat, « Nombre record de plus de 1,2 million primo-demandeurs d'asile enregistrés en 2015 », Communiqué 44/2016, 4 mars 2016, à consulter au site officiel d'Eurostat : <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/5150290/3-23032012-AP-FR.PDF/40aa29c9-765d-4268-851f-8e070a654f1c> ; sur les chiffres de l'année 2012, voir Virginie GUIRAUDON, « L'Europe et les réfugiés : une politique peu solidaire », in *Pouvoirs* – 144, 2013, n° 82.

Dans une époque de mondialisation des échanges et de développement des communications internationales, les États ont intérêt à développer des instruments de coopération ayant pour objet de gérer ces enjeux. Qu'il s'agisse de lutte contre l'immigration clandestine, de lutte contre le terrorisme, et plus généralement contre la criminalité, il est important que les Etats développent « *des systèmes de coopération, opérationnelle ou juridique, qui peuvent dans certains cas soulever des interrogations au regard des obligations en matière des droits de l'Homme, notamment pour les personnes fuyant des persécutions et mauvais traitements et recherchant hors de leur Etat, une protection* »¹⁵⁴. Les juridictions ou quasi-juridictions internationales, qui appliquent ou veulent l'application du droit international des droits de l'Homme et du droit international humanitaire (DIH) rappellent régulièrement aux Etats l'exigence du principe de non-refoulement et leurs engagements à l'égard des demandeurs d'asile¹⁵⁵. C'est ainsi que les Etats européens ont adopté la Convention de Dublin sur la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile du 15 juin 1990¹⁵⁶. Par la conclusion de cette dernière convention, les États européens ont cherché d'une part, à éviter que les demandeurs d'asile déboutés ne multiplient les demandes auprès des autres Etats membres et d'autre part, à intensifier également la lutte contre ceux qu'ils identifient comme étant des « faux » demandeurs d'asile¹⁵⁷.

En second lieu, les pays du Golfe craignent que l'accueil des réfugiés sur leur territoire provoque un risque d'explosion démographique sur leur territoire. Ces États font déjà travailler des millions des migrants, notamment originaires des pays asiatiques comme l'Indonésie, le Pakistan et l'Inde. Aux Émirats arabes unies et au Qatar, les travailleurs étrangers sont en moyenne six fois plus nombreux que

¹⁵⁴ Olivier DELAS, « L'articulation complexe entre enjeux sécuritaire et principe de non-refoulement », in *La coopération en droit des réfugiés : enjeu d'avenir*, sous la direction d'Anne-Marie TOURNEPICHE, édition A. Pedone, Paris, 2015, p. 13.

¹⁵⁵ Voir les arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme concernant les réfugiés et de la Comité de la torture ; Cour EDH, *G. C. MSS c. / Belgique et Grèce*, Requête n°30696/09, 12 janvier 2011 ; Comité DH, *Kindler c. Canada* ; n°470/1991, arrêt du 30 juillet 1993, Document. NU. CCPR/C/48/D/470/1991.

¹⁵⁶ Patrick STEFANINI et Frédérique DOUBLET, « Le droit d'asile en Europe : la convention relative à la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée auprès d'un état membre des communautés européennes », *RMCUE*, 1991. p. 391.

¹⁵⁷ Olivier DELAS, op. cit., p. 19.

les citoyens. L'explosion démographique a déjà eu lieu au Liban depuis le début de la guerre civile syrienne. Celui-ci abrite plus d'un million de personnes, soit un cinquième de sa population. L'impact de la guerre civile syrienne, spécialement en termes d'économie, de démographie, de sécurité et d'instabilité politique, continue de s'accroître dans l'ensemble du Liban. Avec plus de 1,3 million de réfugiés syriens en 2015, l'hospitalité du Liban aux réfugiés syriens sur son territoire a été mise à l'épreuve. Bien que le Liban ne soit pas partie à la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, et malgré les restrictions imposées à la frontière libano-syrienne, les Syriens ayant besoin d'une protection et d'une assistance immédiates devraient continuer de trouver un refuge sûr au Liban¹⁵⁸. Sans doute, les pays du Golfe veulent éviter le risque de pression démographique comme ce fut le cas au Liban après l'arrivée massive de réfugiés sur son territoire.

En dernier lieu, les États du Golfe considèrent qu'ils fournissent déjà une aide financière importante pour les réfugiés syriens dans les pays arabes qui les accueillent. Lors de la réunion des États membres du Conseil de coopération du Golfe (CCG) le 16 septembre 2015, les ministres des Affaires étrangères ont réclamé « *une solution politique à la crise syrienne, et un effort mondial pour régler la crise des réfugiés* ». Ils ont aussi souligné que « *depuis le début du conflit, en mars 2011, leurs frères syriens ont été accueillis dans les pays du Golfe et traités comme des résidents, c'est-à-dire qu'ils peuvent bénéficier de l'aide médicale gratuite, du système éducatif et qu'ils ont le droit de travailler* ». Ils ont aussi tenu à rappeler que leurs pays ont apporté une aide financière et humanitaire importante pour les États qui accueillent les réfugiés syriens. Le Koweït, seul, a versé environ 121 millions de dollars à l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés après la crise syrienne¹⁵⁹. Par ailleurs, le gouvernement émirati a aussi répondu aux critiques européennes concernant la crise des réfugiés syriens en rappelant les millions de dollars d'aides accordés et l'accueil de plus de 100 000

¹⁵⁸ HCR, Profil d'opérations 2015 – Liban, disponible sur le site officiel du Haut-commissariat des Nations-Unies pour les réfugiés : <http://www.unhcr.org/fr/lbn.html>.

¹⁵⁹ En 2015, selon le rapport de l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés, le Koweït est le sixième contributeur à la réponse financière pour les réfugiés : voir le rapport sur le site de l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés : <http://www.unhcr.org/fr/571f18c64>.

Syriens dans les pays voisins comme le Liban et la Jordanie. À cet égard, les Émirats ont fourni des aides totalisant 530 millions de dollars depuis le début de la crise syrienne et promis une aide supplémentaire en 2015¹⁶⁰. Ils affirment aussi que 17 000 étudiants syriens ont été accueillis dans leurs écoles depuis 2011. Globalement, il y a actuellement plus de 250 000 Syriens s'installant sur le territoire des Émirats. Mais les Syriens qui résident actuellement aux Émirats arabes unis ne sont pas véritablement des réfugiés. La plupart des résidents syriens aux Émirats sont en effet des investisseurs ou des travailleurs qualifiés. Selon un rapport publié par Marine Hay le 19 décembre 2013 au Courrier de l'Atlas, « avec la guerre, l'économie syrienne a plongé. Les investisseurs cherchent des cieux plus cléments pour placer leur argent ou établir leurs sociétés [...]. La stabilité politique des Émirats est un autre atout pour les Syriens, qui y retrouvent un mode de vie proche du leur. Ici [aux Emirats] pas de parti politique, et surtout, aucune raison qu'un quelconque soulèvement ait lieu »¹⁶¹.

Section 2 : Le désengagement du traitement des demandes d'asile par les autorités émiraties

Les Émirats arabes unis n'ont pas atteint le stade souhaité de protection des demandeurs d'asile. Cette situation pourrait s'expliquer par le fait que cet État n'a pas encore ratifié la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés. Néanmoins, les autorités émiraties tendraient vers la protection des réfugiés puisqu'elles pourraient appliquer les principes énoncés par les autres instruments relatifs aux droits de l'homme auxquels elles sont parties tels que la Convention (III) de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre du 12 août 1949 ; la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants de 1984 ; le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 ; la Charte arabe des droits de l'homme de 2004. En outre, les Émirats arabes

¹⁶⁰ Rapport des aides extérieures des Émirats arabes unis 2014, édition du Ministère de la coopération internationale, décembre 2015, disponible sur le site officiel du Ministère des affaires étrangères des Emirats Arabes Unis : <https://www.mofa.gov.ae>.

¹⁶¹ Marine HAY, « Émirats arabes unies : Un camp de réfugiés VIP », publié dans le Courrier de l'Atlas du mois de décembre, disponible sur le site : <http://marine.hay.over-blog.com/article-emirats-arabes-unis-un-camp-de-refugies-vip-121679107.html>.

unis se sentent prédisposés à recevoir les demandes d’asile et à les traiter. À l’Emirat de Sharjah a eu lieu, le 7 février 2016, la quatre-vingt-troisième session de l’Office du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, sur le droit de l’asile international. Cette rencontre sur le sol émirati a été organisée en collaboration avec l’Institut international du droit humanitaire¹⁶² et l’Université américaine de Sharjah, avec un accueil par Son Altesse Sheikh Dr Sultan Bin Mohammed Al Qasimi, Gouverneur de Sharjah. Lors de cette rencontre, les participants ont reçu une formation durant cinq jours en droit international de l’asile par des spécialistes dans le domaine de la protection internationale. C’est une avancée considérable pour les États participants¹⁶³ car cette formation a permis aux intervenants - qui eux-mêmes contribuent à l’élaboration des législations relatives aux réfugiés et aux personnes déplacées – à approfondir leur connaissance en matière de droit d’asile.

Ceci dit, le droit d’asile est reconnu comme un droit fondamental dans un bon nombre d’États d’Europe. Ceci signifie qu’il a acquis un fondement constitutionnel d’une part, et qu’il a obtenu son propre régime juridique législatif et réglementaire d’autre part. Cette reconnaissance par le droit interne du droit d’asile est la conséquence de l’engagement de ces États à mettre en application progressivement des dispositions des instruments internationaux relatifs au droit d’asile ratifiés par eux¹⁶⁴.

¹⁶² L’Institut international de droit humanitaire est une organisation humanitaire indépendante et non lucrative fondée en 1970. Il est situé dans la Villa Ormond, à San Remo, en Italie. Un bureau de liaison de l’Institut est établi à Genève, en Suisse. La principale tâche de l’Institut est de promouvoir le développement du droit international humanitaire, les droits de l’Homme, le droit des réfugiés, le droit de la migration et d’autres domaines de ce genre (<http://www.geneve-int.ch/fr/institut-international-de-droit-humanitaire-iihl-0>)

¹⁶³ Il s’agit de cinquante personnalités gouvernementales du Moyen-Orient et de l’Afrique du Nord, dont 23 personnalités du Conseil de coopération du Golfe (CCG) (9 participants des Emirats Arabes Unis, 6 participants du Qatar, 4 participants de l’Arabie saoudite, 3 participants du Royaume de Bahreïn et un représentant pour l’Etat du Koweït).

¹⁶⁴ Rappelons qu’il s’agit principalement de la Convention de Genève de 1951 sur les réfugiés et le Protocole de New-York de 1967 relatif au statut des réfugiés.

Le traitement des demandes d'asile nécessite une phase administrative (§ 1) et une autre juridictionnelle (§ 2). Ni l'une ni l'autre ne trouvent leur place dans le système juridique émirati. C'est ce qui nous amènera à l'analyse de ces deux volets dans ce qui suit.

§ 1. Les autorités compétentes pour traiter les demandes d'asile aux Emirats

Dans certains États, c'est un organisme indépendant du ministère de l'intérieur qui traite les demandes d'asile. D'autres États, par contre, centralisent les demandes d'asile mais l'organe qui les traite est soumis à la tutelle du ministère de l'intérieur, c'est notamment le cas de l'Allemagne. En France, le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, alinéa 4, précise que « *tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République* ». Il serait intéressant de souligner qu'en outre, l'article 120 de la Constitution de 1793 indiqua que le peuple français « *donne asile aux étrangers bannis de leur patrie pour la cause de la liberté. - Il le refuse aux tyrans* ».

Ce principe de valeur constitutionnelle fut consacré par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 13 août 1993¹⁶⁵ : « *Considérant que le respect du droit d'asile, principe de valeur constitutionnelle, implique d'une manière générale que l'étranger qui se réclame de ce droit soit autorisé à demeurer provisoirement sur le territoire jusqu'à ce qu'il ait été statué sur sa demande* »¹⁶⁶. De ce fait, l'étranger sollicitant l'asile en France pourrait y séjourner de façon provisoire. Ceci est la conséquence du principe de non-refoulement consacré par la Convention de Genève du 28 juillet 1951 qui indique dans son article 33 alinéa 1 : « *Aucun des États contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques.* »

¹⁶⁵ La loi n° 93-1027 du 24 août 1993 relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France se conforme à la décision du Conseil constitutionnel n° 93-325 DC en date du 13 août 1993

¹⁶⁶ CC.- DC n° 93-325 Journal officiel du 18 août 1993, page 11722, Recueil, p. 224

Cependant, si l'étranger demandeur d'asile en France constitue un danger pour la société, le principe de non-refoulement ne s'appliquera pas. C'est l'alinéa 2 de l'article 33 de ladite Convention qui prévoit cette exception : « *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* ».

Les demandes d'asile sont traitées par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) qui centralise toutes les demandes dans son siège de Fontenay-sous-Bois (94)¹⁶⁷. Créé par la loi du 25 juillet 1952¹⁶⁸, l'OFPRA est un établissement public administratif chargé de mettre en œuvre la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés ainsi que la Convention de New York de 1954. Il s'agit d'une autorité qui jouit d'une totale indépendance sur les demandes d'asile et d'apatridie qui lui sont soumises¹⁶⁹. Le statut d'établissement public administratif lui attribue la personnalité juridique et l'autonomie financière et administrative¹⁷⁰.

Par ailleurs, l'OFPRA était soumis à la tutelle du ministère des Affaires étrangères¹⁷¹. Depuis 2010, l'OFPRA est soumis à la tutelle du ministère de l'intérieur¹⁷². Précisons qu'il ne s'agit ici que d'une tutelle financière et administrative¹⁷³. En outre, en France, il importe d'indiquer que « *L'Office reconnaît la qualité de réfugié ou accorde le bénéfice de la protection subsidiaire* »¹⁷⁴. Le demandeur relate les événements qui occasionnant son exil. Ensuite, l'officier de protection qui mène l'instruction doit analyser la demande en

¹⁶⁷ <https://www.ofpra.gouv.fr/1-ofpra/presentation-generale>

¹⁶⁸ Loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile

¹⁶⁹ <https://www.ofpra.gouv.fr/1-ofpra/presentation-generale>

¹⁷⁰ Denis ALLAND et Catherine TEITGEN-COLLY, *Traité du droit de l'asile, op. cit.*, p.285

¹⁷¹ *Idem*

¹⁷² Jean-Yves LECONTE et Christophe-André FRASSA, *Rapport d'information fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la procédure de demande d'asile*, Sénat, Session ordinaire 2012-2013, n°130

¹⁷³ <https://www.ofpra.gouv.fr/1-ofpra/presentation-generale>

¹⁷⁴ Article L. 721-2 du code des étrangers et du droit d'asile

se fondant d'une part sur la situation du pays d'origine et d'autre part, sur les textes réglementant l'asile¹⁷⁵.

Cela étant, en Allemagne, les demandes d'asile sont étudiées par l'Office fédéral des migrations et des réfugiés (BAMF)¹⁷⁶. Le BAMF est sous la tutelle du ministère de l'Intérieur. Ce dernier lui transmet des directives précises concernant la demande de certains groupes¹⁷⁷. Cette situation de dépendance du BAMF par rapport au ministère de l'intérieur allemand s'oppose à la logique même de l'OFPRA en France, comme on l'a cité plus haut. Les agents de l'OFPRA sont totalement indépendants. La remise en cause des décisions de cette institution relève de la compétence exclusive des juridictions d'appel. Notons que le droit d'asile en Allemagne est régi par l'article 16 a de la Constitution intitulé « *Droit d'asile* » indiquant dans son alinéa 1 que : « *Les persécutés politiques jouissent du droit d'asile* ». L'alinéa 2 du même article précise que les demandeurs d'asile entrant en Allemagne et qui viennent d'un Etat membre de l'Union européenne ou « *d'un autre État tiers dans lequel est assurée l'application de la Convention relative au statut des réfugiés et de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales* » ne jouiront pas du droit d'asile. Il faudrait donc que les demandeurs d'asile proviennent d'États tiers. Par ailleurs, une loi déterminera les États où il y aurait persécution politique et traitements inhumains. Dans ce cas, les ressortissants desdits États pourraient bénéficier du droit d'asile¹⁷⁸. On pourrait remarquer que les demandeurs d'asile en Allemagne devraient remplir

¹⁷⁵ Denis ALLAND et Catherine-Amélie CHASSIN, *Asile*, Répertoire de droit international, éd. Dalloz, août 2005 (actualisation : janvier 2016)

¹⁷⁶ Ministère fédéral des Affaires étrangères, situation au 6 avril 2011, <http://www.allemande.diplo.de/Vertretung/frankreich/fr/08-konsularisches/aa-faq/04-asyl-uebseite.html>

¹⁷⁷ Johanna Probst, « Entre faits et fiction : l'instruction de la demande d'asile en Allemagne et en France » in *Between facts and fictions : Asylum claims' procedures in Germany and France*, Cultures & Conflits, n° 84, hiver 2011, pp. 63-80

¹⁷⁸ Thierry ABLARD et Axel NOVAK, « Evolution du droit d'asile en Allemagne jusqu'à la réforme de 1993 », *International Journal of Refugee Law Vol. 7 No. 2*, éd. Oxford University Press 1995

les critères cités plus haut. Ce conditionnement du droit d'asile a vu le jour avec la révision constitutionnelle allemande de 1993¹⁷⁹.

On pourrait alors imaginer que l'accueil des réfugiés aux Émirats arabes unis nécessiterait une réforme constitutionnelle car le droit d'asile dans la plupart des États modernes est un droit fondamental réglementé par la Constitution et une seule législation ne suffirait pas. Autrement dit, il faut une référence au droit d'asile dans la constitution pour que les Émirats arabes unies puissent ratifier la Convention de Genève. Après une telle révision constitutionnelle, on pourrait admettre que les compétences en matière d'asile pourraient être confiées au ministère de l'intérieur du gouvernement fédéral sous la tutelle du Conseil suprême émirati. En effet, le Titre VII de la Constitution émiratie de 1996 est intitulé « *Répartition des compétences législatives entre la Fédération et les Émirats* ». Dans son article 120 « *La Fédération a la compétence législative et exécutive exclusive dans les affaires suivantes : [...] Nationalité, passeports, résidence et immigration (alinéa 16)* ». Après une révision constitutionnelle, l'on pourrait admettre qu'au même titre que les domaines visés par l'alinéa 16 de l'article 120 de ladite constitution, l'asile ferait partie des compétences législative et exécutive de l'Etat fédéral.

On pourrait donc se poser la question de savoir quelle serait donc la procédure de révision constitutionnelle aux Émirats arabes unis , à travers laquelle le droit d'asile serait enfin constitutionnalisé. Si l'on étudie le cadre du Titre X « *Dispositions finales et transitoires* » et notamment l'article 144, on en déduit que si « *les intérêts vitaux de la Fédération* » l'exigent, la constitution fera l'objet d'une révision. D'ailleurs, conformément à cet article, c'est le Conseil suprême émirati qui détient la compétence pour provoquer cette procédure. Il soumet alors le projet de révision de la Constitution au Conseil national fédéral. C'est la même procédure pour adopter des lois aux Émirats arabes unis.

¹⁷⁹ Steffen ANGENENDT, « L'asile et l'immigration en Allemagne », *Politique étrangère*, n°3 - 1994 - 59^e année. pp. 731-748

Ceci dit, en cas de révision constitutionnelle pour la ratification de la Convention de Genève par les Émirats, l'on pourrait s'interroger sur la place de cette dernière dans l'ordre juridique interne émirati. Autrement dit, il faut savoir s'il y a nécessité de réviser encore une fois ladite Constitution pour permettre à une disposition internationale protégeant le droit des réfugiés de s'insérer dans l'ordre interne émirati. L'article 147 indique que : « *L'application de la présente Constitution n'affecte pas les traités ou les accords signés par des Émirats membres de la Fédération, avec des États ou des organismes internationaux à moins que de tels traités ou accords ne soient modifiés ou abrogés par accord entre les parties concernées.* ». On pourrait alors penser que selon cette disposition constitutionnelle, les traités internationaux antérieurs à la Constitution priment sur celle-ci.

De plus, l'article 148 de ladite Constitution affirme que : « *Tout ce qui a été établi par des lois, des règlements, des décrets, des ordres et des décisions en vigueur dans les divers Émirats, membres de la Fédération au moment de la mise en application de la présente Constitution, continuera à être applicable s'il n'est pas modifié ou annulé conformément aux dispositions de la présente Constitution. De même, les mesures et les organisations existantes dans les Émirats, membres de la Fédération, demeurent valides jusqu'à la promulgation des lois les modifiant selon les dispositions de la présente Constitution* ». En outre, précisons que ladite Constitution prime sur les constitutions des Émirats membres de la Fédération (Art. 151). En plus, selon le même article, les lois fédérales priment sur « *les législations, les règlements et les décisions publiés par les autorités des Émirats* ». Enfin, un différend éventuel pourrait naître dans cette optique de contradictions. Ainsi, le litige serait soumis à « la Haute Cour fédérale ». Admettons que les Émirats arabes unis ratifient la Convention de Genève, ce qu'il faudrait noter, c'est que les dispositions de celle-ci n'auront aucune valeur contraignante au sein de l'ordre juridique émirati avant l'adoption d'une loi interne mettant en place la disposition de cette convention et déterminant les organes administratifs chargés de son application. Comme on l'a déjà cité, les Émirats sont un État dualiste. Ceci implique que ladite Convention ne pourrait s'appliquer en droit interne émirati que

si elle fait l'objet d'une procédure de transposition lui permettant de prendre la forme d'une loi.

Ainsi, à côté du fondement constitutionnel du droit d'asile aux Émirats arabes unis, une loi spécifique serait prévue pour établir le régime juridique du droit d'asile. Cela faciliterait la tâche aux demandeurs éventuels de l'asile sur le territoire émirati. De plus, cette loi contribuerait à la transparence entre les autorités émiraties et les réfugiés. C'est pour cela que le législateur émirati pourrait bien se tourner vers les modèles juridiques étrangers en créant un office public qui traiterait les demandes d'asile sur le territoire émirati en se basant sur le modèle du droit comparé¹⁸⁰ – en l'occurrence français et allemand. D'une part, en se fondant sur le modèle de l'office français OFPRA, cet office émirati bénéficierait d'une autonomie quant au traitement des demandes d'asile. D'autre part, en empruntant le modèle du BAMF, l'office émirati centraliserait toutes les demandes d'asile au niveau fédéral. L'on pourrait admettre ainsi qu'en créant cet office émirati de réfugiés sur le modèle du droit comparé français et allemand, ceci serait une réussite sur les plans humain et démocratique aux Émirats arabes unis.

§ 2. Les contrôles judiciaires sur les décisions des autorités émiraties concernant les demandes d'asile

Après avoir déposé leur demande auprès de l'administration fédérale émiratie, les futurs réfugiés auront inéluctablement une réponse défavorable. Pour les autorités administratives émiraties, le droit d'asile n'a toujours pas acquis une valeur constitutionnelle ou législative. Les intéressés vont devoir alors s'orienter vers la justice fédérale pour tenter de la contester. C'est ainsi qu'en se référant au modèle juridique français, les recours formés contre les décisions de refus de l'OFPRA sont adressés à la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). Il s'agit d'une juridiction administrative spécialisée remplaçant, depuis l'entrée en vigueur

¹⁸⁰ L'article 75 de la loi n°10-1973 portant sur la création de la Haute Cour fédérale émiratie.

de la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007¹⁸¹, la « Commission des recours des réfugiés » (CRR)¹⁸².

La France n'est pas le seul État à avoir mis en place un système de juridiction spécialisée en matière de droit d'asile. En effet, d'autres États l'ont mis en œuvre tels que l'Autriche, le Danemark ou le Canada¹⁸³.

Sachons qu'en France, si le recours a fait l'objet d'un rejet, le demandeur d'asile pourrait déposer un pourvoi en cassation auprès du Conseil d'État. Le demandeur d'asile a un délai de deux mois à compter de la notification de la décision de la cour. Si le demandeur dépasse ce délai, ses requêtes auprès du Conseil d'État seront irrecevables¹⁸⁴. Par ailleurs, il importe de souligner que l'étranger demandeur d'asile est autorisé à rester sur le territoire français jusqu'à ce que sa demande soit traitée¹⁸⁵. Les auteurs spécialistes de la question évoquent ici un « droit constitutionnel d'asile¹⁸⁶ ». Du côté allemand, l'article 19 intitulé « *Restrictions apportées aux droits fondamentaux* » précise que : « *Quiconque est lésé dans ses droits par la puissance publique dispose d'un recours juridictionnel. Lorsqu'aucune autre juridiction n'est compétente, le recours est porté devant la juridiction ordinaire (...)* ». Les recours en annulation de la décision de rejet du BAMF peuvent s'exercer deux semaines après la notification de la décision du refus. C'est le tribunal administratif de première instance du *Land*¹⁸⁷ qui détient la compétence. Si le tribunal administratif confirme le rejet, le demandeur peut alors se pourvoir en cassation devant le tribunal administratif fédéral.

¹⁸¹ La CNDA est créée par la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile.

¹⁸² <http://www.cnda.fr/Ressources-juridiques-et-geopolitiques/Le-vocabulaire-du-droit-d-asile>

¹⁸³ Julian FERNANDEZ, Caroline LALY-CHEVALLIER (dir.), *Droit d'asile. Etat des lieux et perspectives*. Paris, Pedone, 2015

¹⁸⁴ <http://www.cnda.fr/Demarches-et-procedures/Voies-de-recours-contre-les-decisions-de-la-CNDA/Devant-le-Conseil-d-Etat>

¹⁸⁵ CE, ord. 25 mars 2003, Min. Intérieur, Sécurité intérieure et libertés locales c/ M. et Mme Sulaimanov, req. n°255237

¹⁸⁶ Daniel GILTARD, *Référés (Urgence)*, Répertoire de contentieux administratif, éd. Dalloz, octobre 2011 (actualisation : avril 2016).

¹⁸⁷ Laure JEANNIN, « Les fondements de la reconnaissance de la qualité de réfugié au demandeur d'asile en France et en Allemagne », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 01/10/1994

La procédure d'asile en Allemagne donc n'autorise pas de recours direct devant le tribunal fédéral¹⁸⁸. Comme l'ont souligné Thierry Ablard et Axel Novakette, cette protection du demandeur d'asile s'explique par l'octroi par la doctrine allemande du statut du droit public subjectif au demandeur d'asile¹⁸⁹. En effet, cette notion de droit public subjectif permet au demandeur d'asile de réclamer à l'État « *une action ou une abstention concrète qui respecte la situation juridique dont il bénéficie en vertu d'une norme ou d'un acte juridique* »¹⁹⁰. D'ailleurs, le demandeur d'asile pourrait recourir à la Cour constitutionnelle allemande. Ce recours n'aurait lieu que si le tribunal administratif méconnaît le sens et la portée du droit fondamental à l'asile lors de la procédure ou de la mise en œuvre de son contrôle¹⁹¹.

Ces situations de recours contre les décisions refusant d'accorder le statut de réfugiés aux demandeurs sur les territoires français et allemand nous amènent à adopter le même raisonnement pour les Émirats arabes unis. En effet, si les autorités émiraties refusent de délivrer un titre de séjour aux demandeurs d'asile, ceux-ci vont se tourner vers le tribunal primaire fédéral. Le contrôle juridictionnel exercé sur les actes de l'administration relèverait de la compétence de ce dernier conformément à l'article 102 alinéa 1 de la Constitution émiratie qui indique que : « *La Fédération est dotée d'un ou plusieurs tribunaux primaires fédéraux dans la capitale fédérale ou dans les capitales de certains Émirats. Ils exercent leur juridiction dans les cas suivants : litiges civils, commerciaux et administratifs entre les individus et la Fédération, en tant que plaignante ou défenderesse* ». Sur le fondement de cette dernière disposition constitutionnelle, la mise en pratique

¹⁸⁸ *Idem*

¹⁸⁹ Rappelons, ici, que le droit d'asile en Allemagne figure parmi les droits fondamentaux (Art.1 à Art.19 de la Constitution).

¹⁹⁰ Thierry ABLARD et Axel NOVAK, « Evolution du droit d'asile en Allemagne jusqu'à la réforme de 1993 », *International Journal of Refugee Law* Vol. 7 No. 2, éd. Oxford University Press 1995, p.265

¹⁹¹ U. BECKER, « Le droit d'asile en Allemagne après la réforme », *RFDA* 1998. 258

effective de la justice administrative a débuté en 1973 avec la création de la Haute Cour fédérale aux Émirats arabes unis¹⁹².

Cela étant, il faudrait mettre l'accent sur le délai à partir duquel les demandeurs d'asile ne pourront recourir au tribunal primaire fédéral émirati pour contester la décision administrative du refus. Le droit émirati n'a pas précisé un délai pour contester une décision administrative. C'est pour cette raison qu'il est soumis au délai de prescription de droit commun. Ce délai est de quinze ans pour les décisions administratives aux Émirats arabes unis¹⁹³. Ce délai est relativement long par rapport aux droits étrangers. Par exemple, en France, le délai est de deux mois. Sans doute, le recours au droit comparé est possible pour le droit émirati. C'est ainsi qu'on pourrait défendre la thèse selon laquelle le législateur émirati harmonise le délai de recours en l'empruntant du droit français par exemple.

Ainsi, imaginons aujourd'hui, un afflux de demandeurs d'asile sur le territoire émirati. En dépit du vide juridique en matière de droit d'asile, les autorités émiraties pourraient bien se fonder sur les dispositions de l'article 75 de la loi portant création de la Haute Cour fédérale émiratie¹⁹⁴, citée plus haut, pour remédier à cette lacune de la loi. C'est ainsi que cette législation autorise la Haute Cour à appliquer le droit comparé en cas d'absence de législation locale ou fédérale traitant du droit d'asile. Le recours au droit comparé par le juge date du XVIIIe siècle. Néanmoins, cette possibilité s'est intensifiée avec les effets de la mondialisation¹⁹⁵. Le juge émirati fondera son raisonnement donc en s'appuyant sur des solutions déjà prévues par une juridiction étrangère. Encore faut-il que le

¹⁹² A. ABDOUL, « Le rôle de la Haute Cour Fédérale dans le renforcement et l'évolution du droit administratif émirati : L'exemple de la décision administrative », *Article présenté au premier colloque des Présidents des Cours administratives suprêmes des pays arabes*, Beyrouth-Liban, 21-22/06/2011.

¹⁹³ Haute Cour Fédérale, décision du 29 mars 2010, recours n°244-année 2009.

¹⁹⁴ La loi n°10-1973 portant création de la Haute Cour fédérale émiratie.

¹⁹⁵ Sous la direction de : Thierry Di MANNO, *Le recours au droit comparé par le juge*, éd. Bruylant, 2014

juge fédéral émirati connaisse le droit étranger sur lequel il fondera son raisonnement et empruntera sa solution¹⁹⁶.

Ceci dit, si le tribunal primaire fédéral émirati confirme le refus de l'octroi de l'asile aux demandeurs intéressés, l'article 103 de la Constitution leur offre tout de même la possibilité d'engager un recours contre ledit jugement devant une des chambres de la Haute Cour fédérale. Cette procédure nous rappelle celle du droit comparé, en l'occurrence le droit suisse¹⁹⁷. En effet, en Suisse, c'est le Secrétariat d'État aux migrations¹⁹⁸ qui a la compétence pour examiner les demandes d'asile. Toutefois, celles-ci peuvent être déposées oralement ou par écrit aux postes-frontières ou aux postes de contrôle d'un aéroport suisse ou dans des centres d'enregistrement et de procédure pour les demandeurs d'asile¹⁹⁹. Ensuite, les demandes d'asile seront transmises au Secrétariat d'Etat aux migrations, plus précisément à la Direction Asile²⁰⁰. Lorsque l'intéressé obtient une réponse négative concernant sa demande, il pourra alors s'orienter vers le tribunal administratif fédéral²⁰¹ dans un délai de trente jours²⁰². De ce fait, si l'intéressé n'est pas satisfait, il s'adressera donc au tribunal fédéral suisse²⁰³.

Ce qu'il faudrait retenir c'est qu'après avoir consulté le droit comparé pour trouver une solution à une situation nouvelle, la Haute Cour Fédérale émiratie ne devrait pas s'éloigner de la dimension humaine. Autrement dit, le juge fédéral émirati serait invité à protéger les droits et libertés individuels des étrangers demandeurs d'asile. Comme on l'a déjà évoqué, aujourd'hui, ces droits de demandeurs d'asile sont garantis par les instruments internationaux et nationaux (Constitution et lois) d'un grand nombre d'Etats. En France, par exemple, le constituant a réservé une place aux droits et libertés individuels dans le cadre du

¹⁹⁶ Raymond LEGEAIS, « L'utilisation du droit comparé par les tribunaux », *Revue internationale de droit comparé*, Année 1994, Vol.46, n° 2, pp. 347-358

¹⁹⁷ La Suisse est un Etat fédéral au même rang que l'Allemagne et les Émirats arabes unies.

¹⁹⁸ Créé par l'ordonnance du 17 novembre 1999 sur l'organisation du Département fédéral de justice et police

¹⁹⁹ <https://www.ch.ch/fr/demande-asile/>

²⁰⁰ <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/ueberuns/organisation/organigramm-sem-f.pdf>

²⁰¹ http://www.bger.ch/fr/wege_zum_bundesgericht.pdf

²⁰² <https://www.osar.ch/droit-dasile/procedure-dasile/procedure-de-recours.html>

²⁰³ André PANCHAUD, « La décision administrative, Etude comparative », *Revue internationale de droit comparé*, Année 1962, Volume 14, Numéro 4, pp. 677-697

préambule de la Constitution. En Suisse, les droits et libertés individuels sont énoncés dans le corps de sa Constitution²⁰⁴.

²⁰⁴ Le titre II de la Constitution suisse est intitulé : « *Droits fondamentaux, citoyenneté et buts sociaux* »

Conclusion du titre I

Les Émirats arabes unis n'ont pas ratifié la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés. Cette non-ratification n'est pourtant pas impossible. D'une part, les principes de la religion musulmane sur lesquels se fondent l'État émiratie n'interdit pas la ratification de cette Convention. Les principes fondamentaux de la religion musulmanes sont favorables à la protection des réfugiés et ne peuvent pas faire obstacle à la ratification, par les pays musulmans, de la Convention de Genève de 1951 relative au statut de réfugiés. Par conséquent, l'attachement des Émirats arabes unis à l'Islam n'interdit pas le gouvernement de ratifier cette convention. Autrement dit, une telle ratification ne porte pas atteinte à la disposition constitutionnelle faisant de l'Islam la religion dans le système juridique de l'État émirati. Du point de vue politique, les Émirats arabes unis n'étaient pas un État indépendant avant 1971 et par conséquent, la non-ratification de la Convention de Genève par les dirigeants des émiratis était justifié. De même, après son indépendance en 1971, la situation économique et politique n'a pas permis aux Émirats de ratifier la Convention de Genève de 1951. Les ressources de l'État étaient essentiellement consacrées à l'infrastructure. Vers les années 80, la situation économique des Émirats a totalement changée grâce à la découverte de pétrole dans le territoire émirati. Cette découverte a permis aux responsables politiques des Émirats de construire l'État et renforcer ses institutions fédérales. Alors que la situation économique actuelle pourrait permettre aux Émirats de ratifier la Convention de Genève, une telle ratification n'est pas une décision prévue par l'agenda politique du gouvernement émirati pour les années à venir.

Titre II

La base juridique de l'action humanitaire des Émirats arabes unis en faveur des réfugiés

La participation des Etats membres des Nations Unies dans les activités du HCR ne se fonde pas exclusivement sur la Convention de Genève relative au statut des réfugiés. Autrement dit, la ratification de cette dernière Convention ne constitue pas la seule base juridique pour la participation des Etats membres des Nations Unies dans les activités menées par le HCR visant à aider les réfugiés partout dans le monde. En effet, certains Etats ont ratifié la Convention de Genève mais ne participent que rarement aux activités ayant pour finalité l'amélioration de la situation des réfugiés. En revanche, d'autres Etats participent remarquablement à l'action humanitaire du HCR en faveur des réfugiés, sans pour autant avoir ratifié la Convention de Genève de 1951. Parmi ces derniers Etats, nous pouvons citer par exemple les Émirats arabes unis et la Jordanie, deux pays qui ne sont pas parties à la Convention de Genève relative au statut des réfugiés, mais qui participent activement à l'action humanitaire du HCR concernant les réfugiés. Malgré sa non-ratification de la Convention de Genève de 1951, la Jordanie a accueilli, depuis 2003, plus de deux millions de réfugiés sur son territoire. Le gouvernement jordanien accorde de plus en plus le droit d'asile à un grand nombre de réfugiés, de nationalités irakienne et syrienne notamment. En effet, depuis le début de la crise syrienne, le Royaume de la Jordanie a offert aux réfugiés syriens l'accès aux services de santé et d'éducation. Il n'a donc pas distingué les réfugiés des citoyens en ce qui concerne l'accès aux services publics précités. D'ailleurs, les camps de réfugiés syriens d'Azraq et de Zaatari ont été construits sur des terres allouées par les autorités jordaniennes, qui y assurent également la sécurité. Les activités du HCR en Jordanie se basent sur le Protocole d'accord signé entre le HCR et le Gouvernement en 1998. Ce dernier a été amendé en 2014 suite à la guerre civile syrienne. De ce fait, en l'absence d'instrument juridique international ou national

relatif aux réfugiés en vigueur dans le pays, ce Protocole d'accord fixe les paramètres de la coopération entre le HCR et le Gouvernement.²⁰⁵

Pour ce qui concerne les Émirats arabes unis, ils participent remarquablement aux activités menées par le HCR. En 2007, le gouvernement des Émirats arabes unis et le HCR ont signé un accord de partenariat visant à financer des opérations humanitaires vitales au Pakistan. En 2015 encore, les Émirats arabes unis se sont liés au HCR par un protocole d'accord afin d'aider les réfugiés syriens en Jordanie. Cependant, la base juridique de l'action humanitaire internationale des Émirats arabes unis en faveur des réfugiés ne se limite pas aux accords bilatéraux conclus entre le gouvernement émirati et le HCR (**Chapitre I**). Cette participation pourrait avoir également pour fondement les traités institutionnels créant certaines organisations internationales auxquelles les Émirats font parties²⁰⁶. Parmi ces accords, nous pouvons citer la Charte de l'Organisation des Nations Unies (ONU) et la Charte de l'Organisation de la coopération islamique (OCI). Plus précisément, l'accord qui a créé ces organisations internationales est considéré comme une base juridique de l'action humanitaire des Émirats arabes unis en faveur des réfugiés (**Chapitre II**).

²⁰⁵ Voir HCR, « Profile d'opération – Jordanie », sur le site officiel du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés : <http://www.unhcr.org/fr/jor.html>.

²⁰⁶ Ce type d'accord est connu en droit international public sous l'appellation « traités institutionnels ». Ces derniers donnent naissance à une nouvelle personnalité internationale et gouvernent la compétence des organes institués, et qui peuvent, matériellement, évoquer des constitutions, voy. Jean COMBACAU et Serge SUR, *Droit international public*, op. cit, p. 81

Chapitre I

La nature juridique des actes régissant la participation du gouvernement émirati aux activités du HCR

La base juridique de la participation des Émirats arabes unis aux activités du HCR en faveur des réfugiés peut effectivement être déduite des accords bilatéraux conclus entre le gouvernement émirati et le HCR. Ces accords prennent souvent la forme d'un « Accord de partenariat » et de « Protocole d'accord » (**Section 1**). Pourtant, les accords bilatéraux ne constituent pas la seule base juridique de l'action humanitaire des Emirats en faveur des réfugiés. Cette action peut être régie dans le cadre de la participation des Emirats dans certaines organisations internationales mondiales telles que l'ONU et l'OCI. Les accords créant ces dernières organisations pourraient sans doute constituer une base juridique solide pour l'action humanitaire des Émirats arabes unis en faveur des réfugiés (**Section 2**).

Section 1. Accords bilatéraux conclus entre les Émirats arabes unies et les instances internationales concernant les réfugiés

Les accords bilatéraux conclus par les Émirats en faveur des réfugiés ne sont pas forcément des conventions conclues avec des États. En droit international, les entités étatiques peuvent aussi conclure des accords avec des instances non-étatiques²⁰⁷. Le gouvernement émirati ainsi que ses représentants dans la société civile ont ainsi conclu des accords avec les instances internationales gérant l'action humanitaire en faveur des réfugiés tels que le HCR, la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF). Ces accords peuvent être soit des « Accords de Partenariat » (§ 1), soit des « Protocoles d'accords » (§ 2).

²⁰⁷ Voir Dominique CARREAU et Fabrizio MORRELLA, *Droit international*, 11^e édition, Coll. Etudes internationales, A. Pedone, Paris, 2012, p.212.

§ 1. Les accords de Partenariat

Les « accords du Partenariat » sont bel et bien des « accords bilatéraux » qui peuvent effectivement être conclus entre deux entités étatiques ou entre une entité étatique et une organisation intergouvernementale dans le cadre de ses compétences ou, enfin, entre deux organisations internationales dans le cadre de leurs compétences respectives²⁰⁸. En effet, il existe un très grand nombre d'accords entre personnes morales de droit international, c'est-à-dire des sujets de droit international, créés et dérivés à la suite des accords intergouvernementaux. Les sujets de droit international créés par ces derniers accords sont les organisations internationales ou les établissements publics internationaux chargés de gérer un service public déterminé pour le compte d'une communauté d'Etats. À cet égard, il semble que « *les Etats passent de nombreux accords avec les organisations internationales pour régler leurs relations et leurs modes de coopération (accords de siège, sur les privilèges et les immunités diplomatiques). Ils concluent aussi des accords avec des établissements publics internationaux. En bref, toutes ces entités publiques internationales ont la capacité juridique de conclure des accords bilatéraux ou multilatéraux au titre de leur personnalité juridique* »²⁰⁹. Le régime juridique applicable à ces accords n'est pas très différent de celui applicable aux accords conclus entre les entités étatiques. Pourtant, à la différence des États qui disposent de la plénitude des compétences, les établissements publics internationaux doivent respecter les limites de leurs mandats car ils ne disposent que de compétences d'attribution limitées. Par conséquent, tout accord conclu au-delà de leurs compétences serait affecté de nullité. En revanche, si les limites des compétences sont respectées, les accords conclus par ces établissements produisent

²⁰⁸ Pour Jean SALMON, un traité bilatéral a trois significations : un traité conclu entre deux sujets de droit international ; un traité conclu entre deux groupes d'Etats dont chaque groupe agit collectivement ou collégalement ou entre une organisation internationale et un groupe d'Etats ; un traité établissant parmi les parties des rapports juridiques bilatéraux, voir Jean SALMON, *Dictionnaire de droit international, op. cit.*, p. 1089 ;

²⁰⁹ Dominique CARREAU et Fabrizio MORRELLA, *Droit international, op. cit.*, p. 212.

sans doute des effets juridiques et imposent des droits et des obligations réciproques à l'égard des parties contractantes²¹⁰.

Les Émirats ont dès lors conclus des accords de partenariat avec trois types d'organisations intergouvernementales (ou institutions publiques internationales) concernant les réfugiés : le HCR, la Fédération internationale des sociétés du Croix-Rouge et de la Croissant-Rouge et l'UNICEF.

Le HCR peut effectivement conclure des accords avec les États et les organisations intergouvernementales dans le cadre de leurs compétences. En effet, le HCR a obtenu un mandat de la part de l'Assemblée générale afin d'aider les États membres des Nations Unies à faire face aux problèmes administratifs, juridiques, diplomatiques, financiers et humains que pose le phénomène des réfugiés. Ce mandat se fonde essentiellement sur la résolution 428/V de l'Assemblée générale qui a créé son statut, mais aussi sur la Convention de Genève de 1951 et la résolution 48/116 de l'Assemblée générale du 20 septembre 1993. Néanmoins, les fondements juridiques précités ne donnent au HCR que des moyens juridiques limités. Ces moyens varient selon que sa mission s'inscrit dans le cadre de son statut, de la Convention de Genève ou de la résolution 48/112. Comme le note Françoise Bouchet-Saulnier, pendant ses premières années d'existence, « *le HCR n'a pas été une organisation opérationnelle. Il ne menait pas directement des actions de secours matériel auprès des réfugiés. Sa contribution visait à soutenir financièrement les organisations privées qui assurent cette fonction. Sa contribution à la protection des réfugiés était centrée sur l'organisation et l'obtention de garanties juridiques à leur profit et la facilitation des formalités administrative le concernant* »²¹¹. Avec la multiplication des réfugiés, le HCR s'est

²¹⁰ Emmanuel DECAUX et Olivier de FROUVILLE, *Droit international public*, 9^e édition, Dalloz, Paris, 2014, p. 45 ; pour plus de développements sur le traité comme source du droit international, voir : Florence POIRAT, *Le traité, acte juridique international : Recherches sur le traité international comme mode de production et comme produit*, Préface de Charles LEBEN, édition de Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2004, 605, p.

²¹¹ Sur l'action humanitaire du HCR, voir l'étude récente de José Fischel DE ANDRADE, « La Contribution du Haut-Commissariat aux réfugiés », in *L'action humanitaire internationale entre le droit et la pratique*, sous la direction d'Abdelwahab BIAD, Edition Anthemis, Collection Droit & Justice, 2016, pp. 133-168.

transformé aujourd'hui en agence opérationnelle présente dans plus de 110 Etats²¹². Cette dernière qualité permet au HCR de « *conclure des accords avec les Etats membres des Nations-Unies visant à mettre en œuvre les mesures destinées à améliorer le sort des réfugiés et à déterminer le nombre de ceux qui ont besoin de protection* »²¹³.

Il en résulte que le HCR peut conclure des accords de partenariat avec tous les Etats membres des Nations Unies et non uniquement avec les Etats parties de la Convention de Genève de 1951. Il peut entreprendre des opérations concrètes d'assistance et de protection des réfugiés. C'est ainsi que les bureaux du HCR ont pu avoir une existence dans la région du Golfe arabo-persique, alors que tous les pays de cette région n'ont pas ratifié la Convention de Genève relative au statut des réfugiés. Les activités du HCR en Arabie saoudite, au Koweït, au Sultanat d'Oman, au Qatar et dans les Émirats arabes unis sont gérées par le bureau régional de Riyad. Le bureau est chargé de renforcer ses partenariats avec les gouvernements et avec différentes organisations internationales, comme le Conseil de coopération du Golfe et l'Organisation de la Conférence islamique. Il a également resserré ses partenariats avec la société civile et des personnalités afin d'encourager leur participation active à la protection des réfugiés et des apatrides dans le monde musulman. Le mémorandum d'accord conclu avec la Société saoudienne du Croissant-Rouge a servi de modèle pour l'instauration de nouvelles relations entre le HCR et d'autres organisations de la région²¹⁴. En 2007, le bureau régional du HCR dans la région du Golfe a pu conclure un accord de partenariat avec les Émirats arabes unis en vue de financer des opérations humanitaires essentielles pour les déplacés internes au Pakistan. Signé au nom des Émirats arabes unis par la Fondation humanitaire Khalifa Ben Zayed Al-Nahyan²¹⁵, l'accord a pour objectif

²¹² Françoise BOUCHET-SAULNIER, « Haut-Commissariat aux réfugiés (HCR) », in *Dictionnaire pratique du droit humanitaire*, 4^e édition mise à jour et augmentée, La Découverte, Paris, p. 435.

²¹³ Article 2 de la résolution n° 428 (v) de l'Assemblée générale du 14 Décembre 1950.

²¹⁴ HCR, Rapport global 2007, Moyen-Orient, p. 303, Disponible sur le site officiel du HCR : <http://www.unhcr.org/fr/publications/fundraising/4ad2f687e/rapport-global-2007-hcr-moyen-orient-aperçu-regional.html?query=Emirats%20arabes%20unis>.

²¹⁵ La Fondation Khalifa Ben Zayed Al-Nahyan a été créée en 2007 et le siège se trouve à Abu-Dhabi. Elle dispose d'une certaine autonomie à l'égard du gouvernement. Cette autonome lui

principal de répondre aux besoins des personnes déplacées internes, principalement les personnes âgées, les femmes et les enfants qui vivent dans des conditions difficiles. Le partenariat a inclus « *l'achat d'article de secours d'urgence comme des tentes, des couvertures, des nattes de couchage, des bâches en plastique, des moustiquaires et des batteries de cuisine pour les familles déplacées internes pakistanaïses qui vivent dans 21 camps ou au sein de familles d'accueil* »²¹⁶. Cet accord de Partenariat a également pour but de faciliter le retour volontaire des personnes déplacées internes dans le Nord-Ouest du Pakistan à leur domicile. Avec deux millions de personnes déplacées dans la province frontalière du Nord-Ouest et dans les zones tribales sous administration fédérale, l'accord a permis au HCR de gérer la crise humanitaire avec plus d'efficacité et de rapidité²¹⁷.

En 2014, le gouvernement des Émirats arabes unis a conclu deux accords de partenariat avec le HCR visant à financer les opérations humanitaires du HCR en faveur des réfugiés syriens en Jordanie. Les deux accords ont précisément pour objet de répondre aux besoins essentiels des réfugiés syriens dans les camps de *Zaatari* et d'*Al-Azrak* tels que l'assistance médicale et l'approvisionnement en eau potable et l'évacuation des eaux usés. Le premier accord permet aux Émirats arabes unis d'offrir 7,3 millions de dirhams émiratis (environ 2 millions de dollars américains) pour l'assistance médicale en faveur des réfugiés syriens dans les camps de *Zaatari*. Le deuxième accord, quant à lui, permet au gouvernement émirati de fournir une somme de 11 millions de dirhams émiratis (environ 3 millions de dollars américains) pour l'approvisionnement en eau et l'évacuation des eaux usés dans le camp d'*Al-Azrak*. À l'occasion de la signature de ces derniers accords de partenariat avec le HCR, la Chikha Lubna Bent Khalid El-Kassemy, Ministre du développement et de la coopération internationale dans le gouvernement des Émirats arabes unis et présidente de la Commission nationale de coordinations des aides extérieures, a précisé que les sommes accordées par les

permet de mettre en œuvre des activités de charité et de fournir une assistance dans plusieurs domaines.

²¹⁶ Ron REDMOND et Leo DOBBS, « Les Émirats arabes unies et le HCR signent un accord de partenariat pour les opérations au Pakistan », publié sur le site officiel du HCR le 6 juillet 2009.

²¹⁷ Voir l'accord en Annexe.

Émirats constituent une partie des promesses annoncées par le gouvernement émirati lors du colloque du Koweït en janvier 2014 concernant le financement des opérations humanitaires visant à aider les réfugiés syriens dans les pays d'accueil et les déplacés internes en Syrie²¹⁸. De plus, selon le Chikha Lubna El- Kassem, ces aides financières répondent à l'appel lancé par l'Organisation des Nations Unies à ses membres sur la nécessité de coopérer avec ses organes et ses agences régionales et mondiales afin d'aider les réfugiés syriens.

Cela étant, l'action humanitaire des Émirats arabes unis en faveur des réfugiés ne se borne pas aux accords conclus entre le gouvernement émirati et le HCR. En effet, les réfugiés palestiniens ne relèvent pas de la compétence du HCR mais de la compétence de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient connue sous l'appellation « UNRWA »²¹⁹. Celle-ci a déjà conclu en 2015 un accord de partenariat avec le gouvernement des Émirats arabes unis afin d'aider les réfugiés palestiniens en Syrie. L'accord conclu entre les Émirats arabes unis et l'UNRWA a permis de fournir l'aide alimentaire essentielle pour plus de 460 000 réfugiés palestiniens touchés par la guerre civile en Syrie²²⁰.

Depuis 2012, les Émirats arabes unis ont accordé plus de 755 millions de dirhams (environ 205 millions de dollars) pour aider les personnes déplacées à cause du conflit armé en Syrie. Outre l'aide financière, les Émirats soutiennent un certain nombre d'initiatives d'éducation et de santé, y compris la mise en place d'un camp de réfugiés de 10 000 personnes et un hôpital de campagne en Jordanie²²¹.

D'ailleurs, l'accord de partenariat conclu par les Émirats arabes unis concernant les réfugiés ne se limite pas aux conventions signées par l'Etat émirati

²¹⁸ Rapport sur les aides extérieures apportées par le gouvernement des Émirats arabes unis 2014, Ministère du développement et de la coopération internationale, Abu-Dhabi, octobre 2014, p. 33.

²¹⁹ L'UNRWA fut créée par la Résolution 302 (IV) de l'Assemblée générale des Nations unies du 8 décembre 1949, adoptée lors de la 273^e réunion plénière de l'Assemblée générale.

²²⁰ Grâce au financement accordé par le gouvernement émirati en fonction de ce dernier accord, l'UNRWA a été en mesure de se procurer et de distribuer plus de 630 tonnes de vivres aux réfugiés pendant toute l'année 2015.

²²¹ UNRWA, site officiel, article publié le 16 février 2015 dont la date de consultation est le 25 août 2016 : <http://www.unrwa.org/newsroom/press-releases/uae-funded-food-aid-reaches-palestine-refugees-syria>.

avec le HCR. Le gouvernement émirati a aussi conclu des accords de partenariat avec l'UNICEF afin d'améliorer la qualité des services octroyés aux enfants des réfugiés²²². À cet égard, il importe de préciser que le mandat de l'UNICEF consiste à aider les gouvernements des États hôtes à répondre aux besoins des enfants et à favoriser leur plein épanouissement. En 1996, « *le Conseil de l'UNICEF a adopté une nouvelle résolution sur le mandat de l'organisation, y incorporant l'engagement de défendre les droits de l'enfant et d'imposer ces droits comme des principes éthiques durables et des standards internationaux de comportement à l'égard des enfants* »²²³. Les Émirats arabes unis entendent renforcer leurs relations avec l'UNICEF depuis la ratification de la Convention relative aux droits de l'enfant, le 3 janvier 1997²²⁴. Ces relations ont contribué à la signature de plusieurs accords de partenariat et protocoles d'accord entre le gouvernement émirati et les organes exécutifs de l'UNICEF. Parmi ces derniers accords, il faudrait mentionner la convention conclue entre le gouvernement émirati et les représentants de l'UNICEF dans la région du Golfe arabe en 2014. Cette dernière convention a pour principal but de financer les opérations menées par l'UNICEF qui visent à aider les enfants des réfugiés et des déplacés internes en Syrie. Une telle convention permet ainsi au gouvernement des Émirats arabes unis de fournir une somme de 25,7 millions de dirhams (environ 7 millions de dollars). Cette somme sera destinée aux opérations humanitaires visant à fournir l'alimentation nécessaire aux enfants de moins de 5 ans ainsi qu'aux mères enceintes à l'intérieur de la Syrie.

²²² L'UNICEF est un organe subsidiaire des Nations Unies et siège à New York. Il a été créé en 1946 par l'Assemblée générale de l'ONU sous l'appellation : Fonds d'urgence international des Nations unies pour les enfants », Françoise BOUCHET-SAULNIER, *Dictionnaire pratique du droit humanitaire*, 3^e édition mise à jour et augmentée, Ouvrage publié avec le concours du Centre national du livre, édition La Découverte, Paris, 2006, p. 539 ; sur les étapes et l'évolution de la création de l'UNICEF, voir aussi : Kesera KARUNATILLEKE, *Le fonds des Nations Unies pour les Enfants (F.I.S.E – U.N.I.C.E.F)*, Préface de Paul REUTER, éditions A. Pedone, Paris, 1967, pp. 21-78.

²²³ Françoise BOUCHET-SAULNIER, *Dictionnaire pratique du droit humanitaire*, *op. cit.*, p. 539.

²²⁴ Signée à New York le 20 novembre 1989 et entrée en vigueur le 2 septembre 1990, conformément au paragraphe 1 de l'article 49.

Enfin, les Émirats arabes unis ont conclu, par l'intermédiaire du Croissant-Rouge émirati, des accords de partenariat avec la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge afin d'améliorer et rendre efficace l'action de cette fédération en faveur des réfugiés.

Lors de sa mission aux Émirats arabes unis le 6 juin 2012, où il a rencontré les dirigeants de la Société du Croissant-Rouge des Émirats, le Président de la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Tadateru Konoé, a précisé que la Société du Croissant-Rouge des Émirats joue un rôle majeur dans la région du Moyen-Orient et dans le monde. Depuis lors, le Croissant-Rouge émirati continue de fournir l'aide humanitaire aux réfugiés syriens en Jordanie, à travers un pont de convois terrestres qui transportent divers produits alimentaires et de l'assistance médicale. Cette initiative humanitaire menée par le Croissant-Rouge s'inscrit dans le cadre d'une aide humanitaire en cours initiée par son Conseil d'administration depuis l'aggravation des événements à l'intérieur du territoire syrien. Comme l'a précisé M. Humaid Rashid Al Shamsi, Secrétaire général adjoint à l'aide internationale, le Croissant-Rouge émirati entend encore poursuivre ses programmes humanitaires en continuant à fournir plus d'aide humanitaire aux réfugiés syriens en Jordanie²²⁵. M. Al-Shamsi a enfin déclaré que le programme d'aide humanitaire établi par le Croissant-Rouge des Émirats arabes unies va continuer de fournir les aides humanitaires au plus grand nombre possible de réfugiés syriens dans les autres pays voisins de la Syrie, comme le Liban et la Turquie. De ce fait, le Croissant-Rouge émirati (CRE) a intensifié ses opérations humanitaires en faveur des réfugiés syriens en acceptant de payer les frais d'inscription pour les étudiants syriens réfugiés en Jordanie.

Les fonds sociaux des grandes entreprises européennes ont pris conscience de l'importance des opérations humanitaires menées par le Croissant-Rouge émirati en faveur des réfugiés. Ils ont accordé à ce dernier des dons financiers importants.

²²⁵ Il a aussi ajouté que l'aide actuelle se compose de cinq camions transportant 125 tonnes de dates fournies par la société, ainsi que de la farine, des livres, des ordinateurs, des ventilateurs, des brosses à chaussures totalisant 746 393 dirhams. Ces produits vont être distribués aux réfugiés syriens à travers l'ambassade des Émirats arabes unies dans la capitale jordanienne Amman.

Tel est le cas pour le fond social de la société BOREALIS AG en Autriche qui a accordé au Croissant-Rouge émirati un million de dirhams afin d'aider les réfugiés au Liban, en Irak et en Jordanie²²⁶.

§ 2. Les « Protocoles d'accord ».

Dans le langage du droit international des réfugiés, le protocole d'accord peut être défini comme une convention bilatérale fixant les paramètres de coopération entre deux sujets de droit international en matière de réfugiés. Ce protocole d'accord peut être « explicite » ou « implicite » mais, dans tous les cas, il doit avoir une base juridique en droit interne ou, le cas échéant, en droit international. Nous retrouvons souvent l'exemple des protocoles d'accord explicites dans le cas où la base juridique de la coopération en matière des réfugiés est « fragile » ou « inexistante ». En pratique, il semble que le protocole d'accord se retrouve dans deux cas de figure. Premièrement, lorsque le HCR veut coopérer avec un État qui accueille un certain nombre de réfugiés sur son territoire alors qu'il n'est pas signataire de la Convention de 1951. Deuxièmement, lorsque le droit interne de l'État hôte ne prévoit pas des solutions juridiques pour les problèmes des réfugiés.

La solution pour ces dernières situations réside donc dans la conclusion d'un protocole d'accord entre le HCR et le pays qui accueille les réfugiés sur son territoire. Un tel accord fixe souvent les paramètres de la coopération entre le HCR et les autorités de l'État concerné. D'abord, il « légalise » d'une certaine manière la présence des agents de HCR sur le territoire de l'État hôte en organisant leur statut juridique. Ces agents peuvent ainsi remplir leurs missions sans entrer en conflit avec les règles juridiques internes de l'État hôte ou avec les autorités chargées de la sécurité dans cet État. Ensuite, le Protocole d'accord conclu entre l'État hôte et le

²²⁶ Le représentant de la Société autrichienne Marc Gareth a salué le Croissant-Rouge émirati pour ses efforts visant à alléger les souffrances des réfugiés et à améliorer les conditions de leur vie. Il a aussi ajouté que l'aide accordé par le fond social de la société fait partie de la responsabilité sociale et morale envers les organisations humanitaires. CRE, « le Croissant-Rouge a reçu une contribution financière de la part du fond social de la Société autrichienne BOREALIS afin de soutenir les programmes en faveur des réfugiés », article disponible en arabe sur le site officiel du Croissant-Rouge émirati : http://www.emiratesrc.ae/news_details.aspx?p_news_id=1258

HCR doit permettre aux agents de celui-ci d'enregistrer les personnes relevant de sa compétence dans les listes des réfugiés. À cette fin, le protocole d'accord peut contenir des dispositions fixant les paramètres de coordination entre les organes de l'État chargés de la sécurité et les agents de HCR, notamment en matière de vérification de l'identité de la personne. Il peut d'ailleurs comporter des dispositions relatives à la sécurité même des réfugiés dans les camps. Enfin, le protocole d'accord peut contenir des dispositions juridiques permettant aux agents du HCR de solliciter les aides financières de la part des Organisation non-gouvernementale dans l'Etat hôte. Grâce à des telles dispositions, les agents du HCR pourraient prendre contact avec les différentes composantes de la société civile de l'État hôte afin d'améliorer la situation des réfugiés.

Pratiquement, le protocole d'accord a trouvé un exemple concret concernant la coopération entre le HCR et le gouvernement de la Jordanie. Signé en 1998 et amendé en 2014, le Protocole d'accord conclu entre le gouvernement jordanien et le HCR a sans doute permis d'améliorer la situation des réfugiés en Jordanie depuis la guerre en Irak de 2003 et la crise syrienne depuis 2011. D'une part, après la guerre anglo-américaine contre l'Irak en 2003, la Jordanie a constitué un pays hôte pour plus d'un million d'Irakiens. Malgré la non-ratification par la Jordanie de la Convention de 1951 sur le statut des réfugiés et l'absence d'une législation nationale régissant le statut juridique des réfugiés et des demandeurs d'asile en droit interne, le Royaume Hachémite a toléré la présence d'Irakiens sur son territoire. Le Protocole d'accord signé entre le gouvernement jordanien et le HCR a permis aux agents de celui-ci d'aider les réfugiés irakiens à accéder à l'administration de l'État et aux différents services publics en Jordanie. L'objectif principal du HCR était de préserver et d'étendre l'espace de protection en Jordanie en aidant les réfugiés et les demandeurs d'asile irakiens à subvenir à leurs besoins essentiels. Par ailleurs, *« grâce aux activités de formation organisées par le HCR à leur intention, les autorités locales ont été mieux informées des droits des réfugiés, de la nécessité de remplacer le système actuel de détention et de mise en liberté*

sous caution et de la nécessité de garantir la confidentialité des entretiens menés par le HCR, en particulier dans les structures de détention »²²⁷.

D'autre part, depuis le commencement de la crise syrienne en 2011, le Protocole d'accord signé en 1998 entre le Royaume de Jordanie et le HCR a servi de fondement juridique à la coopération entre les agents du HCR et le gouvernement jordanien en ce qui concerne les réfugiés syriens. Sans doute, l'afflux des réfugiés syriens a eu un impact sur les activités du HCR destinées à répondre aux besoins des réfugiés Irakiens en Jordanie. La détermination du statut de réfugié et les solutions durables demeureront les principaux éléments de protection pour la population réfugiée irakienne. Dans sa réponse, le HCR surveillera étroitement la situation des réfugiés risquant de se retrouver sans ressources en raison d'un accès limité aux services et aux infrastructures. Il examinera avec les acteurs gouvernementaux la stratégie mise en place pour cette population. C'est ainsi que le HCR a exprimé ses inquiétudes sur l'insuffisance du Protocole d'accord signé en 1998. En effet, l'absence d'une réglementation nationale sur le droit d'asile garantissant la protection des réfugiés est la principale contrainte pour la délégation du HCR en Jordanie. Bien que le gouvernement jordanien ait continué à faire preuve de générosité et de tolérance à l'égard des réfugiés, les progrès ont souvent été limités en raison du manque de structure en général.

Dans le cas des Émirats arabes unis, la pratique a pu donner un exemple de l'existence d'un protocole d'accord de type « implicite » entre le gouvernement émirati et le HCR. Ce protocole d'accord implicite peut d'abord être déduit de la présence d'un bureau de HCR à Abu-Dhabi dont le local et les moyens matériels ont été accordé par le gouvernement fédéral émirati. Ensuite, l'existence d'un protocole d'accord implicite peut être déduite de la coordination entre le service de police des Émirats et les agents de HCR concernant les réfugiés. En effet, certains résidents ou passagers occasionnels peuvent se trouver dans une situation délicate après l'expiration de leur droit de séjour aux Émirats. En raison de la guerre dans

²²⁷ HCR, Rapport global 2010, publié sur le site officiel du HCR : <http://www.unhcr.org/fr/publications/fundraising/4e3ab1a4a/rapport-global-2010-hcr-jordanie.html>

leur pays, des telles personnes ne peuvent pas retourner dans leur pays d'origine. C'est notamment dans ce cas qu'apparaît l'importance de l'existence d'un bureau de HCR aux Émirats. Le centre de relations extérieures du HCR à Abu Dhabi joue ainsi un rôle important dans la régularisation de la situation de ces personnes.

En effet, les personnes se trouvant dans une situation irrégulière après l'expiration de leur titre de séjour aux Émirats relèvent de la compétence du HCR. Pour elles, les démarches administratives commencent par la prise de contact des agents du ministère de l'Intérieur et des Affaires étrangères avec le centre des relations extérieures du HCR à Abu Dhabi. Quand elle est mise en œuvre, cette procédure intervient avant que les autorités émiraties ne procèdent à l'expulsion des clandestins vers leur pays d'origine ou, le cas échéant, vers le pays dans lequel ils bénéficient d'un titre de séjour. Cette dernière démarche est indispensable car elle permet aux autorités émiraties d'éviter la violation de l'obligation de non-refoulement qui découle du droit international conventionnel que les Émirats doivent respecter. Ce qui permet dès lors d'éviter d'engager la responsabilité internationale de l'Etat émirati pour la violation du droit international.

Lorsque le bureau d'Abu-Dhabi est contacté par les services de police et des affaires étrangères, les agents du HCR interviennent pour étudier la situation des personnes détenues. Cette étude a pour but de vérifier si les personnes détenues relèvent ou non de la compétence du HCR. En d'autres termes, les agents du HCR vérifient si les personnes détenues peuvent être considérées comme des réfugiés en vertu de l'article 1er de la Convention de Genève de 1951. Si tel est le cas, les agents du HCR demandent aux autorités émiraties de ne pas expulser la personne détenue vers son pays d'origine pendant un délai déterminé. Pendant ce délai et après l'enregistrement de la personne détenue, les représentants du HCR à Abu-Dhabi commencent la prospection d'un pays hôte pour accueillir les personnes considérées comme étant réfugiées. Ce pays sera le plus souvent un État signataire de la Convention de Genève de 1951. Pourtant, les personnes concernées ont la possibilité de refuser le départ vers le pays désigné par le HCR. Elles peuvent par conséquent demander aux agents du HCR de partir vers un autre pays. Suite à cette

dernière demande, le bureau d'Abu-Dhabi contacte les autorités de ce dernier pays pour voir si elles acceptent d'accueillir la personne concernée. Si la réponse de ces dernières est favorable, le bureau du HCR, avec le concours du gouvernement émirati, facilite son départ en lui accordant l'aide financière nécessaire pour son déplacement vers le pays hôte.

L'action du bureau du HCR à Abu-Dhabi n'est pas dépourvue d'intérêt pour le gouvernement des Émirats arabes unis. Les agents du HCR collaborent avec les autorités émiraties pour la détermination du statut juridique de la personne à l'égard des dispositions de la Convention de Genève de 1951 relative aux réfugiés. Cette action permet à l'État émirati de respecter ses engagements internationaux, notamment celles relatives à l'obligation de non-refoulement qui résulte de la Convention de Genève de 1951. Cependant, s'il y a lieu de considérer qu'il existe un protocole d'accord implicite entre le HCR et l'État émirati, ce protocole ne peut pas être considéré comme une base juridique sur laquelle se fonde le droit d'asile aux Émirats. Ce dernier droit n'a aucun fondement dans l'ordre juridique émirati, ni en droit interne ni en vertu des instruments du droit international conventionnel auxquels les Émirats sont parties. En effet, sur le plan formel, le protocole d'accord, explicite ou implicite, ne comporte aucun droit pour les réfugiés à l'égard des autorités locales de l'État partenaire du HCR. Autrement dit, les réfugiés ne peuvent aucunement invoquer le protocole d'accord devant les juridictions nationales de cet État. Cela dit, le protocole d'accord n'a pas d'effet direct dans les ordres juridiques nationaux des États partenaires du HCR.

Néanmoins, sur le plan matériel, l'existence des protocoles d'accord entre les États et le HCR permet d'atteindre les objectifs de la Convention de Genève de 1951 concernant l'amélioration de la situation des réfugiés. En effet, il vise à légitimer l'action des agents du HCR dans un pays non-partie à la Convention. Ce qui conduit à faciliter le départ des réfugiés vers les États parties à la Convention de Genève. De même, le protocole d'accord permet aux agents du HCR de solliciter l'aide financière des différentes organisations de la société civile dans les

États non-parties à la Convention de Genève. C'est ici que réside l'utilité de la présence du Centre des relations extérieures du HCR à Abu-Dhabi.

Section 2. Accords institutionnels dans le cadre de la participation des Émirats à certaines organisations internationales

L'action humanitaire des Émirats arabes unies en faveur des réfugiés ne se fonde pas seulement sur les accords bilatéraux conclus entre l'Etat émirati et le HCR et les autres organisations internationales chargées de l'amélioration de la situation des réfugiés. Elle peut avoir comme fondement les accords institutionnels qui créent les organisations internationales. La prise en charge par l'État émirati des réfugiés peut s'opérer dès lors dans le cadre de la participation des Émirats arabes unis dans certaines organisations internationales. Parmi ces dernières organisations, nous pouvons principalement citer l'Organisation des Nations Unies (§ 1) et l'Organisation de la Coopération Islamique (§ 2).

§ 1. La Charte des Nations Unies comme fondement de l'action humanitaire des Émirats en faveur des réfugiés²²⁸

Est-il possible de considérer que le droit international des réfugiés fait partie intégrante du droit international humanitaire ou bien qu'il constitue au moins une branche de ce dernier ? En effet, le lien entre les deux branches du droit international n'est pas très clair pour un internationaliste. D'une part, le problème des réfugiés résulte le plus souvent de la guerre ou des conflits armés entre les Etats ou communautés humaines. D'autre part, les guerres et conflits armés constituent l'objet principal du droit international humanitaire. De ce fait, il est aujourd'hui difficile de concevoir l'existence de limites entre le droit international des réfugiés et le droit international humanitaire. De toute manière, la Convention de Genève de 1949 relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre et celle de 1951 relative au statut des réfugiés ont été élaborées par une conférence

²²⁸ Voir Jean-Pierre COT et Alain PELLET (dir.), « La Charte des Nations Unies : Commentaire article par article », Secrétaire de la rédaction Mathias FORTEAU, Préfaces de Kofi ANNAN et Javier PEREZ de CUELLAR, 3^e édition mise à jour, revue et augmentée dans le cadre du Centre de Droit international de Nanterre (CEDIN) à l'occasion du 60^e anniversaire des Nations Unies, Economica, Paris, 2005, 3729 p.

diplomatique sans rattachement institutionnel à l'ONU. C'est le gouvernement suisse qui est dépositaire des instruments de ratification. Les deux dernières conventions constituent effectivement une base juridique de l'action humanitaire des États membres des Nations Unies. Pourtant, on peut se demander si la Charte des Nations Unies peut être considérée comme fondement juridique de l'action humanitaire des États membres ? La réponse à cette question est pertinente car les Émirats arabes unis sont membres de l'Organisation des Nations Unies et s'engagent à respecter les dispositions de sa Charte. Mais, avant de répondre à cette dernière question, il semble important de se demander si la Charte des Nations Unies pourrait constituer une base juridique de l'action humanitaire de l'Organisation elle-même. En effet, l'action humanitaire des Nations Unies et le droit international humanitaire étaient jusqu'ici marqué par la méfiance et l'ambiguïté²²⁹. La plupart des auteurs contemporains estiment que la Charte des Nations Unies peut être considérée comme une base juridique de l'action humanitaire de l'Organisation. En effet, la Charte se présente sous la forme d'un traité multilatéral, aujourd'hui ratifié par 192 États membres de l'Organisation alors qu'ils n'étaient que 51 à l'origine. Ce traité « *est composé d'un préambule, qui exprime les idéaux et les buts communs de tous les peuples dont les gouvernements se sont réunis pour former les Nations Unies, et 111 articles, rassemblés en dix-neuf chapitres. Ils exposent successivement les buts et principes de l'Organisation* »²³⁰.

Ainsi, aux termes de l'article 1er (Chapitre I) de la Charte des Nations Unies, la réalisation de « *la coopération internationale, en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social intellectuel ou humanitaire* », constitue l'un des objectifs principaux de l'Organisation. Le fondement juridique de l'action humanitaire des Nations Unies se trouve dès lors dans l'article 1er de la Charte. D'ailleurs, comme l'explique en ce sens Janique Thoele, « *alors que la notion d'assistance humanitaire n'est pas expressément mentionnée dans d'autres*

²²⁹ René KOSIRNIK, « Les Nations Unies et le droit international humanitaire / The United Nations and international humanitarian law », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, 30-6-1998, p. 830.

²³⁰ Anne-Thida NORODOM, « La Charte des Nations Unies », *Questions internationales* n°49 – mai-juin 2011, p. 48.

dispositions de la Charte, son article 55 s'y réfère indirectement, bien que consacrant avant tout la notion de développement. En vue de créer les conditions de stabilité et de bien-être nécessaires pour assurer les relations pacifiques et amicales entre nations, les Nations Unies sont en effet appelées par l'article 55 à favoriser, notamment, le relèvement des niveaux de vie et des conditions de progrès et de développement, ainsi que la solution des problèmes internationaux dans les domaines économiques, social, de la santé publique et d'autres problèmes connexes »²³¹.

L'action humanitaire des Nations Unies est gérée soit par ses organes principaux tels que le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale et le Secrétaire général, soit par des organes spécifiques comme le Bureau pour la coordination des affaires humanitaires (BCAH ou OCHA en anglais)²³². En effet, le système humanitaire des Nations Unies est entré lui aussi dans une période d'évolution. Outre les changements dans la coordination de l'aide via l'introduction des « Clusters », la réforme en cours propose une évolution des pratiques de financement de l'aide humanitaire avec la mise en place de nouveaux mécanismes. A cet effet, on peut citer, à titre d'exemple, le Fonds d'intervention d'urgence (CERF) qui permet de pré-positionner des ressources pour améliorer la capacité de réponse rapide et impartiale des organisations humanitaires.

S'agissant des organes principaux des Nations Unies gérant son mandat humanitaire, il semble d'abord que le Conseil de sécurité joue un rôle de plus en plus important dans le respect du droit international humanitaire²³³. Par les résolutions qu'il adopte pour assurer la sécurité internationale, le Conseil est impliqué, d'une manière ou d'une autre, dans les problèmes humanitaires au niveau

²³¹ Janique THOELE, « Les défis de l'action humanitaire pour une organisation universelles : l'organisation des Nations Unies », in *L'action humanitaire internationale entre le droit et la pratique*, sous la direction d'Abdelwahab BIAD, Coll. Droit et Justice, n°112, édition Némésis et Anthemis, Bruxelles, 2016, pp. 125-126.

²³² *Idem*

²³³ Selon Joseph OWONA, « le Conseil de sécurité des Nations Unies a, de façon constante et générale, condamné les violations du droit international humanitaire », Joseph OWONA, *Droit international humanitaire*, édition L'Harmattan, Paris, 2012, p. 74.

mondial²³⁴. A cet égard, une résolution importante du Conseil de sécurité atteste de son implication en la matière. Ainsi, par la résolution 1894 du 11 novembre 2009, le Conseil de sécurité a appelé les membres des Nations Unies au respect du droit international humanitaire pendant les conflits armés, tout en condamnant les attaques contre les personnes civiles. Dans cette dernière résolution, le Conseil a recommandé aux États membres de prendre « *toutes les mesures nécessaires pour respecter et protéger la population civile et répondre à ses besoins essentiels* ». La résolution précitée constitue dès lors une nouveauté car elle se réfère explicitement pour la première fois aux besoins essentiels de la population des sociétés touchées par la guerre.

Par ailleurs, selon certains auteurs, la résolution 1894 « *représente une avancée considérable en matière d'accès humanitaire. Le Conseil y mentionne en effet pour la première fois l'obligation qu'impose [le respect des règles du] droit international humanitaire aux parties au conflit. [Il s'agit d'imposer à tout Etat membres des Nations Unies] de tout faire pour protéger les civils et faciliter le passage sans obstacle ni contretemps des secours, du matériel et du personnel humanitaires. Le Conseil y réaffirme également son propre rôle en matière d'accès, consistant à favoriser la création des conditions dans lesquelles les secours humanitaires puissent parvenir à ceux qui en ont besoin* »²³⁵.

Cela étant, l'action humanitaire des Nations Unies n'est pas concentrée dans les mains du Conseil de sécurité. En effet, l'Assemblée générale assiste aussi à la mise en œuvre du mandat humanitaire de l'Organisation. Sur la base de l'article 1er de la Charte des Nations Unies, l'Assemblée générale a établi un certain nombre de fonds et programmes dont le mandat consiste notamment à fournir de l'assistance

²³⁴ Le Conseil de sécurité est considéré comme l'instrument principal du système de sécurité collective. Cela ressort de l'article 24 § 1^{er}, où il lui est conféré « la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationale ». Ainsi, l'organe essentiel dans l'ordonnement du droit de la sécurité internationale est bien le Conseil de sécurité des Nations Unies. Pourtant, il n'est pas le seul organe onusien dans le domaine de la paix et de la sécurité car l'Assemblée générale et le Secrétaire général jouent aussi un rôle important pour assurer la sécurité et la paix au niveau mondial, voir Mireille COUSTON, *Droit de la sécurité internationale*, Coll. Paradigme, édition Lancer, Bruxelles, 2016, p. 112.

²³⁵ Janique THOELE, « Les défis de l'action humanitaire pour une organisation universelles : l'organisation des Nations Unies », *op. cit.*, p. 129.

aux populations touchées par les crises humanitaires. En effet, « *des années 1960 jusqu'à nos jours, l'Assemblée générale adopte régulièrement des résolutions portant sur l'assistance humanitaire, se limitant tout d'abord aux cas de catastrophes naturelles. La plus significative et novatrice est la résolution 46/184 du 19 décembre 1991 sur le renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'Organisation des Nations Unies, adoptée afin de coordonner les activités des différents acteurs humanitaires et la réponse de l'O.N.U. en cas de catastrophes et situations d'urgence* »²³⁶.

À côté du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale, d'autres agences des Nations Unies participent aussi à la mise en œuvre du mandat humanitaire de l'Organisation. Par exemple, sous l'autorité du Secrétaire général des Nations Unies, le Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires a pour mission de renforcer la coordination de l'aide humanitaire d'urgence du système des Nations Unies. En outre, le Département des affaires humanitaires, organes de coordination, et notamment son Comité permanent inter-agences, a pour fonction d'éviter les chevauchements ou l'absence d'action humanitaire grâce à une répartition des tâches répondants aux mandats respectifs des différentes organisations²³⁷.

Or il semble que la profération d'agences exerçant des missions humanitaires et la diversité de leurs domaines de spécialisation, de leurs compétences et de leurs méthodes de travail a engendré un esprit à la fois de complémentarité mais aussi de concurrence entre les organes et les agences des Nations Unies. Aucune agence de l'ONU n'a le même rôle que le CICR, qui consiste à fournir protection et assistance aux victimes des conflits armés. Pourtant, tous les organes de l'ONU ont affaire, d'une manière ou d'une autre, aux situations de conflit et ils peuvent et doivent s'intéresser aux victimes de la guerre dans le cadre de leur mandat. Diverses agences agissent en faveur des victimes de conflits armés, telles que le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

²³⁶ *Ibid.*, p. 126.

²³⁷ Sur le rôle joué par les organes des Nations Unies dans la mise en œuvre du droit international humanitaire ; voir Dominique TURPIN, « L'O.N.U et le droit international humanitaire », *Revue québécoise de droit international*, Vol. 8, n°1, (1993-94), pp. 78-87.

(HCR), le programme alimentaire mondiale (PAM) ou encore le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)²³⁸.

L'Organisation a aussi des organes spécifiques chargés de la mise en œuvre du mandat humanitaire inscrit dans la Charte des Nations Unies. Depuis sa création par la résolution de l'Assemblée générale 46/182 du 19 décembre 1991, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH) exerce des missions importantes dans la mise en œuvre de l'action humanitaire des Nations Unies. Le BCAH est considéré comme le bras du Secrétariat général de l'Organisation en charge de la mobilisation des acteurs humanitaires pour intervenir de façon cohérente dans les situations d'urgence. Il s'assure également l'existence d'un cadre dans lequel chaque acteur peut contribuer à l'intervention collective. Selon la résolution 46/182 précitée, le BCAH a pour mission de « *mobiliser et de coordonner une action humanitaire efficace et reposant sur des principes, en partenariat avec les acteurs nationaux et internationaux en vue de soulager la souffrance humaine en cas de catastrophes et d'urgences ; défendre les droits des personnes dans le besoin ; promouvoir la préparation et la prévention, et faciliter les solutions durables* »²³⁹.

Ainsi, en tant que membre des Nations Unies, les Émirats arabes unis, mais aussi l'ensemble des pays du Golfe arabo-persique, participent à la mise en œuvre de l'action humanitaire par les organes principaux et spéciaux de l'Organisation. Dans une étude très pertinente menée par le Centre de crise du Ministère français des Affaires étrangères et réalisée par le Groupe URD, Alain Robyns et Véronique de Geoffroy ont indiqué qu'en matière d'aide humanitaire, les efforts financiers et la participation aux débats internationaux des pays du Golfe semblent démontrer un vif intérêt pour cette question, « *notamment de la part de l'Arabie saoudite, du Qatar et des Emirats Arabes Unis. Ces pays sont en effet devenus très actifs dans le domaine [humanitaire] en créant des structures gouvernementales pour l'aide*

²³⁸ Mario BETTATI, *Droit humanitaire*, édition Dalloz, Coll. Précise, Paris, 2012, p. 249.

²³⁹ Sur les missions du BCAH, voir le site officiel de l'Organisation des Nations Unies : <http://www.un.org/fr/humanitarian/overview/ocha.shtml> et aussi Janique THOELE, « Les défis de l'action humanitaire pour une organisation universel : l'organisation des Nations Unies », *op. cit.*, pp. 127-129.

d'urgence, en favorisant la mise en œuvre de l'aide avec, par exemple, l'instauration de la cité humanitaire à Dubaï, mais aussi en suscitant des débats sur l'aide humanitaire, en augmentant leurs financements aux agences des Nations unies ou encore en accueillant des conférences internationales comme le DIHAD (Dubai International Humanitarian Aid and Development) »²⁴⁰.

Cette dernière évolution démontre que les initiatives d'intervention dans l'action humanitaire des Nations Unies par les Émirats arabes unis peuvent venir non seulement de l'État fédéral mais aussi des Émirats fédérés. Par conséquent, depuis l'année 2003, les États fédérés émiratis multiplient les initiatives dans le domaine de l'aide d'urgence et de l'aide humanitaire réclamée par les différentes agences des Nations Unies. Par exemple, la création du DAHC (« Dubaï Aid and Humanitarian City ») par les autorités de l'Émirat de Dubaï constitue la meilleure illustration de la multiplication de l'action humanitaire par les États fédérés émiratis. Le DAHC constitue en effet un véritable quartier dédié à l'humanitaire avec ses infrastructures, ses espaces de bureau, salles de conférence, aires de stockage et avantages administratifs. L'intention est clairement de faire de Dubaï un centre de l'aide humanitaire grâce à son positionnement géographique au Moyen-Orient – entre l'Asie et l'Europe – et à des facilités administratives et logistiques inégalées²⁴¹. Le DAHC rassemble des agences des « Nations Unies (OCHA, IRIN, UNDSS, UNHCR, UNICEF, UNOPS, WFP), des organisations non-gouvernementales (ONG) (ACTED, World Vision, IRC, Planet finance) et des entreprises privées fournisseurs de l'activité humanitaire. En 2004, les autorités lancent le DIHAD, à la fois forum de conférences sur l'aide humanitaire et le développement et salon pour professionnels qui a lieu tous les ans au mois d'avril. En 2007, un appel aux dons à Dubaï récolte 926 millions et l'ONG Dubaï Cares est créée »²⁴².

²⁴⁰ Alain ROBYNS et Véronique de GEOFFROY, *Les bailleurs émergents de l'aide humanitaire : le cas des pays du Golfe*, étude financée par le Centre de Crise du Ministère français des Affaires étrangères et réalisée par le Groupe URD, Novembre 2009, p. 4.

²⁴¹ Pour plus d'information sur le DIHAD ; voir son site officiel : [www. http://dihad.org/](http://dihad.org/).

²⁴² Alain ROBYNS et Véronique de GEOFFROY, *Les bailleurs émergents de l'aide humanitaire : le cas des pays du Golfe*, *op.cit.*, p. 11.

En conclusion, il semble que la Charte des Nations Unies constitue une base juridique de l'action humanitaire de l'Organisation ainsi que de ses États membres. Les organes principaux et les organismes spéciaux de l'Organisation chargés des affaires humanitaires s'efforcent de multiplier leurs activités dans le but d'améliorer la situation des populations en difficulté dans le monde entier. Leurs activités ne peuvent cependant pas seulement être menées par les organes et les fonds de l'Organisation. C'est pourquoi la participation des États membres des Nations Unies est « souhaitable » et « indispensable » pour que l'Organisation puisse mettre en œuvre son mandat humanitaire prévu par la Charte. C'est ainsi que les pays du Golfe et notamment les Émirats, ont participé à la mise en œuvre du mandat humanitaire de l'Organisation. Le financement important accordé par le gouvernement des Émirats aux activités humanitaires, ainsi que la création de le DAHC par les autorités de Dubaï, constituent la meilleure illustration de leur engagement.

§ 2. Les Émirats et l'action humanitaire de l'Organisation de la coopération islamique (OCI) en faveur de réfugiés

L'Organisation de la Coopération Islamique (OCI) représente aujourd'hui un axe institutionnel important de l'action humanitaire de la plupart des États du Golfe arabe, y compris les Émirats arabes unis. En effet, l'OCI est la deuxième plus grande organisation internationale après l'Organisation des Nations Unies et regroupe aujourd'hui 57 États membres au sein de quatre continents (Asie, Afrique, Europe et Amérique du Sud). Pour la plupart des auteurs, l'OCI constitue le porte-voix du monde musulman et assure la sauvegarde et la protection des intérêts de la population musulmane avec l'esprit de promouvoir la paix internationale et l'harmonie entre les différents peuples du monde. L'Organisation a été créée sur décision du Sommet historique qui a eu lieu à Rabat, au Royaume du Maroc, le 25

septembre 1969, à la suite de l'incendie criminel de la Mosquée *al-Aqsa* de Jérusalem occupée²⁴³.

Adoptée par le onzième Sommet islamique tenu à Dakar les 13 et 14 mars 2008, la Charte de l'OCI a fixé les objectifs et principes de l'Organisation et les moyens fondamentaux pour renforcer la solidarité et la coopération entre les États membres. Pendant les quarante dernières années, le nombre d'États membres a augmenté ; passant de 25 États membres fondateurs à 57. L'Organisation a effectivement l'insigne honneur de galvaniser la Nation musulmane dans une parfaite unité et a activement représenté le monde musulman en épousant les causes qui tiennent à cœur à plus de 1,5 milliard de Musulmans à travers le monde entier. À cette fin, elle a entretenu des relations de concertation et de coopération avec l'Organisation des Nations Unies, l'Union européenne et d'autres organisations intergouvernementales dans l'objectif de protéger les intérêts de la population musulmane et de travailler pour le règlement des conflits dans lesquels des États membres se trouvent impliqués.

En sauvegardant les valeurs cardinales de l'Islam et des Musulmans, l'Organisation a beaucoup œuvré pour combattre les préjugés et a fortement prôné l'élimination de la discrimination à l'encontre des Musulmans, dans toutes ses formes et manifestations. Aux termes de la Charte de l'OCI, celle-ci a pour but d'améliorer et consolider les liens de fraternité et de solidarité entre les États musulmans. C'est ainsi que l'Organisation multiplie de plus en plus ses activités visant à aider les populations en crise humanitaire dans le monde musulman. L'action humanitaire de l'OCI se fonde essentiellement sur les principes de solidarité et de fraternité caractérisant la religion musulmane.

En effet, la religion musulmane permet de récolter des fonds très importants auprès des entreprises et des particuliers pour les affecter aux œuvres de charité et au secours islamique. L'affectation prioritaire de ces financements est destinée aux

²⁴³Akmal EHSSANELDEN-OGLO, *Le monde musulman et les défis du nouveau siècle : L'Organisation de la coopération islamique*, en arabe, 1^{er} édition de Dar-Alchrook, Le Caire, 2013, 416 p.

conflits et catastrophes naturelles du Moyen-Orient ; comme pour la Palestine, la République libanaise, l'Irak, le Yémen et la Syrie. Ce choix relève des principes de solidarité et de fraternité en Islam, qui s'opèrent en premier lieu dans un cadre de proximité géographique et religieuse. Il s'agit en effet d'une fraternité envers ceux en terre d'Islam et envers les populations musulmanes. L'aide humanitaire s'accompagne de programmes religieux en faveur des communautés musulmanes. Dès lors, il n'est pas toujours aisé de faire la différence entre secours, action humanitaire et activités religieuses et c'est en cela qu'il est nécessaire, selon certains, de clarifier l'origine des fonds puisqu'elle influence le contenu de l'aide. Cette question constitue aujourd'hui l'un des débats centraux entre les acteurs du monde musulman.

Alors qu'une partie reste attachée à cette formule, une partie des acteurs évolue et prend ses distances par rapport aux activités caritatives traditionnelles. Elle se veut dorénavant universelle, guidée par les principes internationaux de l'aide humanitaire et séparée des activités religieuses, sans pour autant renier son attachement à l'Islam²⁴⁴. Cet attachement constitue le même lien qui justifie la participation et le financement important de l'État émirati dans les activités humanitaires de l'OCI. Ainsi, le financement de l'aide islamique des Émirats arabes unies relève d'un geste de charité qui trouve son origine dans les principes fondamentaux de la religion musulmane. La charité est un des piliers de l'Islam qui invite tout fidèle à partager aux plus pauvres une partie de sa fortune afin de se purifier. Le Coran définit les modalités de la récolte des dons et précise clairement leurs affectations. En premier lieu, par exemple, la zakat est inscrite dans le Coran comme l'un des cinq piliers de l'Islam. C'est une aumône qui représente 2,5% de la valeur des biens imposables possédés durant une année lunaire et qui doit être redistribuée aux pauvres dans des conditions bien précisées par les textes²⁴⁵. En second lieu, la *Sadaqa* est une aumône additionnelle volontaire, considérée comme

²⁴⁴ Alain ROBYNS et Véronique de GEOFFROY, *Les bailleurs émergents de l'aide humanitaire : le cas des pays du Golfe*, op.cit, p. 12.

²⁴⁵ Sourate 9, *At-Tawbah*, le repentir, verset 60 : Les aumônes ne sont destinées qu'aux pauvres et aux indigents, à la rétribution des percepteurs, au ralliement des bonnes volontés, à affranchir des eunuques (esclaves), à libérer des insolvables, à aider dans la voie de Dieu et à secourir le fils du chemin : autant d'obligations de par Dieu.

un don de générosité et de partage, fortement recommandée par les textes pour tous riches musulmans. C'est la raison pour laquelle il existe dans les pays musulmans une très forte exhortation aux dons et à l'aide apportée à son prochain. Cela explique les démonstrations de dons des princes régnants ou le succès des événements de type « Téléthon » qui appelle à la générosité du public pour venir en aide aux victimes de conflit ou de catastrophes naturelles.

Cela étant, certains auteurs considèrent que la *Sadaqa* peut être versée à des non-musulmans, dans l'hypothèse où il serait difficile de trouver des musulmans ayant des difficultés financières. Ce dernier avis semble être plus conforme avec le principe de l'universalité de l'Islam qui ne fait pas distinction entre les Musulmans et les non-musulmans en ce qui concerne l'action sociale et humanitaire de l'État et de la société civile. Les autorités de l'État comme les acteurs de la société civile ne doivent pas dès lors distinguer les Musulmans des non-musulmans. Sur la base de ce dernier principe de l'Islam, qui recommande aux fidèles de distribuer une partie de leur richesse pour aider les personnes pauvres, un appel au don est lancé dans l'Émirat de Dubaï auprès des particuliers et des entreprises privées pour « *soutenir l'éducation primaire des enfants dans les pays en crise ou défavorisés dans le cadre des objectifs du millénaire des Nations Unies en matière d'éducation. La campagne dépasse toutes les estimations prévues et récolte plus de 460 millions de dollars auxquels le gouverneur de Dubaï - le Sheikh Mohammed Bin Rashid Al Maktoum - s'était engagé à contribuer pour le même montant. Un fonds de plus de 926 millions de dollars est ainsi créé et dénommé Dubaï Cares, organisation de charité référencée comme une ONG* »²⁴⁶.

Ainsi, l'OCI a pris conscience de la contribution financière importante de la société civile des États musulmans. C'est pourquoi elle s'est efforcée de coordonner l'action humanitaire de ces derniers en créant un département chargé des affaires humanitaires. En se fondant sur les dispositions de la Charte de l'OCI, la trente-huitième session du Conseil des Ministres des Affaires étrangères (session de la paix, de la coopération et du développement) a adopté une résolution ayant

²⁴⁶ Alain ROBYNS et Véronique de GEOFFROY, *Les bailleurs émergents de l'aide humanitaire : le cas des pays du Golfe*, op.cit, p. 12.

comme objectif de créer un département chargé des affaires humanitaires de l'OCI. Il a également été décidé de demander au Secrétaire général de veiller à la mise en œuvre de cette résolution et d'en faire rapport à la 39^e session du Conseil des Ministres des Affaires étrangères.

Cette dernière résolution se réfère d'abord au Programme d'Action Décennal adopté lors de la 3^{ème} session extraordinaire de la Conférence islamique au Sommet qui s'est tenue à Makkah Al Moukaramah en décembre 2005, qui appelle au renforcement du rôle de l'OCI pour faire face aux catastrophes. Elle se réfère également au projet de règlement portant attributions et objectifs stratégiques du Département des Affaires humanitaires de l'OCI, adopté lors de la 4^e réunion du Groupe de travail d'experts à composition non limitée sur les Affaires humanitaires tenue à Djeddah, au Royaume d'Arabie saoudite, le 1^{er} juin 2011²⁴⁷.

En 2016, la trente-huitième session du Conseil des Ministres des Affaires étrangères tenue en juin 2001 a adopté une autre résolution importante ayant comme objectif de renforcer l'action humanitaire de l'OCI et de consolider les fonctions du département des affaires humanitaires qui venait d'être créé. Dans cette dernière résolution, elle s'est félicitée « *de la tenue de la réunion du Groupe intergouvernemental d'experts sur les affaires humanitaires et lui a demandé de continuer ses réunions annuelles de suivi des activités humanitaires de l'OCI, de mener une réflexion à ce propos et de procéder à une évaluation de tous les défis humanitaires qui interpellent le monde islamique* »²⁴⁸.

Elle a d'ailleurs exprimé sa grande préoccupation face aux catastrophes de grande ampleur qui ont frappé le monde musulman, entraînant des pertes en vies humaines ainsi que des dégâts matériels considérables. La résolution appelle tous les États membres à contribuer volontairement aux efforts déployés par l'OCI dans les cas de catastrophes de grande ampleur. Elle demande en outre au Secrétaire général de mener une étude exhaustive relative à la mise en place d'un Fonds

²⁴⁷ Résolution n° 3 /38-ICHAD sur les responsabilités et les objectifs stratégiques du département des affaires humains de l'OCI.

²⁴⁸ Résolution n°1/83_ICHAD DU 28-30 juin 2001 sur les activités humanitaires de l'OCI, p.1.

spécial d'urgence de l'OCI et de la soumettre à la 39^e session du Conseil des ministres des Affaires étrangères²⁴⁹.

La deuxième réunion du Conseil des ONG bénéficiant du statut consultatif auprès de l'OCI a démarré ses travaux au siège du Secrétariat général à *Djeddah* jusqu'en juin 2016. Lors de la séance d'ouverture, Son Excellence le Président du Groupe de la Banque Islamique de Développement, le Dr Ahmad Mohamed Ali a pris la parole, appelant la réunion à discuter de l'activation de la résolution adoptée par le Sommet Islamique à Istanbul (14-15 Avril 2016) sur l'autonomie économique des Palestiniens. Il a souligné l'importance de la mesure prise par l'OCI de « *mettre en place un groupe de travail pour mettre en œuvre la résolution, qui ne concerne pas seulement les gouvernements, mais s'intéresse également au secteur privé et à tous les acteurs de la société civile* ». Ahmed Ali a souligné l'expérience réussie accomplie par la Banque Islamique de Développement à travers le *Fonds Al-Aqsa*, lorsqu'elle a réalisé des projets concernant l'autonomisation économique des familles, dont des milliers de personnes ont bénéficié en Palestine²⁵⁰. Ensuite, à l'occasion de la même réunion, l'homme d'affaires saoudien Saleh Al-Turki a fait un discours dans lequel il a attiré l'attention sur la nécessité que cette autonomisation de l'action humanitaire de l'OCI implique la réalisation de procédures, conditions et exigences, surtout depuis que le secteur a subi une attaque féroce et le fait qu'il soit associé au terrorisme. Il a appelé à la consolidation de la culture institutionnelle de l'action humanitaire et à l'abandon du travail individuel et de l'approche pastorale, préférant se concentrer davantage sur les projets de développement durable, sur la définition d'une stratégie claire et la fourniture du personnel qualifié.

L'allocution de Son Excellence le Secrétaire général de l'OCI, M. Iyad Amin Madani, fut prononcée en son nom par le Directeur général de Cabinet du Secrétaire général et son conseiller principal, le Dr Yousef Al-Othaimen. Il y fut expliqué que la deuxième réunion des organisations humanitaires ayant obtenu

²⁴⁹ *Ibid.*, p. 3

²⁵⁰ Voir les détails de la réunion sur le site officielle de l'Organisation de la coopération islamique : http://www.oic-oci.org/oicv3/topic/?t_id=11318&t_ref=4447&lan=fr.

le statut consultatif auprès de l'OCI, intervient dans le cadre des activités et préoccupations humanitaires de l'Organisation quant aux efforts de la société civile, au service des préoccupations du monde musulman. Au cours de la même réunion, M. Iyad Amin Madani a aussi ajouté que la réunion des ministres des Affaires étrangères des Etats membres « *vise à établir un mécanisme de coopération entre l'Organisation de la Coopération Islamique et les organisations humanitaires, pour travailler sur la fourniture d'une assistance humanitaire aux nécessiteux, ainsi que l'échange d'expériences, de tirer profit des expériences des organisations dans les zones de crise, de guerres et de catastrophes et de discuter des moyens de développer la capacité des organisations de la société civile dans les États membres* »²⁵¹.

Al-Othaimen a souligné que les statistiques montrent une augmentation effrayante du nombre de réfugiés et de personnes déplacées dans le monde, jusqu'à atteindre 65 millions de personnes. Par ailleurs, les deux tiers des réfugiés dans le monde sont ressortissants des États membres de l'OCI, ce qui exige une approche différente dans les mécanismes qui traitent de cette catastrophe humanitaire. La réunion a examiné le Statut du Conseil et le suivi de l'issue du Sommet mondial de l'action humanitaire ayant eu lieu en Turquie ; c'est-à-dire le développement de la capacité des organisations de la société civile dans les États membres, le soutien du rôle des organisations locales, ainsi que la coopération et les activités conjointes qui peuvent être accomplies.

²⁵¹ *Idem.*

Chapitre II

La création à Abu-Dhabi du Centre des Relations Extérieures des pays du Golfe rattaché au HCR

La coopération des Émirats arabes unis avec le HCR s'est trouvée renforcée après la création du Centre des relations extérieures avec les pays du Golfe (CREPG) à Abu-Dhabi. Le contact entre le gouvernement émirati et le Haut-Commissariat a été facilité depuis la création de cette antenne aux Émirats arabes unis. En effet, l'histoire de la création du CREPG remonte à l'année 2004, lorsque le gouvernement émirati a décidé de renforcer ses relations avec le HCR. Il a donc autorisé les agents du HCR à exercer leurs missions visant à aider les réfugiés sur le territoire émirati. Suite à cette autorisation, un local et des moyens matériels ont été accordés par le gouvernement émirati aux agents du HCR, afin de leur permettre d'exercer leurs missions dans les meilleures conditions possibles. Toutefois, si le siège du CREPG se trouve à Abu-Dhabi, la portée de ses missions s'étend au-delà de l'espace géographique des Émirats arabes unis. Le CREPG a comme tâche le renforcement des relations du HCR avec tous les pays du Golfe et non seulement les Émirats arabes unis. Par conséquent, les agents du HCR peuvent exercer leurs missions dans tous les pays du Golfe ; tels que l'Etat du Qatar, le Royaume d'Arabie saoudite, le Sultanat d'Oman, et le Royaume de Bahreïn. Le fondement juridique de l'existence du CREPG est loin d'être une convention bilatérale entre le HCR et les Émirats arabes unis. La création du Centre a dû se fonder sur un acte juridique que tous les pays du Golfe ont l'obligation de respecter. Il s'agit de la résolution de l'Assemblée générale de l'ONU 14 décembre 1950 fixant les obligations des Etats membres concernant l'action du HCR relative aux réfugiés. Cette dernière constitue alors la base juridique générale du mandat du HCR et de ses agences dans les Etats membres de l'Organisation des Nations Unies (**Section 1**). La structure et les missions du HCR (dont le CREPG à Abu-Dhabi) fait partie ne sont toutefois pas prévues par la résolution précitée mais par un acte unilatéral pris par le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés dans le cadre de ses compétences (**Section 2**).

Section 1. Le statut juridique des personnels de CREPG

Le CREPG n'est pas un organe indépendant à l'égard du HCR, ni à l'égard des autres organes des Nations Unies. Il est en effet soumis à l'autorité du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés. En d'autres termes, il constitue une branche du HCR qui doit en général avoir les mêmes objectifs et les mêmes missions. Par conséquent, la référence principale à la nature des objectifs et des missions du CREPG se trouve logiquement dans l'acte juridique fixant les objectifs et les missions du HCR lui-même (§ 1). Pourtant, le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés peut attribuer aux branches du HCR, le cas échéant le CREPG, des missions spécialisées relatives à la protection des réfugiés. Cette attribution des missions est souvent fixée par un acte juridique unilatéral pris par le Haut-Commissaire dans le cadre de ses compétences. Un tel acte détermine également le statut juridique du personnel ainsi que ses relations avec le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (§ 2).

§ 1. La subordination du CREPG à l'autorité du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés

On a déjà relevé que le CREPG n'est pas un organe autonome à l'égard du HCR, ni à l'égard des autres organes des Nations Unies, notamment le Secrétariat général de celle-ci²⁵². Le CREPG constitue en effet une antenne du HCR qui s'efforce de faciliter le contact entre le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés et les Etats membres du Conseil de coopération du Golfe. Si le CREPG constitue une « branche » ou « antenne » du HCR dans la région du Golfe, le fondement de son existence ne doit toutefois pas être différencié de celui qui fonde l'existence du HCR lui-même. En effet, le CREPG doit avoir la même base juridique que le HCR. Il s'agit essentiellement des résolutions de l'Assemblée générale 482/V et de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés de 1951. On pourra à cet égard ajouter aussi la résolution 48/116 de l'Assemblée générale du 20 décembre 1993, qui prévoit d'étendre le mandat du Haut-

²⁵² Le HCR exerce ses missions sous l'autorité du Secrétaire général des Nations Unies.

Commissaire de façon *ad-hoc* pour aider les Etats à faire face au problème particulier des réfugiés²⁵³.

La question qui se pose à propos du statut juridique du CREPG est de savoir si les Émirats arabes unis sont désormais liés par les règles juridiques qui fondent son existence. Si c'est le cas, l'existence du CREPG à Abu-Dhabi pourrait conduire à limiter les Émirats arabes unis aux actes juridiques qui fondent l'existence et les compétences du HCR. Afin de répondre à cette dernière question, il faut distinguer la Convention de Genève de 1951 de la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies. D'une part, concernant la limitation de l'Etat émirati par les dispositions de la Convention de Genève après la création du CREPG à Abu-Dhabi, la réponse est absolument négative car la limitation des États par les traités internationaux ne se présume pas. Il faut donc obligatoirement l'accord implicite de l'État afin qu'un traité international puisse produire ses effets juridiques dans l'ordre juridique de celui-ci.

D'autre part, concernant la question de la limitation des Émirats arabes unis par les résolutions de l'Assemblée générale qui fondent le statut et les compétences du HCR, il semble que la réponse mérite une réflexion sur la nature juridique des actes adoptés par les institutions des Nations Unies. De manière générale, la doctrine internationaliste pose la question de la nature juridique des actes élaborés par les organisations internationales depuis une période relativement récente. En effet, l'article 38 du Statut de la Cour internationale de Justice ne mentionne pas les actes des organisations internationales parmi les sources du droit international dont la Cour assure le respect. C'est pourquoi la doctrine internationaliste ne s'est guère intéressée à la question de la valeur juridique des actes élaborés par les organisations internationales et notamment ceux adoptés par les institutions des Nations Unies²⁵⁴.

²⁵³ Françoise BOUCHET-SAULNIER, « Haut-Commissariat aux Réfugiés (HCR) », *in Dictionnaire pratique du droit humanitaire*, *op. cit.*, p. 435.

²⁵⁴ Constantin ECONOMIDES, « Les actes institutionnels internationaux et les sources du Droit international », *AFDI*, Vol. 34, 1988, p. 135.

Afin de répondre à cette dernière question, il convient de distinguer deux types d'actes des organisations internationales : les décisions des organisations internationales faisant partie des sources principales du droit international d'une part, et les décisions des organisations internationales faisant partie des sources auxiliaires du droit international d'autre part. Parmi les décisions des organisations internationales faisant partie de la première catégorie, la doctrine internationaliste a mentionné les décisions du Conseil de sécurité des Nations Unies, qui a la responsabilité du maintien de la paix et de la sécurité internationale en vertu de l'article 25 de la Charte de l'Organisation : « *les membres des Nations Unies sont d'accord et acceptent d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité* ». De même, les décisions de certaines organisations des Nations Unies peuvent aussi appartenir à la catégorie des décisions faisant partie des sources principales du droit international. Ainsi, à la catégorie des organisations spécialisées appartient par exemple l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS), dont l'Assemblée adopte des réglementations internationales obligatoires en matière de santé pour les Etats membres, à moins que ces derniers ne refusent expressément, dans un délai imparti, de les appliquer, ou forment des réserves à leur égard²⁵⁵. À la même catégorie appartient également l'Organisation Météorologique Mondiale (OMM), qui élabore des règlements techniques relatifs aux applications et procédures météorologiques. Il en va de même pour la sécurité de l'aviation internationale avec l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI) qui adopte des standards qui ont un caractère obligatoire, « *à moins que les Etats ne puissent pas s'y conformer, auquel cas ils doivent avertir l'Organisation et expliquer les raisons pour lesquelles cette application est impossible* »²⁵⁶.

§ 2. L'attribution des missions au CREPG par le Haut-Commissaire

En tant que chef administratif du personnel de CREPG, le Haut-Commissaire des Nations unies pour les réfugiés pourrait, dans les limites de ses

²⁵⁵ Article 22 de la Charte des Nations Unies ; voir également Constantin ECONOMIDES, « Acceptation et mise en vigueur des accords et règlements adoptés par l'Assemblée de l'Organisation Mondiale de la Santé », *RHDI*, 1967, p. 144 et s.

²⁵⁶ Constantin ECONOMIDES, « Les actes institutionnels internationaux et les sources du Droit international », *op. cit.*, p. 136.

compétences, leur attribuer des missions diverses dans le domaine des réfugiés. Ces missions consistent à demander l'aide financière des gouvernements et organisations de la société civile dans la région du Golfe. Les personnels du CREPG ont l'obligation d'exercer lesdites missions dans les limites de la compétence du Haut-commissaire ainsi que dans les limites fixées dans l'acte de délégation. En conséquence, les personnels du CREPG peuvent conclure des accords de partenariat et des protocoles d'accords, non seulement avec les gouvernements des pays de la région de Golfe mais aussi avec les personnes privées de la société civile dans cette région. Cela donne plus d'importance à leur travail car la décentralisation améliore la qualité du travail administratif. La liberté accordée aux personnels du CREPG leur a permis de conclure de nombreux accords de partenariat avec la société civile émiratie dans le domaine de protection des réfugiés.

Section 2. Lien spécifique entre le CREPG et le gouvernement émirati concernant les réfugiés

Le lien spécifique entre le HCR et le gouvernement des Émirats se cristallise en deux éléments majeurs ; l'attribution d'un siège du CREPG par le gouvernement émirati (§1) et la coordination entre les autorités émiraties et les personnels du HCR en matière de protection des réfugiés dans la région du Golfe (§2).

§ 1. Le siège accordé par le gouvernement des Émirats au CREPG à Abu-Dhabi

Le gouvernement émirati a décidé d'attribuer un siège à Abu-Dhabi au HCR. Ce siège est attribué au HCR afin de créer le Centre des Relations Extérieures des pays du Golfe. En effet, l'attribution du siège par le gouvernement émirati au HCR pourrait être considéré comme un accord du siège, connu en droit international. Un accord du siège peut se définir comme « *un type de traité qu'une organisation internationale conclut avec un État qui l'accueille sur son territoire, afin de définir son statut juridique dans ce dernier. Il a notamment pour but de*

garantir l'indépendance de l'organisation et de ses agents, ce qui conduit l'État hôte à concéder des privilèges, tels que des immunités pour les agents de l'organisation, ou un statut d'extraterritorialité pour ses locaux »²⁵⁷.

Ainsi, le gouvernement émirati a conclu un accord avec le HCR en vertu duquel le premier attribue au second un local dans l'objectif de créer un centre des relations extérieures avec les pays de Golfe. Cet accord signifie que le HCR pourrait exercer des compétences limitées sur le territoire émirati dans le domaine de protection des réfugiés. Ces compétences devraient être exercées dans les limites des compétences générales du HCR. Autrement dit, les personnels du CREPG ont l'obligation de ne pas dépasser les compétences générales du HCR pour l'aide et la protection des réfugiés. Ces personnels bénéficient des privilèges et des immunités diplomatiques des fonctionnaires des organisations internationales en droit international général puisque l'accord de siège n'a pas précisé si les personnels du CREPG sont soumis aux règles spécifiques sur ce point. En droit international, le local des organisations internationales est protégé vis-à-vis des autorités de l'État hôte, c'est-à-dire que celui-ci ne pourrait pas exercer sa souveraineté complète dans les locaux des organisations internationales se trouvant sur son territoire. En effet, les principes relatifs aux privilèges et immunités des institutions spécialisées sont consacrés par les dispositions générales figurant dans les instruments constitutifs des organisations, cela n'est cependant pas le cas pour l'accord du siège signé entre le gouvernement émirati et le HCR. C'est pourquoi l'application pratique de ces principes est mentionnée dans la Convention sur la coordination des privilèges et immunités des institutions spécialisés, adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU au cours de sa deuxième session²⁵⁸. Les auteurs de cette convention ont cherché, d'une part, à assurer l'unification des privilèges et immunités des institutions rattachées à l'ONU en vertu de l'article 63 de la Charte. Parmi ces dernières institutions nous classons naturellement le HCR et ses branches. Ainsi les auteurs de ladite Convention

²⁵⁷ Sur les définitions des accords de siège voir, Philippe CAHIER, *Étude des accords de siège conclus entre les organisations internationales et les États où elles résident*, Milan, éd. Antonino Giuffrè, 1959, 449 p.

²⁵⁸ Résolution n°179.

voulaient, d'autre part, nettement délimiter l'étendue des privilèges et immunités, ceux de l'ONU constituant un maximum que les institutions spécialisées ne devraient jamais dépasser²⁵⁹.

Alors que le gouvernement émirati a accordé le local au HCR, cela ne devrait pas affecter l'autonomie du Centre des Relations Extérieures des pays du Golfe. Les personnels de ce centre sont directement rattachés au HCR. De même les locaux du CREPG ne pourraient pas être soumis aux actes du gouvernement et des autorités émiratis, sauf en cas d'urgence.

§ 2. La coordination entre le CREPG et le Ministère de l'Intérieure émirati en matière de réfugiés

La mission principale du CREPG consiste à gérer la coordination entre le HCR et les gouvernements des pays des membres du CCG et les organisations non-gouvernementales installées dans la région du Golfe. D'une part, le CREPG gère la coordination entre le gouvernement et le HCR. Ce type de coordination consiste à régulariser la situation des réfugiés. Dans la pratique, les autorités des pays du Golfe ne procèdent pas à l'expulsions des réfugiés vers leur pays d'origine, mais demandent aux responsables du CREPG de leur chercher un autre État d'accueil. Ce pays est le plus souvent un État parti à la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés. La recherche d'un pays d'accueil est une mission qui ne pourrait être faite par les gouvernements des pays du Golfe. Cette recherche est donc accordée aux personnels du CREPG à Abu-Dhabi.

D'autre part, le CREPG coordonne les relations entre le HCR et les organisations non-gouvernementales en matière des réfugiés situés dans les pays du Golfe. Grâce aux efforts du CREPG, la Fondation Dubaï pour les femmes et les enfants et le Bureau du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) ont signé un protocole d'accord visant à renforcer la coopération commune à travers l'échange d'expériences et de coordonner les efforts pour apporter des

²⁵⁹ Voir Georges FISCHER. « Accord relatif au siège », *Annuaire français de droit international*, volume 1, 1955. p. 393 et s.

solutions durables aux victimes de la violence et de la traite des femmes et des enfants. Le protocole d'accord comprend plusieurs thèmes clés visant à protéger les enfants et les femmes victimes de la traite et de la violence domestique, et vise à renforcer la coordination entre les deux organisations pour développer des mécanismes de référence pour les victimes de violence. Pour trouver des solutions durables pour eux. Pour sa part, SE Afra Al Basti, directeur général de la Fondation Dubaï pour les femmes et les enfants a estimé que coopérer avec le HCR est une étape importante pour assurer une vie plus stable et un avenir meilleur pour les victimes de la violence.. Basti a expliqué que les Émirats arabes unis représentent un modèle d'avant-garde dans la lutte contre le crime de traite d'êtres humains et dans l'aide aux victimes grâce à un système intégré qui fonctionne selon une organisation rationnelle. La signature de ce protocole d'accord vient confirmer et renforcer cette position unique atteinte par les Émirats arabes unis dans ce domaine.

Pour sa part, le directeur du CREPG à Abou Dhabi M. Toby Harurd a insisté sur l'importance de la relation entre la Fondation Dubaï pour les femmes et les enfants et le HCR en déclarant que : « Nous attachons une grande importance à la relation avec la Fondation Dubaï pour les femmes et les enfants, compte tenu du mandat des deux organisations. Nous sommes convaincus que le mémorandum établira un véritable partenariat en vue du développement de mécanismes efficaces pour prendre en charge les victimes de la traite »²⁶⁰. Dans le cadre de ce mémorandum, le HCR fournira des formations et des activités aux employés de la Fondation pour les femmes et les enfants de Dubaï pour renforcer leurs capacités et la connaissance des normes internationales relatives aux victimes de la traite, y compris les demandeurs d'asile. Cela se fera également grâce au développement de méthodes et de mécanismes appropriés pour atténuer les effets sociaux, économiques et psychologiques. La signature de ce mémorandum reflète l'approche des Émirats arabes unis visant à renforcer les capacités des institutions et des

²⁶⁰ Voir cette déclaration sur le site officiel <http://www.unhcr.org/ar/news/latest/2016/2/56cb475f6.html> du HCR.

cadres nationaux pour leur permettre de s'occuper des victimes des crises humanitaires et de trouver des solutions durables pour eux,

Conclusion du titre II

Les conséquences de la non-ratification par un État des conventions internationales sont connues en droit international. Les États qui n'ont pas ratifié une convention internationale restent des États tiers à cette convention et ne s'engagent pas de respecter pleinement ses dispositions. Il en résulte que les Émirats arabes unis est un État tiers au regard de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés et ne sont pas obligés de respecter ses dispositions favorables aux réfugiés. Ainsi, les autorités fédérales émiraties ont théoriquement le droit de ne pas accepter les demandes d'asile et expulser les demandeurs d'asile vers leur pays d'origine. Pourtant, la pratique des institutions émiraties a démontré que l'État émirati est tolérant et solidaire avec les personnes fuyant les crises humanitaires. Les autorités émiraties n'ont jamais expulsé une personne vers son pays d'origine lorsque celle-ci est une victime de la guerre. Au contraire, elles ont allégé les conditions d'obtention de séjour pour les personnes qui ne désirent pas retourner dans leur pays d'origine en raison de la torture et des crises humanitaires. En effet, le gouvernement émirati a répondu aux critiques européennes concernant la crise des réfugiés syriens en rappelant que 17 000 étudiants syriens ont été accueillis depuis 2011 dans les écoles du pays. Globalement, il y a actuellement plus de 250 000 Syriens installés sur le territoire des Émirats.

Conclusion de la première Partie

La crise des réfugiés a démontré une différence entre le droit et la pratique. En droit, les États qui n'ont pas ratifié la Convention de Genève n'ont pas une obligation juridique d'accepter les réfugiés sur leur territoire. Mais, la pratique a attesté que le problème d'asile dépasse la question de la ratification de la Convention de Genève. En effet, des États comme le Liban et la Jordanie ont accueilli des millions des réfugiés syriens et irakiens depuis le déroulement des crises humanitaires en Syrie, alors que ces États ne sont pas partis à la Convention de Genève de 1951. De même, les Émirats arabes unis n'ont pas ratifié la Convention de Genève de 1951, mais ils ont participé à l'action humanitaires des organisations internationales qui vise à améliorer la situation des réfugiés. En effet, nous pouvons observer l'application de l'esprit solidaire de la Convention de Genève dans la politique du gouvernement émirati qui a participé à l'action humanitaire internationale visant à aider les réfugiés partout dans le monde. Cette participation se fonde sur les principes fondamentaux de l'Islam qui fondent les lois et la politique de l'Etat émirati. Cette participation n'est cependant pas dépourvue d'une base juridique car cette base peut effectivement être déduite des accords bilatéraux conclus entre le gouvernement émirati et le HCR. Ces accords prennent souvent la forme d'un « Accord de partenariat » et d'un « Protocole d'accord ». Pourtant, les accords bilatéraux ne constituent pas la seule base juridique de l'action humanitaire de l'État émirati en faveurs des réfugiés. L'action humanitaire du gouvernement émirati peut être régie dans le cadre de la participation des Émirats dans certaines organisations internationales telles que l'Organisation des Nations Unies (ONU) et l'Organisation de la Coopération Islamique (OCI). Les efforts financiers et la participation aux débats internationaux des pays du Golfe semblent démontrer un vif intérêt pour cette question, notamment de la part de l'Arabie saoudite, du Qatar et des Émirats arabes unis. Ces pays sont en effet devenus très actifs dans le domaine [humanitaire] en créant des structures gouvernementales pour l'aide d'urgence, en favorisant la mise en œuvre de l'aide avec, par exemple, l'instauration de la cité humanitaire à Dubaï. La même question est débattue en Europe sur le rôle des associations islamiques d'aide

humanitaire comme le Secours islamique. Les Émirats arabes unis participent certes à l'action humanitaires de l'OCI mais ils vérifient avec plus d'attention que les aides financières ne sont pas destinées au financement des organisations terroristes.

SECONDE PARTIE

LES ORGANES ET ORGANISATIONS RESPONSABLES DE LA GESTION DE L'ACTION HUMANITAIRE DES EMIRATS ARABES UNIES EN FAVEUR DES REFUGIES

Le système institutionnel de la fédération émiratie est marqué par la complexité. Ce système se distingue nettement des autres systèmes des États fédéraux en ce que le principe de la séparation des pouvoirs ne se trouve pas consacré par la constitution émiratie de 1971. Dans la plupart des États fédéraux, le système institutionnel de l'État est caractérisé par la coexistence entre les institutions fédérales et celles des États fédérés ainsi que la séparation « souple » entre les institutions de l'État fédéral. D'une part, la coexistence entre les institutions des États fédérés est le résultat de l'application du principe de répartition des compétences. En effet, la constitution fédérale opère le plus souvent une répartition des compétences internes entre l'État fédéral et les États fédérés mais tout en accordant la souveraineté externe aux institutions de l'Etat fédérale. D'autre part, la plupart des constitutions des États fédérés opèrent une séparation entre les institutions de l'État fédérale, exécutives et législatives et juridictionnelle. Dans le système institutionnel des Émirats arabes unis il semble que la Constitution de 1971 ne consacre que le principe de répartition des compétences entre les institutions de l'État fédéral et celles des États fédérés. Les compétences internes sont effectivement partagées entre les institutions de l'État fédéral et celle des États fédérés mais les compétences externes sont attribuées aux institutions de l'État fédéral. En conséquence, l'action internationale des Émirats arabes unis en faveur des réfugiés est principalement gérée par les institutions de l'État fédéral, c'est-à-dire le Conseil suprême et le chef de l'État et le gouvernement fédéral. Cependant, les émirats fédérés et les organisations de la société civile émiratie jouent un rôle important dans le renforcement de l'action humanitaire des Émirats arabes Unis. Certains émirats et organisations humanitaires privées accordent en effet un

financement important visant à aider les réfugiés et les personnes en situations des crises partout dans le monde. Néanmoins, l'action humanitaire des Emirats fédérés et les organisations de la société civile doit se conformer avec les politiques générales de l'État émirati tels que déterminées par le Conseil suprême et le gouvernement fédéral (**Chapitre I**). Ces dernières politiques sont influencées par l'action humanitaire de certaines organisations internationale régionales dont les Émirats font partis. Nous pouvons citer parmi ces organisations régionales : la Ligue Arabe (LA) et le Conseil de coopération des pays de Golfe (CCG) (**Chapitre II**).

Titre I : Les organes internes contribuant à l'action humanitaire des Émirats concernant les réfugiés

Titre II : Les organisations internationales régionales régissant la coordination de l'action internationale des Émirats en faveur des réfugiés

TITRE I
**LES ORGANES INTERNES CONTRIBUANT A L'ACTION
HUMANITAIRE DES EMIRATS CONCERNANT LES
REFUGIÉS**

Les dispositions de la Constitution de 1971 comportent clairement les tendances centralisatrices du nouvel État fédéral. Le titre VII, composé des articles 120 à 125, traite de l'équilibre des éléments centralisateurs et fédéralistes et s'intitule : Répartition des compétences législatives, exécutives et internationales entre la Fédération et les Émirats²⁶¹. La répartition des compétences est fixée aux articles 120 à 122 de la Constitution. Celle-ci octroie une compétence d'attribution à l'État fédéral, alors que les Émirats ne disposent que d'une compétence résiduelle ou de droit commun. Selon l'article 120 de la constitution de 1971, la fédération a la compétence législative et exécutive exclusive dans les affaires suivantes : « 1. *Affaires étrangères (...)* 3. *La sécurité de la Fédération contre toute menace intérieure ou extérieure (...)* 16. *Nationalité, passeports, résidence et immigration* ». En effet, les affaires précitées concernent indirectement l'action de l'Etat émirati relative à l'aide aux réfugiés. D'abord, les affaires étrangères constituent un outil important pour conclure des accords internationaux concernant la protection des réfugiés. Si les Émirats arabes unis n'ont pas adhéré à la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés, le gouvernement émirati a pu conclure de nombreux accords internationaux concernant les réfugiés. Avant son intégration dans le ministère des Affaires étrangères, le ministère du Développement et de la coopération internationale a notamment signé des accords de partenariat avec les différentes organisations internationales pour financer les activités visant la protection des réfugiés dans le monde. Ensuite, la question des réfugiés est facteur de risque pour la sécurité de la fédération. En conséquence, il était logique de déduire que toute législation ou un décret concernant les réfugiés

²⁶¹ Lynn AMMAR et Thierry RAMBAUD, « Émirats Arabes Unis : Introduction générale au système juridique », *JurisClasseur*, Fasc. 10, Date du fascicule : 1er Juillet 2015, Date de la dernière mise à jour: 1er Juillet 2015, n°55.

relève de la compétence de la fédération. Enfin, le domaine d'immigration et de résidence est au cœur de la question des réfugiés. L'entrée d'un réfugié sur le territoire national aux Émirats arabes unis ainsi que sa résidence et son expulsion relève de la compétence de la fédération.

L'extension des domaines relevant de la compétence de la fédération en matière de droit des réfugiés a conduit à la limitation des champs d'intervention des Emirats fédérés dans les affaires humanitaire (**Chapitre I**). Cette limitation n'a cependant pas empêché les Émirats fédérés et les Organisations de la société civile émiratie de participer financièrement aux projets humanitaires visant à aider les réfugiés et les personnes en situation de la crise partout dans le monde (**Chapitre II**).

Chapitre I

Les caractéristiques de l'action humanitaire du gouvernement fédéral et des États fédérés

L'action humanitaire du gouvernement émiratie est caractérisée par la « centralisation » de la décision politique. Au sein de l'Union fédérale émiratie, les pouvoirs sont concentrés dans les mains du Conseil suprême. Celui-ci détermine les lignes directrices sur lesquelles se base généralement l'action du gouvernement fédérale et les autres institutions fédérales des Émirats. Par conséquent, le principe de la séparation des pouvoirs, tel que l'on connaît dans les systèmes politiques occidentaux, se trouve difficilement concrétisé en ce qui concerne l'action humanitaire de l'État émirati (**Section I**). La pratique a cependant démontré que les Émirats fédérés ainsi que la société civile émiratie disposent de plus en plus de liberté d'action dans les affaires humanitaires. L'action humanitaire de l'Émirat de Dubaï constitue la meilleure illustration de cette dernière liberté d'action (**Section I**).

Section 1 : Le rôle des institutions fédérales dans la gestion de l'action humanitaire de l'État émirati

L'action humanitaire du gouvernement émiratie est caractérisée par la « centralisation » de la décision politique. Une telle centralisation constitue généralement une caractéristique essentielle du système juridique émiratie mais aussi de tous les systèmes juridiques des monarchies du Golfe. Pourtant, à la différence des autres pays de golfe, le système juridique émiratie est centré sur une institution et non sur une personne. Ainsi, le système juridique des Émirats arabes Unis est fondé sur l'action du Conseil suprême. C'est à lui de déterminer les éléments essentiels de l'action humanitaire de l'État émirati. En conséquence, l'action humanitaire des autres institutions fédérales est largement orientée par celle du Conseil suprême (§1). La mise en place de cette action est notamment accordée au ministère des Affaires étrangères et de la coopération internationale (§2).

§ 1. La détermination des lignes directrices de l'action humanitaire de l'État émirati par le Conseil suprême, le gouvernement et le Président de la fédération

Les pouvoirs sont-ils séparés au sein de l'État fédéral émirati ? La réponse à cette dernière question n'est pas aisée car l'organisation des pouvoirs aux Émirats présente une particularité par rapport aux autres régimes politiques modernes et contemporains²⁶². En effet, il n'est pas évident de donner au système émirati une qualification adéquate. Le régime émirati n'est pas un régime présidentiel. En effet, le Président de la fédération n'est pas élu au suffrage universel par l'ensemble de la population. En conséquence, il ne dispose pas des pouvoirs propres à proprement parler à l'égard des autres institutions fédérales.

La puissance du Conseil suprême est dû à plusieurs raisons. D'abord, le Conseil suprême symbolise politiquement l'unification nationale et la réunion des Émirats arabes de la région. Il est dès lors logique que sa politique prime sur l'action des autres institutions fédérales. Ensuite, le Conseil suprême fédéral (CSF) est constitutionnellement responsable de la détermination de la politique nationale de l'Etat. Selon l'article 47 de la Constitution émiratie, « *Le Conseil suprême fédéral est en charge des questions suivantes : 1. Élaboration de la politique générale dans toutes les questions relevant de la compétence de la Fédération aux termes de la présente Constitution ; il dispose du droit de regard sur tout ce qui peut contribuer à réaliser les objectifs de la Fédération et à assurer les intérêts communs des Émirats membres (...)* ». Enfin, le Conseil suprême fédéral adopte, aussi en vertu de l'article 130 de la Constitution, le budget de l'État par une loi. Et même avant l'adoption de cette dernière loi, « *le projet du budget annuel de la Fédération comprenant les estimations des revenus et des dépenses est présenté deux mois au moins avant le début de l'année budgétaire au Conseil national fédéral en vue d'être discuté et commenté et ce avant d'être soumis au Conseil suprême fédéral, accompagné de ces commentaires pour leur approbation* ». Sans doute, l'action humanitaire de l'État émirati implique des coûts—financiers au

²⁶² Sur le principe de la séparation des pouvoirs dans les Etats fédéraux ; v. Julien BOUDON, « La séparation des pouvoirs aux Etats Unis », *Pouvoirs*, n°143, 2012, p. 113.

budget de l'État. Ces côtes financières doivent être acceptées par le Conseil suprême fédérale lors de l'adoption de la loi sur le budget annuel de la fédération.

Ainsi, la centralisation des pouvoir politique aux Émirats arabes unis conduit à la concentration des pouvoirs dans les mains du Conseil suprême fédéral. Néanmoins, le gouvernement fédéral ainsi que le président de la fédération semblent jouer un rôle important dans le renforcement de l'action humanitaire des Émirats arabes unis. Le gouvernement émirati et ses membres sont responsables devant le Conseil suprême qui joue le même rôle que les assemblées parlementaires dans les régimes occidentaux. Pourtant, la nomination du chef du gouvernement n'émane pas directement du Conseil suprême. En effet, c'est le président de l'Union fédérale qui nomme le chef du gouvernement fédéral sous le contrôle du Conseil suprême. Le chef du gouvernement fédéral s'occupe ensuite de choisir les ministres parmi les citoyens de l'État, connus pour leur compétence et leur expérience²⁶³. Mais c'est toujours le Président de la fédération qui nomme les membres du gouvernement fédéral. Comme l'énonce en ce sens l'article 54 §5 de la Constitution fédérale de 1971, le président de la fédération « *désigne le président du Conseil des ministres de la Fédération, il accepte sa démission et il le révoque, avec l'agrément du Conseil suprême. De même, il désigne le vice-président du Conseil des ministres de la Fédération ainsi que les ministres, il accepte leur démission et il les révoque, sur la base d'une proposition du président du Conseil des ministres de la Fédération* ».

En pratique, le chef du gouvernement émirati est souvent le gouverneur de l'Émirat de Dubaï, alors que les membres du gouvernement sont choisis parmi les autres Émirats tels que par exemple *Al-Charija* et *Ajman*. Ainsi, le Président de la l'Union ne joue pas le rôle essentiel dans le choix et la composition des membres du gouvernement. Si l'on observe l'évolution de la composition des gouvernements aux Émirats sur une période relativement courte et plus précisément depuis l'année

²⁶³ Article 56 de la Constitution émiratie de 1971.

1990, on va constater une tendance assez nette à l'augmentation du nombre des portefeuilles ministériels²⁶⁴.

Cette évolution s'explique principalement par le fait que l'État intervient de plus en plus dans la vie économique et sociale, notamment après le fort mouvement d'immigration dans le pays depuis le gouvernement de Chikah Zayed Ben Sultan Al-Nahian. Des ministères tels que la Défense nationale, les Affaires étrangères, l'Intérieure, la justice ou même l'Education nationale, qu'on appelait autrefois l'instruction publique, existent depuis la création de l'État émirati en 1971 parce qu'ils correspondent à des fonctions traditionnelles de l'État. Mais, à côté de ces ministères traditionnels, on trouve aujourd'hui dans le gouvernement émirati d'autres ministères qui servent à concevoir et à mettre en œuvre une politique d'intervention dans un secteur économique-social national et international. Par exemple, le gouvernement de Cheikh Mohamed Ben Rachid Al-Mktoom de 2015 a créé un nouveau ministère chargé du « bonheur » de la population.

L'action humanitaire du gouvernement émirati a été prise en charge par le gouvernement émirati et notamment le ministère des Affaires étrangères. C'est donc le gouvernement qui détermine les lignes directrices relatives à l'action humanitaire de l'État émirati. Mais, en pratique, le Président de la fédération a aussi joué et, joue toujours, un rôle essentiel dans la détermination des lignes directrices de l'action humanitaire des Émirats arabes unis. Dans la constitution émiratie, le Président est élu par le Conseil suprême. Comme l'énonce en ce sens l'article 51 de la Constitution, « *le Conseil suprême fédéral élit parmi ses membres le Président de la Fédération et son vice-président. Celui-ci exerce toutes les prérogatives dévolues au président en cas d'absence de ce dernier pour quelque motif que ce soit* ». Quant à ses attributions, l'article 54 de la même Constitution n'énonce que le Président de la fédération « *représente la Fédération à l'intérieur du pays, devant les États étrangers et dans toutes les relations internationales de la Fédération* ».

²⁶⁴ Voir sur l'évolution des portefeuilles des gouvernements en droit français, Francis HAMON et Michel TROPER, *Droit Constitutionnel*, 30^e édition, LGDJ, Paris, 2007, p. 650 et s.

Le fondateur de l'État émirati, le Cheikh Zayed Ben Sultant Al-Nahian, a fixé les éléments essentiels de la politique solidaire de l'État émirati. L'action du chef de l'État a orienté la plupart des institutions de l'État. Autrement dit, l'action du chef du gouvernement émirati a affecté l'action de l'administration émiratie mais aussi le secteur privé et les organisations non-gouvernementales. La politique solidaire de l'État émirati n'a pas été modifiée depuis la disparition du fondateur de l'État. Le Président Khalifa Ben Zayed Al-Nahaian a maintenu la même politique solidaire pour l'État émirati. La solidarité de l'État émiratie s'est orientée autour de trois axes. Le premier arabe, le deuxième islamique, le troisième mondiale.

En premier lieu, l'action humanitaire des Émirats arabes unis s'est concentrée sur les pays arabes car l'État émirati fait partie de la nation arabe. Les Émirats arabes unis partagent, avec l'ensemble des pays arabes, la même langue, la même culture, et la même religion (l'islam). Ils faisaient partie de ce que l'on appelait la Grande Arabie avant son indépendance. Ses habitants portent le même nom de famille que ceux que l'on trouve à Oman, en Arabie Saoudite, à Bahreïn et en Irak. Il était donc logique que l'action humanitaire des Émirats arabes unis soit destinée en priorité aux pays arabes. Par conséquent, les Émirats ont été le premier État qui a démontré sa générosité et sa solidarité avec les populations arabes en situation des crises humanitaires. Les peuples palestiniens, irakiens, syriens et somaliens ont tous bénéficié des aides émiratis lorsqu'ils ont été touchés par les crises humanitaires après les guerres. Le Croissant-Rouge émirati a été parmi les premières associations humanitaires ayant contribué à l'aide aux populations.

En second lieu, les aides humanitaires émiraties ont été destinées aux pays musulmans en raison de l'attachement des Émirats à la nation musulmane. Le peuple émirati fait aussi parti de la grande nation musulmane. Cet attachement a conduit le gouvernement émirati à exprimer sa solidarité aux peuples musulmans en situation des crises humanitaires. Le Pakistan a bénéficié des aides humanitaires émiratis afin d'améliorer la situation des réfugiés afghans après la guerre de 2001. En effet, l'État de Pakistan a accueilli des réfugiés après la guerre américaine contre les terroristes en Afghanistan. Cette guerre a suscité des crises humanitaires

dans la plupart des régions afghanes. Certains Afghans touchés par cette guerre ont pris la fuite vers le Pakistan. En raison de sa situation économique, l'Etat pakistanais n'a pas pu garantir aux réfugiés afghans les moyens nécessaires leur permettant de survivre sur le territoire pakistanais. C'est pourquoi il a lancé un appel aux différentes Etats et organisations humanitaires mondiales afin qu'ils puissent aider les réfugiés afghans installés sur son territoire. L'État émirati a répondu à l'appel lancé par le Pakistan en offrant des produits alimentaires et des médicaments aux réfugiés. Après la fin de la guerre, les Émirats arabes unis ont continué à aider le gouvernement afghan pour assurer les différents services humanitaires aux personnes touchées par les conflits armés. Au mois de janvier 2017, cinq responsables émiratis ont trouvé la mort dans un attentat à Kandahar lors de l'ouverture d'une école et d'un hôpital destinés aux habitants de cette ville. Cet attentat n'empêcha pas l'État émirati de renforcer son action humanitaire en Afghanistan.

En dernier lieu, en dehors du monde arabo-musulman, les Émirats ont multiplié les aides visant à aider les personnes en situation de crises humanitaires dans les différentes régions du monde entier. Le gouvernement émirati et les organisations de la société civile émiratie ont versé des aides financières importantes dans les zones de conflits armés en Afrique. Des aides alimentaires et financières ont été accordées par le Croissant-Rouge émirati aux personnes déplacées en République centrafricaine.

§2. La mise en place de l'action humanitaire du gouvernement par le ministère des Affaires étrangères et de la Coopération internationale

Aux Émirats arabes unis, le gouvernement apparaît comme une équipe dirigée par le Premier ministre sans que cela signifie une quelconque autorité hiérarchique de sa part au regard du droit administratif émirati²⁶⁵ ou des ministres entre eux. Cependant, c'est au Premier ministre et à lui seul, en accord avec le Président de la fédération, qu'il appartient de définir la structure, d'ailleurs

²⁶⁵ En France, la situation est identique depuis l'arrêt du Conseil d'Etat du 12 novembre 1965, Compagnie de Tunisie, *Rec., AJDA* 1966, p. 176.

évolutive, du gouvernement dont l'action d'ensemble repose ainsi sur chacun des ministres séparément. Ainsi, l'organisation interne des ministères aux Émirats arabes unis est variable d'un département ministériel à l'autre. Il existe cependant un schéma de principe que l'on peut retrouver dans la plupart des gouvernements émiratis depuis l'indépendance.

Dans l'histoire moderne des Émirats arabes unis, il y avait douze gouvernements depuis l'indépendance en 1971. En 2016, le gouvernement ~~aetuel~~ de Cheikh Mohamed Ben Rachid Al-Makthom, gouverneur de Dubaï, est composé de 29 ministres. Ce gouvernement est considéré comme étant le plus important par le nombre de membres depuis la création de l'État émirati. Parmi les ministères nommés dans ce gouvernement, il y a cinq femmes. Le Chef du gouvernement a créé deux nouveaux ministères : un ministère chargé de la tolérance et un autre chargé du bonheur. Le premier est dirigé par Mme Loubna Bent Khalid Al-Kassimi, alors que le deuxième est occupé par Mme Hooud Bent Khlafan Al-Rommy. Dans ce gouvernement nommé en février 2016 et aussi dans le gouvernement précédent, les ministères des Affaires étrangères et de la Coopération internationale sont principalement les deux institutions chargées de la gestion de l'action humanitaire des émiratis. L'action du ministère de la Coopération internationale est notamment décisive dans le domaine de la protection des réfugiés.

De 1913 à 1916, période à laquelle le ministère de la Coopération internationale était dirigé par Cheikha Lubna Bent Khalid Al-Kassimi, les Émirats arabes unis ont passé des accords de coopération internationale avec des nombreuses États et organisations internationales. Ces accords ont eu pour objectif de faciliter la vie pour les réfugiés partout dans le monde. Cheikha Lubna El Kassemly a conclu trois accords avec le HCR visant à aider les réfugiés syriens en Jordanie. La nouvelle ministre de la coopération internationale, Rim Bent Ibrahim El-Hashemi a poursuivi l'action gouvernementale en faveur de réfugiées syriens. Elle a annoncé que les Émirats arabes unis ont accueilli 15 000 réfugiés syriens au

cours de l'année 2016²⁶⁶, et qu'au cours des cinq dernières années, les Émirats arabes unis ont fourni plus de 750 millions de dollars pour aider les réfugiés syriens, en particulier dans les pays voisins». Elle a expliqué que « *Les responsables politiques des Émirats arabes unis croient qu'il faut non seulement satisfaire les besoins fondamentaux des réfugiés, mais aussi de maintenir leur dignité et leur donner l'espoir pour l'avenir. Dans les camps de réfugiés mis en place par les Émirats arabes unis, en Jordanie et en Irak du Nord, et même en Grèce, le gouvernement fourni le support de base de la vie, tels que le logement, la nourriture, les soins de santé de base, l'eau et l'assainissement. Nous cherchons également à fournir plus de services non existants tels que la réadaptation, l'éducation, d'urgence et un soutien essentiel à l'alimentation, l'emploi, la formation professionnelle et les soins aux personnes atteintes de maladie mentale* »²⁶⁷.

L'action du gouvernement émirati en faveur des réfugiées ne concerne pas seulement les réfugiés syriens. Le gouvernement émirati exprime toujours sa solidarité envers tous les réfugiés partout dans le monde sans tenir compte de la race ou de la religion. C'est ainsi que le gouvernement a soutenu l'Ouganda pour faire face au problème de l'accueil des réfugiés. En effet, depuis plus de cinquante ans, l'Ouganda accorde le droit d'asile aux personnes qui fuient la guerre et les persécutions en provenance de nombreux pays, dont les pays voisins. Partie aux principales conventions relatives aux réfugiés et aux traités internationaux des droits de l'homme, l'Ouganda accueille actuellement plus de 1,25 million de

²⁶⁶ Elle a déclaré au cours de la conférence des « dirigeants mondiaux » à New York (**date ?**) : « *Il y a cinq ans, avant le début de la crise syrienne, environ 115 000 ressortissants de nationalité syrienne ont vécu et travaillé dans les Émirats arabes unis. Aux Émirats arabes unis il y a plus de 200 000 personnes de différentes nationalités qui composent le tissu d'une société diversifiée, et contributions contribuent efficacement au développement de l'Etat émirati. Cette vérité incontestable est une réponse claire à la vague mondiale de xénophobie. Depuis lors, nous avons accueilli plus de 123 000 Syriens* ».

²⁶⁷ Discours de Madame la ministre de la Coopération internationale des Émirats arabes unis à la conférence des dirigeants mondiaux à New York, le **??** mai 2017.

réfugiés, principalement du Soudan du Sud (69%), de la République démocratique du Congo (18%), du Burundi (4%) et de la Somalie (3%)^{268 269}.

Afin d'aider l'Ouganda à assister les réfugiés sur son territoire, l'ONU a organisé le « Sommet de la solidarité » dans la capitale ougandaise Kampala le 23 juin 2017. Selon l'ONU, Le « Sommet de la solidarité » envers les réfugiés organisé par l'Ouganda avec le soutien des Nations Unies a récolté 358 millions de dollars de promesses d'assistance de la part des bailleurs de fonds. Au cours de ce sommet, Madame Reem Ibrahim El-Hashemi a promis une aide de 18.4 millions de dirhams (équivalent de 5 millions de dollars américains) pour résoudre le problème humanitaire des réfugiés en Ouganda. Madame El-Hashemi a rappelé que la participation des Émirats arabes unis à ce sommet est nécessaire car elle a permis d'obtenir des recommandations et des promesses de contribution qui permettra d'alléger les souffrances des réfugiés et la charge sur les pays qui les accueillent. Elle a souligné que l'accueil des réfugiés est une obligation morale pour les États, mais il est également un engagement de la communauté internationale d'appuyer et soutenir ces pays, autant que possible, et de répondre aux causes profondes des crises et des conflits qui ont conduit au déplacement ou à l'asile.

Section 2 : La participation des Etats fédérés à l'action humanitaire de l'État émirati

Il est difficile de considérer que les Émirats fédérés disposent d'une compétence internationale leur permettant de conclure des traités internationaux concernant les réfugiés. En effet, la Constitution émiratie de 1971 accorde aux institutions fédérales la compétence de conclure les traités dans tous les domaines, y compris les conventions relatives aux réfugiés. En effet, le fédéralisme, non seulement aux Émirats mais aussi dans la plupart des États fédéraux, prive les

²⁶⁸ HCR Rapport de fin d'année 2016, Global Focus, Ouganda, généré le 4/8/2017 <http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/pdfsummaries/GR2016-Uganda-fr.pdf>.

²⁶⁹ Augmentée largement par la crise dans le Soudan du Sud voisin et, dans une moindre mesure, par l'afflux depuis le Burundi et la République démocratique du Congo, la population totale de réfugiés et de demandeurs d'asile en Ouganda était estimée à 982 700 personnes en 2016. À la fin de l'année, l'Ouganda abritait près de 627 900 réfugiés sud-soudanais, 221 900 réfugiés originaires de la République démocratique du Congo et 44 200 réfugiés burundais.

entités fédérées de la souveraineté internationale. Il implique d'ailleurs l'abandon « *par les entités fédérés d'une part de leurs prérogatives exercées jusque-là de façon absolue et souveraine. Cette renonciation se réalise au profit de la nouvelle création juridique : l'Etat fédéral. Dans le cas des Émirats arabes unis, le désistement des Émirats d'une fraction de leurs attributions est effectué de telle façon que parvient à se maintenir, en dépit de cette démission le caractère prépondérant de l'autonome* »²⁷⁰.

En matière d'aide humanitaire, la participation des Émirats fédérés est incontestable. D'abord, l'Émirat d'Abu-Dhabi occupe une place très particulière dans la fédération émiratie. Historiquement, le premier gouverneur de cet Émirat Chikah Zayed Ben Sultan Al-Nhyan a multiplié les aides humanitaires en faveur des réfugiés partout dans le monde. Ses successeurs ont poursuivi la même voie que leur père Zayed en accordant un financement important aux activités visant à aider les personnes en crise humanitaires, y compris les réfugiés (§ 1). L'Émirat de Dubaï quant à lui occupe de plus en plus une place importante dans la fédération émiratie grâce à sa croissance économique, menée depuis longtemps par sa majesté Cheikh Mohamed Ben Rachid Al-Makthom. Celui-ci a créé une cité mondiale pour les services humanitaires dont les aides financière et alimentaire en faveur des réfugiés sont considérables (§ 2).

§ 1. Le financement de la protection internationale des réfugiés par l'Émirat d'Abu-Dhabi

L'Etat fédéral se présente comme une entité politique composée dont la structure juridique est fondée sur une association d'États, et qui se traduit par la superposition, dans le cadre d'une constitution fédérale qui est un véritable pacte, de deux ordres constitutionnels complets, l'ordre constitutionnel de l'entité fédérale et celui des entités fédérées. Ainsi, dans les États fédéraux, la répartition des pouvoirs entre l'entité fédérale et les entités fédérées se fonde sur deux principes fondamentaux : le principe de l'autonomie et le principe de participation. D'une

²⁷⁰ Souad GHAOUTI, *Les Émirats arabes unis : vers une nouvelle expérience fédérative*, thèse, *op. cit.*, p. 261.

part, le principe d'autonomie signifie que toute entité fédérée possède des compétences propres et d'un pouvoir de décision exclusif dans les domaines qui relèvent de sa compétence législative et administrative déterminée par la Constitution et dans lesquels l'entité fédérale ou les autres entités fédérées ne peuvent intervenir. Il en résulte que l'État fédéré dispose de sa propre norme constitutionnelle, mais c'est la constitution fédérale qui prime sur les constitutions des États fédérés. Cette dernière répartit les compétences et garantit l'autonomie constitutionnelle et législative aux États fédérés dans l'exercice de leurs pouvoirs. La Constitution de l'État fédéral pourrait soit énumérer les compétences des entités fédérées, toutes les autres relevant de l'État fédéral, soit énumérer celles de l'État fédéral. Pourtant, une troisième solution est envisageable. En effet, certaines fédérations ont des compétences partagées avec les entités fédérées comme par exemple la confédération suisse et la République fédérale allemande.

Aux Émirats arabes unis, le principe d'autonomie marque absolument le fonctionnement de la fédération. Les institutions de l'État fédéral sont tout à fait autonomes dans l'exercice de leur compétence. Cette autonomie s'inspire des textes de la constitution de 1971. Le Conseil suprême de la fédération dispose du plus grand degré d'autonomie à l'égard des autres institutions fédérales, mais aussi à l'égard des administrations locales des États fédérés. Pour les autres institutions fédérales, il semble que leurs compétences s'exercent presque sous la tutelle du Conseil suprême. Dans le domaine issu de la souveraineté externe de l'État émirati, le chef de l'Etat ou le ministère des Affaires étrangères ne peuvent ratifier une convention internationale au nom des Émirats qu'avec l'autorisation du Conseil suprême. Le même raisonnement s'applique également aux États fédérés. L'article 2 de la Constitution fédérale de 1971 énonce que « *la fédération exerce sa souveraineté, dans toutes les matières qui lui sont dévolues sur tous les territoires et eaux territoriales situés à l'intérieure des frontières internationales des Émirats membres. Simultanément à la création de l'État fédéral émirati, les Émirats arabes indépendants ont décidé d'abandonner leur propre personnalité internationale et de s'intégrer dans la nouvelle construction fédérale qui jouit dès lors exclusivement de la souveraineté externe. Par conséquent, seul l'État fédéral qui*

détient une place dans la société internationale. C'est ainsi que les organes de l'État fédéral qui trace et dirige la politique étrangère de l'Etat émirati sur la scène internationale, et « suivant la répartition des tâches déjà décrite, à savoir la conception au Conseil Suprême, l'exécution au Conseil des ministres et la direction au Président de l'Union, c'est à ce titre que ce dernier nomme les représentants diplomatiques des E.A.U et représente de façon général l'Union, auprès des instances internationales et dans toutes les relations étables entre l'Etat fédéral et les autres Etats »²⁷¹.

Ainsi, même si les États fédérés disposent d'une autonomie à l'égard des institutions de l'État fédéral, leur domaine de compétences est très limité par rapport au domaine des compétences de l'État fédéral. Les États fédérés ne peuvent ni conclure des conventions internationales avec les États tiers et les organisations internationales, même s'ils obtiennent une autorisation du Conseil fédéral car la Constitution émiratie n'autorise pas celui-ci à déléguer ses compétences dans le domaine de la souveraineté externes.

La suprématie de l'État fédéral sur les États fédérés aux Émirats ne signifie pas que ceux-ci ne peuvent pas intervenir dans le domaine humanitaire. En effet, les Émirats fédérés peuvent agir dans le domaine humanitaire et participer foncièrement aux activités visant à aider les réfugiés, sans conclure des accords internationaux avec les États tiers ou les organisations internationales. Par conséquent, rien dans la constitution ou dans la loi n'interdit aux responsables politiques ou aux organisations de la société civile de chaque Émirat de participer à l'action humanitaire des organisations internationales et régionales spécialisées dans ce domaine. Mais, afin de mener ce travail de manière acceptable, il faut coopérer avec les institutions fédérales de l'État émirati. Ainsi, les responsables politiques de l'Émirat d'Abu-Dhabi ont participé personnellement et directement aux activités humanitaires de nombreuses organisations internationales comme le croissant rouge et le HCR. En effet, l'Émirat d'Abu-Dhabi occupe historiquement une place très particulière dans la construction politique des Émirats arabes unis.

²⁷¹ S. Ghaouti, *Les Emirats arabes Unis : Vers une nouvelle expérience fédérative*, thèse, op. cit, p. 250 et s.

Depuis la création de la fédération, le gouverneur d'Abu-Dhabi est élu Président de l'Union fédérale par le Conseil suprême. Plus précisément, le gouverneur de cet Émirat est automatiquement élu président de l'Etat fédéral émirati. Il appartient à la famille Al-Nahian et cela depuis la première élection du fondateur de l'État, Al-Cheikh Zaid Ben Sultan Al-Nahian. L'histoire de cette règle coutumière remonte à l'année 1946 lorsqu'Al-Cheikh Shakbot Ben Zaid Al-Nahian, gouverneur d'Abu-Dhabi, nomme son frère Zaïd gouverneur de la région de l'Est et plus précisément de la ville d'El-Ain. Cette ville était un territoire pauvre. L'Émir Zaïd, gouverneur d'Abu-Dhabi a pris soin de développer économiquement cette région pauvre où il acquit une bonne réputation dans l'ensemble de la région. Graduellement, dans tous les Émirats, la frustration des chefs de clans grandis, puisque les revenus du pétrole, qui sont croissants, ne sont pas réinvestis dans l'Émirat pour améliorer la qualité de vie. Plus tard, le 6 août 1966, avec l'appui de la famille Al-Nahian, Cheikh Zaïd prend le pouvoir dans l'Émirat d'Abu-Dhabi, il va très rapidement développer et moderniser son émirat tout en redistribuant la rente pétrolière au bénéfice des émirats voisins moins fortunés²⁷².

Suite à l'annonce du retrait britannique, Cheikh Zaïd a favorisé la création d'une fédération, et ce nonobstant une rivalité de longue date et des conflits récents opposant Abu-Dhabi et Dubaï. Malgré la prépondérance de l'Émirat d'Abu-Dhabi par sa taille géographique, par sa richesse naturelle et par sa force militaire, Cheikh Zaïd a accordé à Dubaï un droit de veto au Conseil suprême et le même nombre de représentants au Conseil national fédéral. Cependant, l'Émirat d'Abu-Dhabi se démarque des autres émirats fédérés par les transformations qui ont contribué à la modernisation et au développement de l'administration dans la nouvelle construction de l'Etat émirati. De ce fait, cet émirat pouvait se prévaloir d'une certaine expérience de ses hommes politiques et fonctionnaires, rodés aux techniques de la gestion et souvent pourvus de connaissances théoriques amassées dans les universités arabes ou américaines. C'est tout naturellement que les

²⁷² T. Cadro, *Émirats arabes unis : Histoire et géographie*, Coll. Monde Arabe/Monde musulman, Collection dirigé par Mathieu Guidère, De Boeck, 1^{er} édition, Louvain-la-Neuve, 2015, p. 59.

différents gouvernements fédéraux héritent du potentiel humain qualifié d'Abu-Dhabi.

Concernant son action humanitaire, l'Émirat d'Abu-Dhabi a lancé un projet important consistant à créer un hôpital humanitaire mobile. Ce projet a été élaboré par l'association humanitaire *Zaid Giving* afin de fournir des services médicaux spécialisés et gratuits aux patients qui en ont besoin aux Émirats et à l'étranger. Une telle initiative avait obtenu des réalisations notables au niveau local mais aussi au niveau mondial sous le patronage de Son Altesse Cheikh Hamdan Bin Zayed Al Nahyan, représentant du Souverain dans la région de l'Ouest, et le président de l'Autorité des Croissants rouges des Émirats arabes unis, qui a fourni tout le soutien pour le succès de ce projet humanitaire dont les bénéficiaires sont principalement les réfugiés dans le monde entier.

À ce propos, il convient de noter que le projet de l'hôpital-mobile humanitaire lancé par l'Émirat d'Abu-Dhabi est mis en œuvre en partenariat avec les ministères de la Santé dans les pays d'accueil. Cet hôpital est destiné à accueillir les personnes n'ayant pas les moyens d'obtenir les services médicaux urgents, en particulier les enfants et les personnes âgées, en privilégiant les régions éloignées dépourvues de services médicaux. Ainsi, l'hôpital mobile humanitaire fournit un grand nombre de soins thérapeutiques, la chirurgie, la prévention des maladies, l'éducation et la formation des bénéficiaires des services.

Ainsi, l'hôpital mobile humanitaire est le premier hôpital civil mobile dans le monde, avec des équipements médicaux de pointe dont l'équipe est composée d'un groupe de spécialistes de haut niveau. Cette équipe est constituée de médecins spécialistes, des infirmiers et des techniciens, qui reçoivent des patients presque tous les jours. Cette équipe est chargée de la distribution des médicaments, de traitements gratuits, ainsi que l'information du public dans le pays hôte sur les maladies communes, en particulier les maladies chroniques et infectieuses, et leur prévention.

En réalité, l'hôpital mobile humanitaire émirati est divisé en trois catégories. D'abord, le personnel médical permanent, qui comprend la catégorie du personnel administratif, technique et médical. Ensuite, les divers organismes gouvernementaux et privés et le personnel médical qui coopèrent avec l'initiative, comme le ministère de la Santé et le ministère des forces armées des Émirats arabes unis et les hôpitaux du secteur public et privé. Enfin, la catégorie des bénévoles consultants et spécialistes de l'intérieur et de l'extérieur du pays.

En ce qui concerne le déroulement de service médical garanti par ce projet humanitaire, l'hôpital reste pendant trois mois consécutifs dans chaque pays où il fournit ses services médicaux pour assurer un diagnostic efficace et un traitement approprié²⁷³.

En effet, depuis son lancement en juin 2009 au Soudan du Sud, l'hôpital mobile humanitaire a été en mesure d'accomplir sa mission à des centaines de milliers de patients dans plusieurs pays comme le Soudan, la Bosnie-Herzégovine, l'Égypte, le Maroc, Haïti, le Liban, la Syrie, l'Erythrée et l'Indonésie, où il est devenu un modèle unique dans le domaine humanitaire international.

Le personnel médical des divers hôpitaux publics et privés des Émirats arabes unis peut exercer dans l'hôpital mobile humanitaire en participant aux diverses fonctions médicales, administratives et techniques menées par le Programme national d'intervention d'urgence (EMPRES). Ce personnel a la possibilité de faire du bénévolat pour atténuer les souffrances des patients nécessitant des soins à l'intérieur et à l'extérieur du pays.

Enfin, il importe de noter que l'hôpital mobile humanitaire comprend des équipes formées de représentants appartenant aux divers organismes publics et privés tels que le Ministère de la Santé, le ministère de l'Intérieur, l'Autorité

²⁷³ L'hôpital humanitaire international émirati comprend 25 lits équipés. Il abrite également des unités chirurgicales spécialisées, du matériel médical, des unités de soins intensifs, une pharmacie, un laboratoire, un service de radiologie, un service d'entretien, des unités de production d'électricité et des fournitures médicales pour une durée limitée. Durant ces dernières années, l'équipe médicale de l'hôpital a réussi à mener des centaines d'opérations chirurgicales, dont plus de cent à cœur ouvert

nationale de gestion des situations d'urgence, l'Autorité sanitaire d'Abu-Dhabi, la Fondation du Croissant-Rouge des Émirats arabes unis, Zayed Bin Sultan Al Nahyan Fondation caritative et humanitaire, le travail humanitaire Zakat Fund, Emirates News Agency, Abu Dhabi Media et la Chambre de commerce et d'industrie d'Abu Dhabi.

§ 2. La Cité mondiale des services humanitaires de l'Émirat de Dubaï

Avant de s'attacher à l'étude de la Cité mondiale des services humanitaires de l'Émirat de Dubaï, il serait judicieux de présenter une analyse de la position géographique de la ville de Dubaï, un facteur important qui lui a permis de jouer un rôle de leader mondial dans le monde des affaires ainsi que sur le plan des aides humanitaires.

En effet, Dubaï est situé dans le Golfe Arabo-Persique qui s'étend sur environ 1000 km de long avec une largeur moyenne de 300 km. Il s'agit incontestablement de la plus ancienne voie maritime de commerce du monde. Ainsi, au quatrième millénaire avant Jésus-Christ, plusieurs marins naviguaient à travers le Golfe, puis des échanges se sont organisés entre la civilisation sumérienne de basse Mésopotamie et les civilisations de l'Indus²⁷⁴. Rappelons que Dubaï est une ville²⁷⁵ et en même temps un des sept émirats des Émirats arabes unis. L'Émirat de Dubaï est situé au sud-est de l'Arabie saoudite et du Sultanat d'Oman, au bord du Golfe Arabo-Persique. La ville de Dubaï constitue le premier port et également la première ville par sa population de toute la Fédération des Émirats arabes unis. Située sur une boucle du bras de mer²⁷⁶, la ville, s'est dotée d'un port naturel permettant un commerce florissant qui accéléra son développement. Par ailleurs, Dubaï a pour spécificité de se trouver à proximité des villes de Sharjah, d'Oum al Qaiwaïn et d'Ajman capitales des trois émirats voisins. Ces quatre villes forment ensemble une agglomération rassemblant plus de 2,3 millions d'habitants. Notons que deux ports de Dubaï, à savoir « port Rashid » et

²⁷⁴ A. Bourgey, « L'histoire des Émirats arabes du Golfe », *Hérodote*, vol. 133, no. 2, 2009, pp. 93

²⁷⁵ Dubaï est la capitale de l'Emirat du même nom.

²⁷⁶ Appelé le Khor Dubaï

« Port Jebel Ali » transformés en zone franche sont devenus parmi les premiers ports à conteneurs du monde. Il s'agit du deuxième émirat sur le plan de la superficie (83 600 km² soit 5% du territoire national), après Abu Dhabi. Dubaï est ouvert sur le Golfe Arabo-Persique et situé entre les émirats de Sharjah au nord et à l'est et d'Abu Dhabi au sud. La majeure partie du territoire est occupée par le désert du Rub al-Khali. En raison de l'épuisement graduel de ses ressources l'Émirat de Dubaï, diversifie son économie et essaie d'attirer les investisseurs étrangers²⁷⁷.

En 1799, la tribu bédouine des *Bani Yas* s'installa à l'endroit actuel de la ville de Dubaï. Ladite cité doit alors se prémunir contre la menace de la tribu des Qawasim qui tenta de s'en emparer avant d'être occupée par les Britanniques en 1819²⁷⁸. En 1830, Dubaï n'est alors qu'un simple village occupé par des pêcheurs de perles appartenant à la tribu des *Bani Yas*. Son activité est facilitée par sa position dans le Khor Dubaï. A cette époque, Dubaï faisait partie des annexes de la ville d'Abu Dhabi. Dubaï accéda à l'indépendance avec la création des Émirats arabes unis en 1971. A Dubaï la population autochtone ne représente que 5 % du total de sa population²⁷⁹.

Comme l'a évoqué C. Piquet, la tradition tribale organisant les villes et les émirats constitua un moyen facilitant la mise en place du système administratif et législatif fédéral²⁸⁰. Ainsi, aux Émirats arabes unis, l'organe exécutif se compose du chef de l'État Cheikh Khalifa Ben Zayed Al Nahyan et de son vice-Président, le Cheikh Mohammed Ben Rashid Al Maktoum élu le 4 Janvier 2006, par les membres du Conseil suprême. Parallèlement, le Cheikh Mohammed Ben Rashid Al Maktoum devint le souverain de Dubaï après le décès de son frère Cheikh

²⁷⁷ <http://www.mfe.org>. Ministère des affaires étrangères. Maison des Français de l'étranger. Site officiel consulté le 5 mars 2016

²⁷⁸ La présence britannique dans le Golfe favorisait les activités liées à la mer : la pêche des perles, le commerce maritime et les constructions navales.

²⁷⁹ Government of Dubai, Dept. of Tourism and Commerce Marketing, Operations and Marketing Division. V. <https://www.visitdubai.com/fr/department-of-tourism> Site officiel

²⁸⁰ C. PIQUET, *Les pays du Golfe. De la perle à l'économie de la connaissance Les nouvelles terres du libéralisme*, éd. A. Colin, 2013

Maktoum Ben Rashid Al Maktoum²⁸¹. Le Cheikh Mohammed Ben Rashid Al Maktoum est également le Premier ministre et le ministre de la Défense des Émirats arabes unis. Par conséquent, il est responsable avec les autres ministres devant le chef de l'Etat et devant le Conseil suprême des Émirats arabes unis. D'ailleurs, le Cheikh Mohammed Ben Rashid Al Maktoum fut à l'origine de la mutation de Dubaï puisqu'il créa des quartiers comme Internet City ou Média City. Le Cheikh Mohammed visait l'avenir, puisque, dès 2007 il avait l'idée de mettre en œuvre le projet « *Dubaï Strategic Plan 2015* ²⁸² ». Ce dernier avait pour objectif d'affermir la position de Dubaï en tant que centre économique et financier mondial. En 2010, le Cheikh Mohammed Ben Rashid Al Maktoum mit en place un nouveau programme « *Vision 2021* » qui a pour fin de faire des Émirats arabes unis un pays de premier plan dans le monde²⁸³. Aussi, le tourisme devint un secteur privilégié pour diversifier les ressources de l'Émirat de Dubaï.

Mondialement, Dubaï se considère comme une capitale du monde des affaires internationales. Sa renommée se fonda singulièrement grâce à sa position géographique privilégiée et aussi grâce à son ensemble d'infrastructures modernes. Par conséquent, Dubaï est un lieu représentatif pour l'organisation de rencontres des ONG humanitaires.

Après avoir présenté une analyse globale sur Dubaï, nous nous intéresserons à l'étude de la Cité mondiale des services humanitaires à l'Émirat de Dubaï. À ce propos, rappelons que la position géographique de Dubaï ainsi que ses infrastructures ont fait d'elle un carrefour de grande ampleur pour les entreprises internationales ainsi que pour les ONG humanitaires. A cela s'ajoute, les capacités énormes de son aéroport à gérer au niveau logistique les aides matérielles des ONG et notamment pour la gestion intelligente des stocks à l'aéroport. Tout cela dote Dubaï d'une position de premier rang en matière d'organisation des ONG

²⁸¹ <http://uae-embassy.ae/Embassies/fr%20%E2%80%8E/sitebar/3>. Consulté le 4 juillet 2017.

²⁸² Julien DAMON. V. https://www.lesechos.fr/06/08/2015/LesEchos/21995-040-ECH_les-palmes-de-sable-de-dubai.htm. Consulté le 4 juillet 2017.

²⁸³ La rédaction (lepetitjournal.com/Dubaï) le 21 septembre 2016.V. <http://www.lepetitjournal.com/dubai/societe/histoire/226821-emirats-emirs-qui-est-qui>. Consulté le 3 septembre 2017.

humanitaires. Ne perdons pas de vue les législations souples à Dubaï ainsi que sa zone franche²⁸⁴ qui attirent les investisseurs ainsi que le secteur des services.

Dubaï dispose du plus grand hub humanitaire au monde. Il s'agit d'une large plateforme d'où partent la majeure partie des convois humanitaire internationaux. La Cité mondiale des services humanitaires possède un espace de stockage très large, ce qui permet aux agences de l'organisation de Nations-Unies et aux ONG humanitaires comme nous l'avons évoqué plus haut, de subvenir rapidement aux besoins des victimes des catastrophes humanitaires. En plus de cela, Dubaï a une plateforme regroupant différents modes de transport, la logistique et les services à valeur ajoutée tels que la préparation et l'assemblage légers dans sa zone franche sous contrôle douanier unique²⁸⁵. La Cité mondiale des services humanitaires de Dubaï offre aux ONG humanitaires des autres pays la possibilité de renforcer leurs contacts avec les acteurs traditionnels de l'aide humanitaire internationale²⁸⁶. De même, cette Cité mondiale est une aubaine pour développer des liens étroits avec de nouveaux acteurs de l'humanitaire, comme les ONG locales ou les États du Golfe²⁸⁷. En outre, cette Cité humanitaire de Dubaï d'une superficie de 52 000 m² est un lieu d'échange pour les crises humanitaires qui touchent le Moyen-Orient. Enfin, cela permet aux ONG humanitaires de nouer des partenariats et d'accéder à des financements²⁸⁸.

En définitive, rappelons qu'à Dubaï, grâce à sa diversification économique sur les plans touristique, industriel²⁸⁹, financier, des nouvelles technologies de la communication et de l'information, de la science et de la recherche, a su organiser annuellement un Salon de l'aide humanitaire et du développement international à

²⁸⁴ Jebel Ali, la première zone franche établie aux EAU reste aujourd'hui la plus étendue, concentre le plus grand nombre d'entreprises et constitue un point de réexportation essentiel.

²⁸⁵ <https://www.visitdubai.com/fr/business-and-investment/business-incentives/dubai-free-zones/dubai-logistics-city>. Consulté le 9 juin 2017.

²⁸⁶ <http://info.arte.tv/fr/les-emirats-arabes-unis-moteur-de-lhumanitaire>. Consulté le 9 juin 2017.

²⁸⁷ <http://www.ihc.ae> Site officiel. Consulté le 9 juin 2017

²⁸⁸ <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-humanitaire-d-urgence/actualites-et-evenements/evenements/article/a-la-rencontre-des-acteurs-de-l> Consulté le 9 juin 2017. Site officiel

²⁸⁹ Dubaï est le troisième pôle mondial après Hong Kong et Singapour

Dubaï (DIHAD)²⁹⁰, début avril. Cela démontre réellement que Dubaï est devenue la Cité cosmopolite de l'humanitaire. D'ailleurs, les émirats concourent activement à faire de leur capitale une incontestable « cité-monde ²⁹¹ ». A cet effet, comme l'a précisé M. Hay c'est « *l'ambition exacerbée de Cheikh Mohammed Ben Rachid Al Maktoum qui a mis Dubaï sur le devant de la scène* »²⁹².

²⁹⁰ <http://www.acted.org/fr/duba-acted-participe-rassemblement-acteurs-humanitaires>. Consulté le 10 juin 2017.

²⁹¹ A. Bourgey, « L'histoire des Émirats arabes du Golfe », *Hérodote*, vol. 133, no. 2, 2009, pp. 92-99.

²⁹² M. Hay, *A quoi sert Dubaï, ville miroir?* V. <http://www.slate.fr/story/81005/dubai-ville-miroir>. Consulté le 4 juillet 2017

Chapitre II

L'action humanitaire de la société civile émiratie en faveur des réfugiés

Comme son titre l'indique, notre chapitre traitera la question de l'action humanitaire de la société civile des Émirats arabes unis relative aux réfugiés. De prime abord, nous commencerons par définir ce qu'est la société civile. En effet, il s'agit d'un concept dont le caractère serait équivoque. Rappelons que, dans l'esprit de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, la loi du 21 août 1790 fut votée en reconnaissant aux citoyens « *le droit de s'assembler paisiblement et de former entre eux, des sociétés libres, à charge d'observer les lois qui régissent tous les citoyens* ». Le Livre blanc de la gouvernance de l'Union européenne, de son côté, définit la société civile comme un groupement d'« organisations syndicales et patronales, les organisations non gouvernementales, les organisations professionnelles, les organisations caritatives, les organisations de base, les organisations qui impliquent les citoyens dans la vie locale et municipale, avec une contribution spécifique des églises et communautés religieuses²⁹³ ». Par ailleurs, selon Anaïs Casanova²⁹⁴, la société civile se fonde juridiquement sur la liberté d'association reconnue par l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques : « *Toute personne a le droit de s'associer librement avec d'autres, y compris le droit de constituer des syndicats et d'y adhérer pour la protection de ses intérêts...* ». De ce fait, dans le cadre de notre étude sur la société civile émiratie, nous nous intéresserons à l'action humanitaire du Croissant-Rouge émirati, d'une part (**Section 1**) et au financement accordé par les organisations non gouvernementales, d'autre part (**Section 2**).

²⁹³ Livre blanc de la gouvernance européenne, Bruxelles, le 25.7.2001, Commission des Communautés européennes, p.17

²⁹⁴ « Le statut juridique des organisations non gouvernementales » in Actes de la Table Ronde *Société civile, citoyenneté et pouvoir local*, Sarah Ben Nefissa, Maggy Grabundzija et Jean Lambert (dir.) Sanaa, 1-3 juillet 2006, pp. 145-166

Section 1. L'action humanitaire du Croissant-Rouge émirati

Le Croissant-Rouge émirati est une société nationale des Émirats arabes unis ayant joué un rôle majeur dans la région et dans le monde²⁹⁵. Il comprend des volontaires et des employés qui fournissent des services de secours en cas de catastrophe, l'aide aux victimes de conflits ainsi que la formation aux premiers secours et le rétablissement des liens familiaux²⁹⁶. Conformément à l'article 3 alinéa 2 des statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, le Croissant-Rouge émirati est une « organisation nationale autonome » qui fournit un cadre indispensable à l'activité de ses volontaires et de ses collaborateurs. Dans un premier temps, nous étudierons l'histoire de la création du Croissant-Rouge aux Émirats (A). Ensuite, nous analyserons la question de la participation de celui-ci à l'amélioration de la situation des réfugiés (B).

§ 1. La création du Croissant-Rouge des Émirats arabes unis

La Société nationale du Croissant-Rouge des Émirats arabes unis fut créée le 31 janvier 1983²⁹⁷. Elle a eu la reconnaissance internationale lors de son adhésion à la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en 1986. A ce titre, nous rappelons que sur la base de l'article 4 des Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, adoptés par la XXVe Conférence internationale de la Croix-Rouge à Genève en octobre 1986 et amendés par la XXVIe Conférence internationale de la Croix-Rouge à Genève en décembre 1995, le Croissant-Rouge émirati remplit les conditions de sa reconnaissance internationale²⁹⁸. D'autre part, il serait opportun de

²⁹⁵ Selon le site officiel de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix Rouge et du Croissant Rouge, « les Émirats arabes unis sont le premier État non occidental à se classer parmi les dix principaux pays donateurs en termes de nombre d'habitants – leur aide publique au développement dépasse la cible de 0,7 % du PIB fixée par les Nations Unies ».

²⁹⁶ <http://www.ifrc.org/fr/vision-et-mission/mouvement/societes-nationales/>

²⁹⁷ Nous sommes le croissant rouge émirati in <https://www.rcuae.ae/>, consulté le 3 juillet 2017

²⁹⁸ Pour être reconnue comme Société nationale [...], la Société doit satisfaire aux conditions suivantes :

1. Être constituée sur le territoire d'un Etat indépendant où la Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et malades dans les forces armées en campagne est en vigueur.

noter que les demandes de reconnaissance sont étudiées par le CICR et la Fédération internationale de façon conjointe. Il s'agit d'une mission assurée par la Commission conjointe CICR/Fédération internationale pour les Statuts des Sociétés nationales. Celle-ci comprend trois représentants de chacune des deux institutions basées à Genève et un Président²⁹⁹.

Comme l'a précisé Virginie TROIT, la déléguée générale du Fond Croix-Rouge, le caractère souverain de chaque émirat « *en matière de solidarité a permis de dynamiser un secteur riche en associations caritatives locales et internationales* »³⁰⁰. Cela a entraîné un développement de celles-ci dans les années 1980 et 1990³⁰¹.

Ceci dit, une nouvelle donne dominera les débats concernant les législations relatives aux réfugiés, ce qui aura un impact considérable sur le travail énorme fourni par le Croissant-Rouge émirati, au même titre que les ONG du reste du monde. En effet, depuis les attaques du 11 septembre 2001 aux États-Unis, les questions de sécurité imposent une nouvelle logique, y compris en matière de

-
2. Etre dans cet Etat l'unique Société nationale de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge et être dirigée par un organe central qui seul la représente auprès des autres composantes du Mouvement.
 3. Etre dûment reconnue par le gouvernement légal de son pays sur la base des Conventions de Genève et de la législation nationale comme société de secours volontaire, auxiliaire des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire.
 4. Jouir d'un statut d'autonomie lui permettant d'exercer son activité conformément aux Principes fondamentaux du Mouvement.
 5. Faire usage du nom et de l'emblème de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge conformément aux Conventions de Genève.
 6. Posséder une organisation lui permettant de remplir les tâches définies dans ses statuts, y compris la préparation dès le temps de paix aux tâches qui lui incombent en cas de conflit armé.
 7. Etendre son action à l'ensemble du territoire de l'Etat.
 8. Recruter ses membres volontaires et ses collaborateurs sans distinction de race, de sexe, de classe, de religion ou d'opinion politique.
 9. Adhérer aux présents Statuts, participer à la solidarité qui unit les composantes du Mouvement et collaborer avec elles.
 10. Respecter les Principes fondamentaux du Mouvement et être guidée dans son action par les principes du droit international humanitaire.

²⁹⁹ https://www.icrc.org/fre/assets/files/other/cd07_7-3_nsstatutesjointcom_annex4_final_fra.pdf, consulté le 3 juillet 2017. Site officiel.

³⁰⁰ VIRGINIE TROIT, « Histoire et enjeux de l'aide internationale des émirats arabes unis : une stratégie de bailleur fédérale, entre pluralité et unité », 10 juillet 2015, observatoire des questions humanitaires, IRIS p.6

³⁰¹ *Idem*

réfugiés, et ont épisodiquement dissimulé les intérêts légitimes des personnes en quête de protection. Dans cette optique, au lendemain des attentats du 11 septembre, plusieurs Etats ont réformé leur dispositif d'asile sous un angle majoritairement sécuritaire et ont consolidé les procédures de demande d'aile et ont mis en place des modifications significatives, en étendant particulièrement les mobiles de détention ou en réévaluant les demandes dans le but de repérer des menaces éventuelles à la sécurité. Par ailleurs, d'autres mesures telles que le « profilage » en raison de l'appartenance religieuse ou ethnique sont devenues de plus en plus banales. De même, les bases de données censées à l'origine faciliter le traitement des demandes d'asile sont transformées en dispositifs au service du maintien de l'ordre public. C'est dans cet esprit que Michael O'Flaherty³⁰² a relevé, dans une tribune du « Monde » qu' « une politique respectueuse des droits de l'homme est le meilleur moyen d'intégrer les réfugiés³⁰³ ».

De même, rappelons que les Etats recevant les réfugiés à l'instar de la France, ont mis en place une liste de pays sûrs³⁰⁴ dont les ressortissants sont exclus du droit à demander l'asile. Les États conservent le droit de déterminer leur propre liste. C'est ainsi qu'en France, cette liste est fixée par l'OFPRA³⁰⁵. Comme l'a précisé G. Vincent, l'asile était « *censé protéger des personnes mises en danger du fait de leur appartenance à tel ou tel groupe, certaines personnes en sont aujourd'hui exclues du fait même de leur appartenance à un groupe* »³⁰⁶. Rappelons que pour encadrer cette marge de manœuvre de liste des pays d'origine sûrs, les conclusions No. 15 (XXX) de 1979 et 58 (XL) de 1989 sur les réfugiés sans pays d'asile et les flux irréguliers de demandeurs d'asile précisent, à ce propos, que le concept de « *pays d'origine sûr* » doit être appliqué de façon équitable afin de ne pas s'orienter vers un refus d'accès aux procédures d'asile ou de violer le principe de non-refoulement, évoqué plus haut.

³⁰² Michael O'Flaherty est le directeur de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne.

³⁰³ Le Monde, 03.08.2017, http://www.lemonde.fr/idees/article/2017/08/03/michael-o-flaherty-un-dangereux-amalgame-entre-immigration-et-securite_5168155_3232.html. Consulté le 3 juillet 2017

³⁰⁴ Décision du 9 octobre 2015 fixant la liste des pays d'origine sûrs.

³⁰⁵ G. Vincent, « Migrants et réfugiés, ou la reconnaissance comme tri », in *Sens-Dessous*, vol. 4, n°. 2, 2008, pp. 67-79.

³⁰⁶ *Ibid.*, p.75

Ainsi, ces nouvelles mesures amorcées depuis les attentats du 11 septembre 2001 ont posé des difficultés significatives aux actions du Croissant-Rouge émirati. Cela a entraîné donc une adaptation de la politique du Croissant-Rouge émirati. En outre, les attentats du 11 septembre 2001 provoquèrent une consolidation du contrôle des organisations caritatives en lien avec l'étranger. La stigmatisation des organisations islamiques entraîne un contrôle plus rigoureux sur les organisations nationales finançant des programmes à l'étranger. Dans ce sens, depuis 2006, le département *Islamic Affairs for Charitable Activities* (IACAD) des Émirats devient pointilleux sur le contrôle de tous les acteurs de la « charité³⁰⁷ », notamment les mosquées, y compris les antennes des ONG « occidentales », en se basant sur des législations plus restrictives³⁰⁸. En parallèle, l'émir de Dubaï lance une série de projets innovants confortant l'aide comme instrument de souveraineté et de *soft power*. En 2002, il organise la première édition du « *Dubai International Humanitarian Aid & Development Conference & Exhibition* » (DIHAD), une conférence annuelle régionale sur l'aide humanitaire et le développement³⁰⁹.

§ 2. La participation du Croissant-Rouge émirati à l'amélioration de la situation des réfugiés

Les réfugiés vivent une situation de vulnérabilité permanente. Il conviendrait de souligner une question primordiale à savoir « la protection » des réfugiés en droit international renvoie à la protection des droits et libertés fondamentales de la personne garantie dans le pays d'origine. Cette approche considère que la protection accordée par la communauté internationale constitue fondamentalement une forme de protection de substitution par rapport à la protection nationale que les États devraient assurer³¹⁰. Dans notre étude, nous nous intéresserons à l'amélioration, dans le sens de l'utilisation des moyens par le

³⁰⁷ www.iacad.gov.ae. Consulté le 3 juillet 2017. Site officiel

³⁰⁸ *Idem*

³⁰⁹ Organisée sous le patronage de l'émir de Dubaï, cette conférence réunit les principales agences onusiennes, des organisations gouvernementales et non gouvernementales, des fondations, des personnalités du monde académique, des médias et des entreprises innovantes dans le champ humanitaire. Notons que la France participa du 24 au 26 mars 2015 à une des conférences de la (DIHAD).

³¹⁰ Sous la direction d'Erika Feller, Volker Türk et Frances Nicholson, *La protection des réfugiés en droit international*, éd. groupe de Boeck s.a, éd. Larcier, 2008, p. 67

Croissant-Rouge pour apporter des aides aux réfugiés. Rappelons également que tous les États membres du Conseil de coopération du Golfe (Arabie saoudite, Bahreïn, Émirats arabes unis, Koweït, Oman et Qatar) ne sont signataires ni de la Convention de 1951, ni du Protocole de 1967. Aussi ces Etats ne disposent pas de dispositions législatives ou réglementaires encadrant le traitement des réfugiés. L'UNHCR tenta d'encourager un respect des principes du droit des réfugiés et à étendre le droit de l'asile dans les pays du Golfe. Pour ce faire, il incite à la promulgation de lois nationales sur les réfugiés et l'adhésion à la Convention de 1951³¹¹.

C'est pour cela qu'en dehors des moyens juridiques et institutionnels, l'effort des ONG reste l'instrument le plus efficace concrètement pour apporter une aide réelle aux personnes concernées. En effet, nous verrons la place prépondérante accordée par le Croissant-Rouge des Émirats arabes unis aux réfugiés originaires de certains pays qui connaissent des tensions politiques actuellement.

Comme nous le savons, dans le cadre de ses missions humanitaires, le Croissant-Rouge émirati a contribué activement à la protection des réfugiés du Kosovo, de Syrie ainsi que du Yémen et de la Palestine. Nous nous contenterons d'étudier uniquement les quatre pays indiqués.

En effet, dans son ouvrage sur l'aide du Croissant-Rouge émirati au Kosovo, Philippe-Xavier PAULY précise que ce dernier dépensa 83 millions de dollars dans ce pays³¹². De plus, le Croissant-Rouge a fait bénéficier à travers ses aides les veuves, les orphelins ainsi que les individus nécessiteux³¹³.

Dès le début de la guerre civile et en dépit des critiques visant le Koweït, l'Arabie saoudite et les Émirats arabes unis, ces derniers ont autorisé des millions

³¹¹ <http://www.unhcr.org/fr/4ad2f57f2.pdf>, consulté le 22 juin 2017. Site officiel.

³¹² P.-X. PAULY, *ONG islamiques au Kosovo*, éd. L'âge d'homme, 2005, p.22.

³¹³ *Ibid.*, p.21.

de Syriens à entrer dans leurs territoires. Les gouvernements desdits pays affirment que les réfugiés syriens préfèrent s'orienter vers les pays d'Europe³¹⁴.

Si nous prenons le cas syrien, rappelons que les Émirats arabes unis assurent qu'ils ont reçu plus de 100 000 réfugiés syriens en prolongeant leurs permis de séjour ou en renouvelant leurs visas, en affirmant également que 17 000 étudiants syriens ont été accueillis dans leurs écoles depuis 2011.³¹⁵ « Depuis le début de la crise en 2011, les Émirats ont accueilli plus de 100 000 Syriens à qui ils ont accordé des permis de résidence », et environ 250 000 Syriens y vivent actuellement.³¹⁶ Avec l'autorisation du gouvernement jordanien, le Croissant-Rouge des Émirats arabes unis a mis en place le camp de Mrajeeb al-Fhood en 2013³¹⁷.

Par ailleurs, mettons l'accent sur le rôle très actif de de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) dans sa collaboration technique avec le Croissant-Rouge émirati. En effet, l'OIM a mis en place « un soutien technique en matière de gestion d'un nouveau camp de réfugiés accueillant des familles syriennes vulnérables qui cherchent refuge en Jordanie »³¹⁸.

De son côté, la situation instable au Yémen a incité le Croissant-Rouge émirati à lancer un programme de collecte de fonds sous le slogan « Yemen, We Care » (« Aidons le Yémen »). Ceci a permis de réunir plus de 15 millions de

³¹⁴<http://fr.euronews.com/2015/09/30/aide-aux-refugies-les-pays-du-golfe-se-defendent>, consulté le 8 août 2017

³¹⁵ *Idem*

³¹⁶ Agence France-Presse DUBAÏ, voir : <http://www.lapresse.ca/international/crise-migratoire/201509/09/01-4898997-accueil-de-refugies-syriens-les-emirats-se-defendent-face-aux-critiques.php>, consulté le 8 août 2017

³¹⁷ Ledit camp propose « des caravanes neuves, trois repas par jour pour chaque réfugié, des services médicaux, de l'eau potable et des installations sanitaires ainsi qu'un accès à l'éducation ». Ce camp, dirigé par le Croissant-Rouge émirati, est qualifié de « camp de réfugiés cinq étoiles ». En effet, ce camp fait bénéficier les réfugiés de plusieurs avantages puisque chaque réfugié obtient trois repas chauds par jour, préparés sur place par une entreprise de restauration jordanienne. De plus, des boîtes en aluminium à emporter sont délivrées directement chez les résidents. Un soin particulier fut réservé aux malades atteints du diabète en leur fournissant un menu adapté.

³¹⁸ La fonction principale de l'OIM dans le camp est d'offrir des services d'orientation et d'accueil aux nouveaux arrivants, de mettre en place des mécanismes de gouvernance et de participation communautaire, et de fournir un soutien technique au Croissant-Rouge en matière de coordination et de gestion du camp. V. <https://www.iom.int/fr/news/loim-soutient-la-societe-du-croissant-rouge-des-emirats-arabes-unis-dans-un-nouveau-camp-de>

dollars US ainsi que 15 000 tonnes de secours à au moins 620 000 personnes au Yémen. En outre, le Croissant-Rouge émirati a accordé 50 millions de dirhams des Émirats arabes unis à des projets « eau et assainissement » pour la reconstruction de ce pays³¹⁹.

Comme toutes les Sociétés nationales, le Croissant-Rouge émirati se doit de fournir des efforts considérables pour garantir aux migrants « un accès à l'assistance humanitaire, aux services essentiels et à un appui juridique »³²⁰. En outre, chaque société nationale de secours devrait avoir un « accès effectif et inconditionnel à tous les migrants, quel que soit leur statut juridique³²¹ ». Néanmoins, les sociétés nationales n'ont souvent qu'un accès réduit pour offrir des services de santé, d'éducation ou sociaux aux réfugiés³²². Cela s'explique par le fait que cet accès devrait être gérées par le gouvernement fédérale ou sous son autorisation explicite.

Cela étant, il faudrait mettre l'accent sur le rôle prépondérant joué par le Croissant-Rouge émirati dans l'amélioration de la situation psychologique des réfugiés. En effet, les réfugiés ont vécu dans des conditions très difficiles, des tortures physiques et psychologiques et des séparations forcées des membres de leurs familles fuyant les guerres. Toutes ces situations vont affecter la santé psychologique des réfugiés.³²³ La traversée par bateau ou à pied des réfugiés pour arriver au pays de destination fait partie des éléments qui marquent ces personnes³²⁴. Le caractère vulnérable de ces individus extrêmement sensibles incite

³¹⁹ <https://www.icrc.org/fr/document/yemen-secours-croix-rouge-croissant-rouge>, consulté le 8 août 2017

³²⁰ « Migration : Garantir l'accès, la dignité, le respect de la diversité et l'intégration sociale, Document de référence », Fédération internationale des Sociétés de la Croix- Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 2011.p.17 www.ifrc.org. Site officiel.

³²¹ Idem

Document de référence », Fédération internationale des Sociétés de la Croix- Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 2011.p.17 www.ifrc.org Site officiel.

³²² « Migration : Garantir l'accès, la dignité, le respect de la diversité et l'intégration sociale, Document de référence », Fédération internationale des Sociétés de la Croix- Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 2011.p.17 www.ifrc.org Site officiel.

³²³ D. MISEREZ, « Les déracinés » in *Réfugiés-Les traumatismes de l'exil. Le rôle humanitaire de la Croix Rouge et du Croissant Rouge*, basé sur le séminaire Croix-Rouge/Croissant-Rouge, 1987, Vitznau,Suisse, éd. Bruylant,1987, Bruxelles, p.21

³²⁴ *Ibid.*, p.22

le Croissant-Rouge émirati à adopter des actions humanitaires qui prennent en considération la dimension psychologique fragile des réfugiés.

Cela dit, notons que pour le cas de réfugiés palestiniens, en 2014, l'Émirat d'Abou Dhabi a signé avec le Croissant-Rouge émirati ainsi que l'UNRWA, « un accord pour une aide de 150 millions de dirhams, soit 41 millions de dollars »³²⁵. À ce propos, le Président du Croissant-Rouge émirati précisa que cette aide vise principalement la reconstruction « des maisons endommagées et la réhabilitation des établissements hospitaliers, d'éducation et de services »³²⁶. Il serait intéressant de préciser la situation spéciale des réfugiés palestiniens³²⁷. En effet, la Ligue arabe a recommandé que des documents de voyage soient délivrés marqués du label « réfugié palestinien »³²⁸. La Commission des migrations, des réfugiés et de la démographie du Conseil de l'Europe a noté que « *la situation des 3,9 millions réfugiés enregistrés auprès de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) – dont 1,2 million vivent dans des camps dans des conditions déplorable –, non seulement est inacceptable d'un point de vue humanitaire mais constitue aussi une grave menace pour la stabilité et la sécurité dans la région* »³²⁹.

La contribution active du Croissant-Rouge émirati à l'amélioration de la situation des réfugiés répond nécessairement à un certain nombre de principes : Humanité, Impartialité, Neutralité, Indépendance, Volontariat, Unité et Universalité³³⁰. En effet, les œuvres du Croissant-Rouge émirati, comme toutes les sociétés nationales de secours se conforment à ces sept principes. Ceux-là furent

³²⁵ http://www.journaldeconomie.fr/Gaza-Les-Emirats-arabes-unis-apportent-une-aide-financiere-de-41-millions-de-dollars_a1235.html. Consulté le 4 avril 2017.

³²⁶ *Idem*

³²⁷ Jalal Al Hussein. « Le statut des réfugiés palestiniens au Proche-Orient : facteur de maintien ou de dissolution de l'identité nationale palestinienne ? » : -. IISMM. *Les Palestiniens entre Etat et Diaspora - Le temps des incertitudes*, Karthala, pp.37-65, 2011, Terres et gens d'Islam, p.8

³²⁸ Il s'agit de la résolution 714 du 27 janvier 1954 du Conseil de la Ligue arabe qui prévoit une procédure d'attribution d'un document unifié.

³²⁹ La situation des réfugiés palestiniens. Rapport de la Commission des migrations, des réfugiés et de la démographie. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, 15 mai 2003 Doc. 9808 <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=10160&lang=fr>. Site officiel.

³³⁰ <http://www.ifrc.org/fr/vision-et-mission/vision-et-mission/les-7-principes---les-7-principes/>

adoptés en 1965 par le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge³³¹ et déterminent « le cadre de leur action humanitaire et servent de référence pour promouvoir les idéaux et les valeurs humanitaires du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge³³² ».

Ces principes ont été proclamés lors de la XXe Conférence internationale de la Croix-Rouge³³³. D'abord le premier principe est celui de l'humanité qui « tend à protéger la vie et la santé, ainsi qu'à faire respecter la personne humaine ». Ce principe « favorise la compréhension mutuelle, l'amitié, la coopération et une paix durable entre tous les peuples³³⁴ ». Ensuite, l'impartialité est le principe selon lequel il n'y aura point de distinction de « nationalité, de race, de religion, de condition sociale ou d'appartenance politique. Elle s'applique seulement à secourir les individus à la mesure de leur souffrance et à subvenir par priorité aux détresses les plus urgentes »³³⁵. Quant au troisième principe qui est la neutralité, il vise l'abstention de « prendre part aux hostilités et, en tout temps, aux controverses d'ordre politique, racial, religieux ou philosophique »³³⁶. En quatrième lieu, le principe humanitaire de l'indépendance qui est le fait de garder « une autonomie qui leur permette d'agir toujours selon les principes de la Croix-Rouge »³³⁷. Cinquièmement, le principe du volontariat ou le caractère bénévole, c'est ce qui caractérise le plus le Croissant-Rouge émirati, au même titre que les autres sociétés du Croissant-Rouge et du Croix-Rouge. Il s'agit ainsi d'une « institution de secours volontaire et désintéressée »³³⁸. En sixième lieu, l'on pourrait citer le principe de l'unité, c'est le fait d'avoir « une seule Société de la Croix-Rouge dans un même

³³¹ Les Principes fondamentaux de la Croix-Rouge sont le fruit d'un siècle d'expérience ; proclamés à Vienne en 1965, ils donnent leur cohésion aux Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, au Comité international de la Croix-Rouge et à la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, et garantissent la pérennité du Mouvement et de son action humanitaire.

³³² *Idem*

³³³ <https://www.icrc.org/fre/resources/documents/misc/fundamental-principles-commentary-010179.htm>, Site officiel

³³⁴ P. BUIRETTE et Ph. LAGRANGE, *Le droit international humanitaire*, éd. La découverte, collection repères, p.17

³³⁵ *Idem*

³³⁶ *Idem*

³³⁷ *Idem*

³³⁸ *Idem*

pays. Elle doit être ouverte à tous et étendre son action humanitaire au territoire entier³³⁹». Enfin, le principe de l'universalité est le principe selon lequel le Croissant-Rouge émirati est « une institution universelle, au sein de laquelle toutes les Sociétés ont des droits égaux et le devoir de s'entraider³⁴⁰ ». Ainsi, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge revêtent un caractère universel.

Rappelons que selon M. Abdelwahab Biad, ces principes fondamentaux « constituent des lignes directrices, une référence universelle pour une action harmonisée du Mouvement »³⁴¹.

Par ailleurs, il convient de rappeler que le Comité international de la Croix-Rouge effectua les premiers commencements de définition desdits principes humanitaires sur lesquels se fonde l'action du Croissant-Rouge émirati. En effet, depuis 1921, le Comité international de la Croix-Rouge annonça que son action se fonderait sur quatre principes, à savoir « l'impartialité et l'indépendance politique, religieuse et économique »³⁴². Y. Dyukova, P. Chetcuti soulignent que les principes humanitaires ont vu le jour également dans les instruments de droit international humanitaire autrement dit par l'intermédiaire des Conventions de Genève de 1949 et leurs Protocoles additionnels de 1977. Ces auteurs précisèrent que c'est à partir de ces « deux sources, les principes du CICR et le DIH, que d'autres principes se sont au fur et à mesure établis sur la proposition de la communauté humanitaire et des Etats »³⁴³.

La liste des principes qui régissent l'action du Croissant-Rouge émirati s'appliquent évidemment à des individus qui fuient une situation de conflit armé. Cela nous renvoie vers la question de l'étude des principes humanitaires en situation de conflit armé. Pour y répondre, nous serons amenés à donner un aperçu

³³⁹ *Idem*

³⁴⁰ *Idem*

³⁴¹ Abdelwahab BIAD, *Droit international humanitaire*, éd. Ellipses, 2^e édition mise à jour, 2006, p.20

³⁴² Y. DYUKOVA, P. CHETCUTI, *Les principes humanitaires en situation de conflit Le respect des principes humanitaires en situation de conflit armé ou de violence : l'expérience d'ACF et son positionnement*, Action contre la Faim, membre du réseau ACF International (ACF-IN), 2013, p.6.

³⁴³ *Idem*

sur le droit des conflits armés et ses origines, avant de présenter les principes fondamentaux qui encadrent le droit international humanitaire.

En effet, le droit international humanitaire est un ensemble de règles qui tendent à « *humaniser le traitement des victimes des combats* »³⁴⁴. Ce droit naquit lors du XVI^{ème} siècle avec la pratique de règles coutumières des « *cartels* », « *capitulations* » et « *conventions d'armistice* »³⁴⁵. Le droit international humanitaire est constitué de « *règles internationales, d'origine conventionnelle ou coutumière, qui sont spécifiquement destinées à régler les problèmes humanitaires découlant directement des conflits armés, internationaux ou non, et restreignent, pour des raisons humanitaires, le droit des Parties au conflit d'utiliser les méthodes et moyens de guerre de leur choix ou protègent les personnes et les biens affectés par le conflit* »³⁴⁶.

Selon A. Biad, le droit international humanitaire est un droit de la Croix-Rouge³⁴⁷. En effet, ledit auteur rajoute que le Comité international de secours aux blessés (l'ancêtre du CICR) fut institué en 1863 pour protéger les blessés de guerre³⁴⁸.

Pour remédier à ce paradoxe entre le droit de non-ingérence défendu par le droit international et celui de l'ingérence humanitaire, la doctrine tenta de mettre en exergue un certain nombre de conditions : tout d'abord, le but de l'action armée devrait « faire cesser les traitements contraires aux lois de l'humanité qu'il applique à ses propres ressortissants³⁴⁹ ». Dans ce sens, nous nous efforçons d'en déduire que l'intervention humanitaire doit avoir un but exclusivement humanitaire.

³⁴⁴ Manuel de droit des conflits armés, éd. 2012, Secrétariat général pour l'administration, ministère de la défense, p.7

³⁴⁵ *Idem*

³⁴⁶ J. PICTET, « Le droit international humanitaire : définition », in *Les dimensions internationales du droit humanitaire*, UNESCO, Paris, 1986, p. 13.

³⁴⁷ A. BIAD, *Droit international humanitaire*, éd. Ellipses, 2^e édition mise à jour, 2006, p.16

³⁴⁸ *Idem*

³⁴⁹ C. ROUSSEAU, *Droit international public*, Paris, Sirey, 1980, tome IV, p.49

D'autre part, une deuxième condition mérite d'être évoquée, à savoir que les droits des personnes doivent être gravement violés dans l'État visé par l'intervention humanitaire³⁵⁰. Dans cet esprit, E. Arntz et G. Rolin-Jacquemyns précisèrent que l'intervention ne pouvait avoir lieu que par une organisation internationale³⁵¹. Le concept du droit d'ingérence humanitaire a été dévoilé lors de la guerre du Biafra³⁵². Dès lors, des médecins de la Croix-Rouge, ont eu le courage de prendre la décision de témoigner des épouvantes de ce conflit. Par conséquent, ils décidèrent de fonder, en 1971 Médecins Sans Frontières (MSF)³⁵³. Plus précisément encore, précisons que le Protocole additionnel de 1977 aux Conventions de Genève de 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux mentionne que les offres de secours qui ont un caractère humanitaire impartial ne doivent pas être considérées comme une ingérence ou un acte hostile (article 70, § 1 et 2). Selon la doctrine, une autre condition devrait être abordée, il s'agit du consentement des victimes. C'est une solution traditionnelle, défendue considérablement par la doctrine internationale. L'État intervenant doit s'assurer, avant d'intervenir, qu'il a le consentement de ceux-là mêmes qu'il souhaite sauver³⁵⁴.

À partir de notre analyse des origines et principes du droit international humanitaire, nous pouvons affirmer que ce dernier s'inspire largement du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Par ailleurs, il serait intéressant de mettre l'accent sur le fait que les sociétés nationales du Croissant-Rouge émirati et ses semblables du Golfe, par leur budget important, seraient considérés comme des auxiliaires des gouvernements pour l'aide humanitaire. En effet, elles réalisent leurs actions ainsi en tant qu'agences paraétatiques attributaires des fonds publics. De plus, les Sociétés nationales fournissent de l'assistance extérieure aux États. A titre d'exemple, nous précisons

³⁵⁰ J-B. JEANGENE VILMER, « Éthique et politique de l'intervention humanitaire armée » in *Critique internationale*, vol. 39, no. 2, 2008, pp. 161-182.

³⁵¹ *Ibid*, p.167

³⁵² Guerre du Biafra est une guerre déclenchée au Sud-Est du Nigéria entre 1967 et 1970

³⁵³ Le Monde diplomatique, septembre 2008, p.24

³⁵⁴ *Idem*

que le budget annuel du Croissant-Rouge émirati a été de 730 millions de dollars entre 2000 et 2006³⁵⁵.

C'est dans ce contexte que la Société du Croissant-Rouge des Émirats arabes unis est devenue l'un des principaux acteurs humanitaires dans le monde, soutenant des programmes nationaux et mondiaux³⁵⁶. Ainsi, au Mali, en 2015, un partenariat a été conclu par le Croissant-Rouge des Émirats arabes unis, l'ONG Al Farouk, la Croix-Rouge du Mali³⁵⁷. Le ministre malien Samba Sow déclara qu'à « *travers ce projet, les Émirats arabes unis viennent, une fois de plus, démontrer qu'ils demeurent un partenaire stratégique et un ami sur lequel le Mali peut toujours compter* »³⁵⁸. Ces partenariats traduisent une forme de solidarité internationale représentant une occasion pour rapprocher les différentes cultures autour de valeurs communes.

C'est dans cette optique, rappelons-le, comme nous l'avons évoqué plus haut d'ailleurs, que l'Émirat de Dubaï a mis en place la Cité Humanitaire Internationale, en 2003³⁵⁹. Il s'agit du plus grand centre de logistique humanitaire au monde. Cette Cité permet à neuf agences des Nations-Unies et à quarante-quatre ONG de répondre de façon rapide et efficace aux catastrophes humanitaires. Ladite Cité vise à fournir une logistique importante pour mener à bien, en urgence, les actions humanitaires ayant pour objectif l'amélioration de la situation vulnérable des réfugiés. Outre la Cité mondiale des services humanitaires, d'autres ONG œuvrent aussi constamment à faire progresser la condition des réfugiés.

³⁵⁵ http://www.urd.org/IMG/pdf/09_10_10_nouveaux_bailleurs_VF.pdf, consulté le 4 août 2017. Site officiel.

³⁵⁶ <http://www.ifrc.org/fr/nouvelles/nouvelles/middle-east-and-north-africa/united-arab-emirates/les-emirats-arabes-unis-et-la-federation-internationale-renforcent-leur-partenariat-pour-lhumanite/> consulté le 4 août 2017. Site officiel.

³⁵⁷ Environ 500 ou 600 millions de francs CFA, a été versé pour parvenir à une aide aux familles affectées par la crise malienne de 2012. Voir S. Karamoko KONE, <http://bamada.net/projets-humanitaires-le-croissant-rouge-des-emirats-arabes-unis-et-ses-partenaires-au-chevet-des-familles-deplacees-et-refugiees>, consulté le 4 août 2017.

³⁵⁸ I. Dia, v. <http://www.malinet.net/flash-info/projet-de-reinsertion-socio-economique-des-populations-deplacees-du-nord-et-du-centre-le-croissant-rouge-des-emirats-arabes-unis-debloque-700-000-000-fcf/>, consulté le 4 août 2017

³⁵⁹ <http://www.ihc.ae/>, consulté le 22 février 2017. Site officiel.

Section 2. Le financement accordé aux réfugiés par les organisations non gouvernementales

En dehors de l'action magistrale du Croissant-Rouge émirati destinée aux réfugiés, nous nous intéresserons parallèlement à l'étude du financement octroyé par d'autres ONG émiratis aux réfugiés dans le monde. Pour ce faire, nous allons commencer par l'analyse de l'intervention de l'association de « Zaid Ben Sultan Al-Nahian » pour les aides humanitaires (§ 1) avant de consacrer notre étude à l'action de l'association de « Mohamed Ben Rachid Al-Maktoom » pour les aides humanitaires (§ 2).

§ 1. L'action de l'association de Zaid Ben Sultan Al-Nahian pour les aides humanitaires

Avant d'analyser l'action de l'association de Zaid Ben Sultan Al-Nahian, nous serons amenés à étudier l'action de l'Union européenne portant sur l'aide aux victimes de catastrophes naturelles ou d'origine humaine dans le monde entier. En effet, l'aide de l'Union européenne concerne plus de 120 millions de personnes annuellement. Conjointement, l'UE et ses pays membres sont considérés comme les premiers donateurs d'aide humanitaire au monde³⁶⁰. En 2016, le service de protection civile et d'aide humanitaire de l'UE a investi plus de 1,972 million d'euros dans des actions en faveur des populations contraintes au déplacement et des communautés les accueillant dans 56 pays tels la Turquie, la Grèce, la Syrie, l'Irak et le Soudan du Sud³⁶¹.

De leur côté, des Etats membres de l'Union européenne, (Danemark, France, Hongrie, Italie, Suède, Slovaquie, Norvège, Autriche et Luxembourg) ont également apporté une aide matérielle par l'intermédiaire du Centre de coordination des interventions d'urgence de l'UE³⁶². Ce dernier fait partie du

³⁶⁰ https://europa.eu/european-union/topics/humanitarian-aid-civil-protection_fr. Site officiel Date de consultation le 17/8/2016.

³⁶¹ http://ec.europa.eu/echo/what-we-do/humanitarian-aid/refugees_fr. Site officiel. Date de consultation le 20/10/2017

³⁶² http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/syria_fr.pdf#View=Fit Site officiel. Date de consultation, le 3/1/2018

service de la Commission européenne à l'aide humanitaire et à la protection civile (ECHO). Ce centre de coordination a été créé pour maintenir la rapidité et la coordination des réponses aux catastrophes, en Europe et ailleurs, en appelant les ressources des pays participant au mécanisme européen de protection civile³⁶³.

Par ailleurs, la Commission européenne joue un rôle crucial dans le soutien financier des ONG sur place, dans le cadre des contextes de déplacement des réfugiés ou les migrants vulnérables et des communautés qui les accueillent. Les principaux partenaires sont le HCR, l'OIM, le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, et plusieurs autres ONG³⁶⁴.

Cela étant, au Moyen-Orient et plus particulièrement dans les pays arabes du Golfe, Les Émirats arabes unis et l'Émirat du Qatar multiplient leurs actions dans le domaine de l'aide d'urgence et de l'aide humanitaire. En effet, rappelons qu'en 2003, les autorités de Dubaï créent le DAHC. Comme nous l'avons évoqué plus haut, le DAHC, grâce à sa position géographique au Moyen-Orient, entre l'Asie et l'Europe, est considéré comme un « véritable quartier humanitaire » avec ses infrastructures, ses espaces de bureau, salles de conférence, aires de stockage bénéficiant d'avantages administratifs. Ce qu'il faudrait noter, c'est que le DAHC réunit des agences des Nations unies (OCHA, IRIN, UNDSS, UNHCR, UNICEF, UNOPS, WFP), des ONG (ACTED, World Vision, IRC, Planetfinance) et des entreprises privées fournisseur de l'action humanitaire.

En 2004, comme nous l'avons indiqué plus haut, les autorités émiraties ont mis en place le DIHAD. Rappelons-le, il s'agit d'un forum de conférences sur l'aide humanitaire et le développement et en même temps, un salon pour les professionnels ayant lieu tous les ans au mois d'avril. Cela étant, notons qu'en 2007, un appel aux dons à Dubaï récolta 926 millions et l'ONG Dubaï Cares fut

³⁶³ http://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/emergency-response-coordination-centre-ercc_fr. Site officiel. Date de consultation, le 20/5/2018

³⁶⁴ http://ec.europa.eu/echo/what-we-do/humanitarian-aid/refugees_fr. Site officiel. Date de consultation, le 19/7/2018

créée³⁶⁵. De son côté, au Qatar, plusieurs organisations qataris s'investissant dans le « Humanitarian Forum » (initié par Islamic Relief UK) qui se concrétise par des partenariats entre les ONG qataris et occidentales. En novembre 2008, le Qatar accueille la Conférence internationale sur le financement de l'aide au développement³⁶⁶. En mars 2009, le Qatar Authority for Charitable Activities (QACA) organisa une conférence sur l'aide humanitaire « pour les organisations en pays arabe en préparation de la Conférence de la ligue arabe³⁶⁷».

Notons que Dubaï, la ville-émirat, est devenue un lieu de rencontre du commerce international et un grand nombre de multinationales s'y sont installées. Son aéroport est aujourd'hui le premier au monde, en nombre de passagers³⁶⁸. Concernant l'aide humanitaire, l'aéroport de Dubaï invite les agences des Nations unies à y installer gratuitement leurs bases logistiques³⁶⁹.

Par ailleurs, nous nous intéresserons au statut juridique de l'association de Zaid Ben Sultan Al-Nahian pour les aides humanitaires. En effet, Il est à noter qu'aux Émirats arabes unis, une loi fédérale définit le régime juridique des associations. En effet, il s'agit de la loi fédérale n°2 de 2008 relative aux associations et institutions locales d'utilité publique³⁷⁰. Ladite loi regroupe soixante et un articles régissant le statut juridique des associations aux Émirats ainsi que leur création et la possibilité de regrouper plusieurs d'entre elles. Cette loi fédérale concerne également les missions des associations ainsi que leur participation à l'étranger ainsi que d'autres compétences. Dans ce sens, l'article 1^{er} de la loi fédérale n°2 de 2008 relative aux associations et institutions locales d'utilité

³⁶⁵ A.Robyns et V. de Geoffroy, « Les bailleurs émergents de l'aide humanitaire. Les cas des pays du Golfe, Groupe URD », Novembre 2009.

V. http://www.urd.org/IMG/pdf/09_10_10_nouveaux_bailleurs_VF.pdf

³⁶⁶ https://www.wto.org/french/news_f/sppl_f/sppl109_f.htm. Site officiel.

³⁶⁷ *Idem*

³⁶⁸ <http://www.air-journal.fr/2017-01-25-dubai-toujours-premier-aeroport-international-5176283.html>

³⁶⁹ <https://www.premiere-urgence.org/premiere-urgence-internationale-developpe-ses-dispositifs-de-reponses-durgence/> Consulté le 22 avril 2017.

³⁷⁰ Journal officiel n°476 du 28/01/2008

publique définit les termes tels que : État, ministère, ministre, association, union, conseil, membre et institution locale³⁷¹.

A cet effet, nous serons amenés à analyser l'article 2 de la loi fédérale n°2 de 2008 relative aux associations et institutions locales d'utilité publique qui précise d'une part que les associations peuvent être formées par des personnes physiques ou morales et d'autre part que les objectifs visés par la création d'une association aux Émirats arabes unis peuvent être de nature varié. A cet effet, la loi fédérale stipule que les associations peuvent atteindre des buts d'ordre social, culturel, scientifique, éducatif, professionnel, féministe, artistique, caritatif ou la réalisation d'actions de solidarité par le biais de l'aide matérielle ou morale ou par la promotion artistique. De même l'article 2 de ladite loi rajoute que toutes les activités de l'association doivent être réalisées dans un but non lucratif et d'intérêt général. Le dernier alinéa de cet article 2 affirme que l'adhésion à toute association en tant que membre devrait être ouverte à tous conformément aux dispositions de cette loi fédérale.

Cela étant, nous pouvons constater qu'à partir de ces deux premiers articles de la loi fédérale n°2 de 2008 relative aux associations et institutions locales d'utilité publique, l'on pourrait observer, d'une part que l'association de Zaid Ben Sultan Al-Nahian pour les aides humanitaires est bien une association caritative et d'autre part qu'elle est d'utilité publique. Par conséquent, nous pouvons admettre que le régime juridique de cette association humanitaire relève bien de ladite loi fédérale.

En France, une association est définie³⁷² par l'article 1 de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association comme « la convention par laquelle deux ou

³⁷¹ En vertu de cette loi les significations suivantes sont données : « État » concerne l'État des Émirats arabes unis ; « ministère » désigne le ministère des affaires sociales ; « ministre » se réfère au ministre des affaires sociales ; « association » indique une association d'utilité publique ; « union » signifie un regroupement de plusieurs associations d'utilité publique ; « Conseil » désigne le Conseil de direction de l'association ou de l'union des associations ; « membre » désigne le membre de l'association ; « institution locale » indique chaque institution formée par une ou plusieurs personnes, créée pour une durée déterminée ou indéterminée en vue de recueillir des fonds en vue de réaliser les objectifs cités dans l'article 2 de ladite loi

³⁷² Aux Emirats arabes unis, nous ne trouvons pas de définition générale de l'association.

plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices. Elle est régie, quant à sa validité, par les principes généraux du droit applicables aux contrats et obligations ».

En outre, les conditions d'obtention du statut d'association d'utilité publique relèvent de la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire (ESS). Ainsi pour obtenir le statut d'association reconnue d'utilité publique, les trois conditions suivantes doivent être remplies. La première condition porte sur l'objet : « Agir dans un but d'intérêt général, et non pour le bénéfice exclusif des membres de l'association » ; « œuvrer en faveur de l'éducation ou de l'environnement peut ainsi être reconnu comme étant d'intérêt général ». La deuxième condition concerne le rayonnement : « Avoir un impact, à minima, à l'échelle nationale ». La troisième condition porte sur la taille : « Avoir au minimum 200 membres ». La quatrième condition concerne les statuts : « Avoir des statuts d'association conformes aux normes établies par le modèle de statuts approuvés par le Conseil d'État. Selon ce modèle, l'association doit, par exemple, être administrée par un conseil d'administration (dont les membres sont élus par l'assemblée générale, à bulletin secret, pour une durée déterminée), qui doit se réunir au moins une fois tous les six mois. Un quorum est par ailleurs imposé : au moins le tiers des membres du conseil doit être présent pour que les délibérations du conseil soient valides. Quant à la cinquième condition, elle est relative aux finances : « Etre solide financièrement. Cela implique que l'association doit : (i) avoir un montant minimum annuel de ressources de 46.000 euros provenant en majorité de ses ressources propres (générés notamment par les cotisations de ses adhérents, par les dons reçus ou encore par l'organisation d'évènements pour promouvoir son objet social etc.) ; (ii) présenter des résultats positifs au cours des trois dernières années ; et (iii) avoir moins de la moitié de son budget financé par des subventions publiques (pour rappel, les subventions ne sont accordées qu'aux associations disposant d'un numéro SIRET) » ; (iv) la dernière condition s'attache à l'ancienneté, « être déclarée à la préfecture depuis au moins trois ans ».

En France, le qualificatif d'association d'utilité publique reste un pouvoir discrétionnaire de l'État. Cette reconnaissance pour cause d'utilité publique est accordée par le ministère de l'Intérieur après avis du Conseil d'Etat.

Par ailleurs, aux Émirats arabes unis, conformément à l'article 53 al.1 de la loi fédérale n°2 de 2008 relative aux associations et institutions locales d'utilité publique, certains avantages fiscaux seront attribués aux associations reconnues d'utilité publique. En effet, les impôts ainsi que les taxes sur les équipements importés sur le compte de l'association pour cause d'utilité publique, qui servent à exercer son activité seront exonérés. Dans ce volet, l'article 53 de ladite loi précise que les ressources financières de l'association doivent émaner des membres de l'association ainsi que des revenus de leurs actions, des services et participations, dons et legs ainsi que les aides qu'elle pourrait recevoir.

D'autre part, il serait intéressant de soulever la question de la place de l'association de Zaid Ben Sultan Al-Nahian pour les aides humanitaires dans le système constitutionnel émirati. En effet, conformément à l'article 33 de la Constitution des Emirats arabes unis, « *la liberté de réunion et de création d'associations est garantie, dans le cadre de la loi* ». En d'autres termes, la création d'associations aux Émirats est un droit constitutionnel. Néanmoins, il faudrait se soumettre aux conditions prévues par la loi fédérale n°2 de 2008 relative aux associations et institutions locales d'utilité publique. D'ailleurs, en France, il s'agit bien d'un droit constitutionnel, un droit garanti par le préambule de la Constitution qui se réfère à l'article 2 de la Déclaration de 1789 qui précise que « *le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression* ». De plus, la liberté d'association est sauvegardée par l'article 20 qui affirme que « *toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts* ».

L'association de Zaid Ben Sultan Al-Nahian pour les aides humanitaires fut fondée par feu Zaid Ben Sultan Al-Nahian lui-même, en 1992. Il importe de rappeler que Zaid Ben Sultan Al-Nahian fut le fondateur de la fédération des Émirats arabes unis et ancien émir d'Abou Dhabi.

Il s'agit d'une association évidemment caritative à but non-lucratif, créée par la loi n°5 de 1992³⁷³. Celle-ci vise à atteindre cinq objectifs à savoir d'abord le travail caritatif, en deuxième lieu l'enseignement, puis la santé, le secours et enfin la remise de prix. Dans le cadre de ses actions, l'association de Zaid Ben Sultan Al-Nahian pour les aides humanitaires distingue trois types d'aides : les aides caritatives qui concernent les initiatives présentées aux individus sur la culture islamique ; les aides humanitaires en faveur des réfugiés ; les aides pour le développement qui ciblent la construction de bâtiments pour les services publics³⁷⁴. Dans ce dernier cadre, l'association apporte des aides urgentes pour secourir et soutenir les victimes de catastrophes naturelles en vue de reconstruire les bâtiments détruits dans plusieurs régions du monde. Notons que la somme dédiée à ces projets dépasserait les vingt-six millions de dollars américains. A titre d'exemple, il serait opportun de signaler que l'association de Zaid Ben Sultan Al-Nahian pour les aides humanitaires a fourni une aide aux victimes du tsunami en Indonésie et au Sri Lanka. Elle a effectué des projets de reconstruction au Pakistan, au Tadjikistan et en Afghanistan. Ladite association accorda son aide en Somalie, en Ethiopie, au Congo Kinshasa, au Burkina Faso et au Mali. Son aide a concerné également les réfugiés du Darfour et du Tchad pour la construction de plusieurs puits.³⁷⁵

En plus de l'aide aux réfugiés, l'association de Zaïd Ben Sultan Al-Nahian pour les aides humanitaires accorde son soutien également aux ex-détenus qui souhaitent acheter leurs billets d'avions pour retourner-dans leur pays d'origine. En apportant cette aide particulière, l'association de Zaïd Ben Sultan Al-Nahian fait bénéficier la famille des ex-détenus de celle-ci. Aussi, l'association de Zaïd Ben

³⁷³ <http://www.zayed.org.ae> consulté le 5 aout 2017. Site officiel.

³⁷⁴ *Idem*

³⁷⁵ *Idem*

Sultan Al-Nahian assiste par des contributions les malades ayant des dettes envers les hôpitaux qui les soignent ainsi que d'autres problèmes semblables.

De même, l'association de Zaïd Ben Sultan Al-Nahian pour les aides humanitaires contribue activement à diffuser les valeurs de la charité par l'intermédiaire des études et recherches scientifiques, en apprenant à donner tout en respectant la dignité, en ancrant l'esprit du don et son concept. Elle œuvre aussi à encourager les dons et milite à faire bénéficier son aide à toutes les couches sociales.

Lorsque l'association de Zaïd Ben Sultan Al-Nahian pour les aides humanitaires apporte son aide aux réfugiés, elle collabore fréquemment avec le HCR et les ONG. Il s'agit d'un travail collaboratif du HCR et des ONG qui devient nécessaire en raison du nombre extrêmement croissant des réfugiés dans toutes les régions du monde. Le rôle des ONG s'avère être indispensable dans l'action du HCR. Dans ce sens, elles épaulent le HCR dans ses missions d'aides aux réfugiés et deviennent une source d'informations en complément de leur rôle d'assistance aux réfugiés.

Dans les cas d'extrême urgence, les grandes ONG internationales telles que l'association de Zaïd Ben Sultan Al-Nahian pour les aides humanitaires disposent d'un mode de fonctionnement plus flexible que le HCR, de fonds importants ainsi que des moyens humains à même d'apporter très rapidement les premiers secours.

La coopération du HCR et des ONG humanitaires peut être parfois difficile. Dans ce sens, le HCR est considéré comme un organisme onusien qui a un mandat clairement déterminé. Cependant, les ONG humanitaires comme l'association de Zaïd Ben Sultan Al-Nahian pour les aides humanitaires sont des organismes privés qui ont des objectifs pouvant être variables. A cela s'ajoute, le fait que le HCR dispose d'une bureaucratie assez lourde pour assurer des interventions d'urgence. En outre, il importe de souligner que le HCR n'a pas la même indépendance financière que les ONG qui bénéficient de financements privés. De son côté le

HCR dénonce la précipitation dans laquelle certaines ONG interviennent, et les conséquences parfois néfastes de ces actions sur sa mission.

§ 2. L'action de l'association de Mohamed Ben Rachid Al-Maktoom pour les aides humanitaires

L'association de Mohamed Ben Rachid Al-Maktoom pour les aides humanitaires commença son action humanitaire depuis 1997, au centre culturel de Dublin. Le Cheikh Hamdan Ben Rachid Al-Maktoom fut le bâtisseur des actions caritatives de l'association qui vont avoir de l'ampleur dans plus de soixante pays dans le monde arabe, occidental et musulman. C'est en 1999 que fut fondé le bureau principal de l'association de Mohamed Ben Rachid Al-Maktoom pour les aides humanitaires dans l'émirat de Dubaï.

Par ailleurs, cette association a noué des relations de coopération avec d'autres associations caritatives locales et étrangères expérimentées pour qu'elle puisse bénéficier de leur savoir-faire. À cela s'ajoute, la coopération avec les ambassades des Émirats ainsi que d'autres organisations internationales. L'association de Mohamed Ben Rachid Al-Maktoom pour les aides humanitaires est très active au Moyen-Orient comme dans le reste des régions du monde. À ce propos, à côté du Croissant-Rouge émirati, cette association a organisé au Liban, la distribution de nourritures, à l'occasion de la fête religieuses du mois sacré de Ramadan à Beyrouth et dans des villages de la région de l'Arqoub au sud. Cette cérémonie caritative s'est accompagnée d'une subvention d'autres associations caritatives à savoir le Bureau de Cheikha Shamsa Bint Hamdan Al Nahyan et la Fondation caritative Sharjah.

L'association de Mohamed Ben Rachid Al-Maktoom pour les aides humanitaires vise des objectifs assez variés tels que le soutien aux projets humanitaires, la fourniture d'aides matérielles, l'investissement dans des projets de développement social, sanitaire, économique, éducatif et bien évidemment dans l'aide aux réfugiés.

Pour faciliter son action humanitaire, l'association Al-Maktoom dispose d'une base informatique très importante. Cette base de données contribue à une transparence élevée³⁷⁶. Aussi, l'association Al-Maktoom publie une revue mensuelle nommée Beyt Al Khir³⁷⁷.

Rappelons que les actions de l'association Al-Maktoom concernent tous les continents. En effet, dans le cadre des pays arabes, l'association réalise ses projets d'aide humanitaire et économiques en Palestine, en Jordanie, au Liban, en Irak, en Egypte, au Maroc, au Yémen, au Bahreïn, en Mauritanie et aux Iles Comores³⁷⁸. En Europe, l'association fonda le Centre culturel islamique d'Irlande, puis en 2002, elle mit en place la Faculté Al-Maktoom des études arabes et islamiques en Ecosse. De plus, en 2010, l'association Al-Maktoom créa un centre islamique et une mosquée à Rotterdam aux Pays-Bas. L'association Al-Maktoom fonda, en 1997, les écoles du Cheikh Hamdane Ben Rachid Al-Maktoom dans vingt-deux pays africains. L'objectif de la fondation de ces écoles en Afrique étant la formation d'élèves ayant un haut niveau de qualification scientifique pour qu'ils puissent accéder aux meilleures universités. L'association Al-Maktoom a institué ces écoles en offrant des moyens et équipements scolaires appropriés ainsi que des équipes pédagogiques de haut niveau. Cela a fait de ces écoles un lieu de rayonnement scientifique, culturel et social mémorable.

Par ailleurs, une question primordiale mérite d'être soulevée à savoir l'audit des ONG humanitaires. Dans le cadre de l'Union européenne, toutes les organisations acquérant des fonds européens, telle les ONG humanitaires font l'objet de contrôles par audits. Bien plus, en dehors même des frontières européennes, le fait de surveiller l'usage des fonds des associations trouve une place de plus en plus considérable dans les discours médiatiques et politiques. En effet, c'est parce que les ONG humanitaires telles que l'association de Mohamed Ben Rachid Al-Maktoom pour les aides humanitaires recourent à l'altruisme du public, et vu les risques d'abus, il serait judicieux de s'assurer que l'argent recueilli

³⁷⁶ <http://www.hamdanfd.ae/en/> consulté le 5 aout 2017. Site officiel.

³⁷⁷ *Idem*

³⁷⁸ *Idem*

soit versé selon les vœux des donateurs pour maintenir leur confiance. En effet, les grandes ONG humanitaires telles que l'association de Mohamed Ben Rachid Al-Maktoom pour les aides humanitaires ont connu un développement remarquable. L'accroissement de ses ressources a permis de « dépasser leur vocation « urgentiste » initiale, pour investir progressivement dans des projets à moyen/long terme, plus proches d'une logique de développement³⁷⁹ ».

E. Quéinnec précisa que « l'action de secours international revêt une véritable dimension de service public, imbriquant associations privées, bailleurs de fonds internationaux et agences intergouvernementales »³⁸⁰. Dans le cadre de l'Union européenne, selon Francisco Rubio³⁸¹, la Commission européenne se situe parmi les importants bailleurs de fonds des ONG européennes ; notamment des ONG humanitaires françaises. Les ONG humanitaires européennes disposent de nombreuses ressources budgétaires. Ces dernières sont gérées par des directions générales assez variées, à savoir *EuropeAid*³⁸², ECHO, *DG Commerce* ainsi que *DG Relations Extérieures*. Dans le volet des actions de développement et de lutte contre la pauvreté, ces rétributions sont administrées par *EuropeAid*³⁸³.

Le contrôle des ONG humanitaires peut avoir lieu aussi pendant la durée du projet. En effet, la Commission européenne vise une bonne garantie de son apport financier. Pour ce faire, elle mit en œuvre une variété d'outils contractuels tels que les règles de passation de marché et un règlement financier. En effet, il s'agit d'instruments permettant à la Commission européenne d'examiner l'utilisation correcte de ses apports financiers et que ceux-ci soient conformes aux contrats. Cet arsenal de contrôles peut être déclenché soit pendant la durée du projet soit à son

³⁷⁹ E. QUEINNEC, « La performance opérationnelle des ONG humanitaires : une analyse en termes d'enjeux institutionnels » in *Tiers-Monde*, tome 44, n°175, 2003. Prévoyance ou providence : la protection sociale, pp. 659

³⁸⁰ *Idem*

³⁸¹ Francisco RUBIO est directeur juridique de Médecins du monde et maître de conférence à l'Université du Mans commente l'actualité des ONG et de l'humanitaire.

³⁸² Il s'agit de l'Office de coopération au développement de la Commission européenne

³⁸³ Francisco RUBIO, *Les ressources des ONG et leur contrôle*, disponible sur le site <http://www.ong-humanitaire.com/article-les-ressources-des-ong-et-leur-contrôle-2eme-partie-40670120.html>.

issu. L'adjudicataire de subventions est tenu par la présentation annuelle de rapports.

En France, les ONG humanitaires sont soumises aux contrôles de la Cour des Comptes en plus d'autres corps administratifs d'inspection telle l'IGAS. En Grande-Bretagne, les ONG humanitaires sont contrôlées par *la Charity Commission*³⁸⁴. D'ailleurs, plusieurs ONG humanitaires souhaitent recevoir les grands « noms » de l'audit au plan international, en vue d'effectuer cette certification³⁸⁵.

Au fur et à mesure, les actions des ONG humanitaire se sont « professionnalisées ». Dans ce sens, elles sont devenues comme des entreprises avec des salariés. De plus, les dons augmentent tous les ans. Cette augmentation financière entraîne un contrôle exigé par les donateurs. Par conséquent, les ONG humanitaires font appel à des professionnels de l'audit ainsi que des juristes. A cet effet, des mécanismes de contrôles accentués furent exigés de la part des donateurs ainsi que des moyens de suivi pour éviter toute de fraude ou mauvaise gestion.

À cela s'ajoute un ensemble de standards de qualité mis en place. À ce propos, il serait opportun d'évoquer « la norme humanitaire fondamentale » qui vise à renforcer la crédibilité des ONG du côté des donateurs. Cette norme regroupe « neuf engagements envers les communautés et les personnes affectées par les crises présentant ce qu'elles sont en droit d'attendre des organisations et des individus qui fournissent une assistance humanitaire ».

Le premier engagement envisage que « *les communautés et les personnes affectées par les crises reçoivent une assistance adaptée et appropriée à leurs besoins* ». Le deuxième engagement prévoit que « Les communautés et les personnes affectées par les crises ont accès à temps à l'assistance humanitaire dont elles ont besoin ». Le troisième engagement stipule que « les communautés et les

³⁸⁴ Entretien réalisé par la Documentation française avec P. Ryfman le 21 novembre 2012, v. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/d000530-l-aide-humanitaire-en-questions/questions-a-philippe-ryfman>

³⁸⁵ P. RYFMAN est professeur et chercheur associé au Département de science politique de la Sorbonne et avocat.

personnes affectées par les crises ne sont pas affectées de manière négative par l'action humanitaire et soient mieux préparées, plus résilientes et moins vulnérables grâce à celle-ci ». Le quatrième engagement affirme que « les communautés et les personnes affectées par les crises connaissent leurs droits, ont accès à l'information et participent aux décisions qui les concernent ». Le cinquième engagement atteste que « *les communautés et les personnes affectées par les crises ont accès à des mécanismes sûrs et réactifs pour traiter leurs plaintes* ». Le sixième engagement insiste sur le fait que « les communautés et les personnes affectées par les crises reçoivent une assistance coordonnée et complémentaire ». D'après le septième engagement, « les communautés et les personnes affectées par les crises sont en droit d'attendre une assistance en constante amélioration, grâce à la réflexion des organisations et aux enseignements tirés de leurs expériences ». Selon le huitième engagement, « les communautés et les personnes affectées par les crises reçoivent l'assistance dont elles ont besoin de la part d'un personnel et de volontaires compétents et bien gérés ». Enfin, le neuvième engagement attend que les communautés et les personnes affectées par les crises sont en droit d'attendre des organisations qui les assistent qu'elles gèrent leurs ressources de manière efficace, efficiente et éthique.

En 1997, une initiative d'un ensemble d'ONG humanitaires ainsi que du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge vit le jour, la « Charte humanitaire ». Ces ONG humanitaires repèrent des normes minimales à atteindre dans le cadre des programmes d'assistance lors de catastrophes ou de guerres. En 2000, ce projet finit par donner lieu à la publication du « premier manuel de Sphère ». La Charte humanitaire affirme l'importance fondamentale des trois principes suivants : le droit de vivre dans la dignité ; le droit à la protection et à la sécurité ; le droit de recevoir une aide humanitaire, y compris une protection contre la violence.

Cette Charte humanitaire et ces normes minimales concourent à établir un « cadre opérationnel pour le rétablissement de comptes dans les interventions d'assistance lors de catastrophes ». Dans ce sens, il est à préciser que le Projet

Sphère est édifié sur la base de deux principes humanitaires fondamentaux : les mesures possibles doivent être prises pour soulager les conflits ; les personnes affectées par des souffrances humaines résultant des calamités et des catastrophes ont droit à une vie digne et donc à une assistance³⁸⁶.

³⁸⁶ <http://www.spherehandbook.org/fr/la-charte-humanitaire/> La Charte humanitaire (celle-ci « exprime notre conviction partagée en tant qu'agences humanitaires que toutes les personnes touchées par une catastrophe ou un conflit armé ont droit à une protection et une assistance qui leur garantiront les conditions de base pour vivre avec dignité ») consulté le 17 aout 2017.

Conclusion du Titre I

Bien que constitutionnellement, le domaine d'action humanitaire en faveur des réfugiés relève des compétences exclusives des entités fédérales, nous avons pu constater qu'au niveau fédéré, les Émirats, notamment celui de Dubaï, y jouent un rôle fondamental. De plus, les organisations non gouvernementales apportent un soutien financier capital à l'aide humanitaire pour les réfugiés. Il s'agit de l'action humanitaire du Croissant-Rouge émirati ainsi que celle de l'association de « Zaïd Ben Sultan Al-Nahian » pour les aides humanitaires et de l'association de « Mohamed Ben Rachid Al-Maktoom » pour les aides humanitaires.

L'effort indispensable des acteurs de la société civile émiratie militant en faveur d'une situation meilleure des réfugiés mérite d'être reconnu officiellement par la constitution de l'Etat fédéral émirati. En effet, ne serait-il pas judicieux d'accorder une compétence partagée entre les institutions publiques et la société civile ?

Titre II

LES ORGANISATIONS REGIONALES REGISSANT LA COORDINATION DE L'ACTION INTERNATIONALE DES ÉMIRATS ARABES UNIS EN FAVEUR DES REFUGIES

Les Émirats arabes unies font partie de certaines organisations internationales régionales qui influencent remarquablement leurs politiques internes et étrangères. Parmi ces dernières organisations, nous citons principalement la Ligue arabe (LA) et le Conseil de coopération des pays de Golfe (CCG). En premier lieu, la Ligue arabe est considérée comme l'organisation régionale la plus ancienne dans la région de Moyen-Orient. Le Professeur Boutros BOUTROS-GHALI va plus loin encore en soulignant que « la Ligue arabe est la plus ancienne des nombreuses organisations internationales créées au moment où s'achevait la seconde guerre mondiale ; non seulement elle est plus ancienne que les Nations Unies, mais encore elle est antérieure à toutes les organisations européennes ou afro-asiatiques »³⁸⁷. Cette Organisation a été fondée par le Protocole d'Alexandrie du 24 septembre 1944 « mais ce n'est que le 22 mars 1945 que le Pacte de la Ligue arabe est définitivement adopté par les sept Etats fondateurs : Jordanie (alors Transjordanie), Syrie, Irak, Arabie saoudite, Liban, Egypte, Yémen. Le Pacte est destiné à consolider les relations entre les Etats membres, à coordonner leurs politiques afin d'aboutir à une coopération mutuelle, à préserver leur indépendance et à défendre les intérêts de tous les pays arabes »³⁸⁸. Les Émirats arabes unis et trois autres pays de Golfe (Bahreïn, Qatar et Oman) ont adhéré à la Ligue arabe au lendemain de leur indépendance en 1971, date à laquelle la Ligue a connu le plus grand mouvement d'élargissement. Dès lors, la Ligue arabe est en partie responsable de la coordination de la l'action internationale des Émirats arabes unis en faveur des réfugiés. Cette coordination s'est concrétisée par la proposition de la Ligue arabe d'adopter une convention régissant le statut des

³⁸⁷ Boutros BOUTROS-GHALI, « La crise de la Ligue arabe », *Annuaire français de droit international*, Voll. 14, 1968, p. 88.

³⁸⁸ *Idem*

réfugiés dans les pays arabes (**Chapitre I**). Le Conseil de coopération des pays de Golfe (CCG) est aussi une organisation internationale régionale dont les Émirats arabes unis font partie depuis sa création en 1981. Le Conseil a été perçu comme un instrument pour la préservation de la sécurité et de la stabilité intérieures de ses Etats membres. Les arguments en faveur de la création du CCG « relèvent de la logique générale de toute organisation comme une association d'Etats ayant pour fonction de satisfaire leurs besoins réciproques et communs qui ne peuvent être satisfaits sur une base individuelle »³⁸⁹. Le CCG est donc responsable de la coordination de la politique extérieure des Émirats arabes unis du Golfe. Les domaines concernés par cette dernière coordination sont nombreux, parmi lesquels la politique humanitaire qui occupe de plus en plus une place importante depuis la crise syrienne de 2011 (**Chapitre II**).

³⁸⁹ Samaan Boutros FARAJALLAH, « Le Conseil de Coopération des Etats arabes du Golfe », in *Collected Courses of the Hague Academy of International Law, The Hague Academy of International Law*. consulté le 1er janvier 2017, première publication en ligne: 1991, p. 24.

Chapitre I

La Ligue arabe, les Émirats, et la question des réfugiés

Les Émirats arabes unis sont parties à certaines organisations internationales régionales qui influencent remarquablement leurs politiques intérieures et extérieures. Parmi les organisations régionales dont l'Etat émirati est partie, nous évoquerons ici la Ligue arabe (**Section 1**). Celle-ci influence considérablement la politique extérieure non seulement des Émirats arabes unis mais de l'ensemble des pays arabes. Depuis plusieurs années, la Ligue arabe se devait de réagir face à la question des réfugiés arabes après la première guerre de Golfe de 1991. Le Secrétariat générale de la Ligue a ainsi adopté le projet de la Convention arabe sur les réfugiés en 1994. La mise en place de ce projet a rencontré des obstacles majeurs depuis 1994 et rencontre encore des difficultés relatives à l'absence d'une position commune des pays arabes concernant la question des réfugiés (**Section 2**).

Section 1. La participation des Émirats à la Ligue arabe depuis l'indépendance

La participation des Émirats arabes unis à la Ligue arabe a une base identitaire et une base juridique. D'abord, l'identité du peuple émirati exige naturellement l'attachement des Émirats arabes unis à la Ligue arabe. En effet, le peuple émirati a confirmé cet attachement dans la constitution de 1971 dans son article 6 qui dispose : « La Fédération est partie intégrante de la grande patrie arabe, à laquelle la rattachent les liens de la religion, de la langue, de l'histoire et du destin commun. Le peuple de la Fédération est un seul peuple et il fait partie intégrante de la nation arabe ». Cette dernière disposition constitutionnelle a incité la fédération émiratie à intégrer la Ligue arabe dès l'indépendance. Pour sa part, la Ligue arabe vise à renforcer la solidarité entre les pays et les peuples arabes (§ 1). Cette solidarité implique naturellement le soutien des peuples arabes en situation de crise. Les Émirats arabes unis ont été toujours fidèles à la politique de solidarité de la Ligue arabe en faveur des réfugiés (§ 2).

§ 1. Les caractéristiques de l'action en faveur des réfugiés de la Ligue arabe

La Ligue des États arabes est une organisation internationale régionale se définissant comme une association volontaire d'États qui utilisent l'arabe comme langue officielle ou dont les peuples sont principalement d'origine arabe. La Ligue arabe a été créée suite à une réunion entre les chefs des États arabes à Alexandrie en 1944. Cette réunion a abouti à la signature d'un protocole et à la suite de l'adoption de ce protocole en 1944, la Ligue des États arabes a été créée en 1945 au Caire par six États considérés comme fondateurs : l'Égypte, la Jordanie, le Liban, l'Irak, l'Arabie saoudite et la Syrie³⁹⁰.

La Ligue arabe vise à renforcer la solidarité et la fraternité entre les peuples et les gouvernements de ses États membres et coordonner leurs politiques en vue de la réalisation d'un objectif commun, l'Unité arabe. Depuis sa création, la Ligue arabe tente de faciliter la coopération entre les États et les peuples des États membres dans les différents domaines économique, politique, social et culturel en vue d'améliorer le bien-être de ses États membres. La mise en place de cette coopération se fait souvent par l'intermédiaire de certains de ses agences tels que l'Organisation arabe pour l'éducation, la science et la culture ainsi que le Conseil de l'unité économique arabe.

Sur le plan politique, la Ligue arabe a adopté un traité de défense commune entre les États membres en 1965. Ce traité a pour objectif de renforcer la solidarité politique et militaire entre les États membres contre les menaces régionales et internationales. Au-delà de ce traité de défense commune, la Ligue arabe constitue un forum ayant pour objectif l'harmonisation des décisions politiques des gouvernements des États membres en ce qui concerne les problèmes communs. Afin d'atteindre cet objectif, la Ligue arabe organise des réunions pour délibérer sur des questions d'intérêt commun et prendre des positions communes ainsi que régler certains différends entre ses membres tels que la crise du Liban de 1958. En effet, le système de vote au sein de la Ligue arabe donne à tout État membre un

³⁹⁰ Olivier CARRÉ « La Ligue des États arabes », *Revue française de science politique*, 21^e année, n°2, 1971. pp. 362-381.

vote unique et les décisions prises par le biais de ce système ne lient que les Etats qui participent au vote. Par exemple, les États membres de la Ligue ont signé une convention de coopération dans les domaines de la défense et de l'économie en 1950. En 2015, les dirigeants de la Ligue arabe ont annoncé la formation d'une force conjointe pour les aider à combattre et à contrer l'extrémisme dans leurs pays. Cette création a été justifiée par l'augmentation des situations de guerres civiles violentes et de terrorisme dans la région. Or, si l'adhésion à cette convention est volontaire, l'armée commune ne peut intervenir qu'à la demande des membres concernés par la guerre civile ou le conflit armée. Pourtant, l'efficacité des décisions de la Ligue arabe se heurte toujours aux divergences des positions des gouvernements des Etats membres. Par exemple, pendant la guerre froide, certains de ses membres étaient alliés à l'Union soviétique tandis que d'autres soutenaient les puissances occidentales. Jusqu'à nos jours, l'unité politique arabe a également été sévèrement mise à l'épreuve lorsque l'alliance dirigée par les États-Unis a envahi l'Irak. Certains d'entre eux ont soutenu cette invasion, d'autres se sont opposés ou bien sont restés neutres.

Sur le plan économique, la région réunissant les pays arabes est riche en ressources naturelle et humaine, la plupart des pays disposent de gisements de pétrole et de gaz naturel. Le tourisme est également considéré comme une activité économique qui progresse dans certains pays comme l'Arabie saoudite, les Emirats arabes unis et le Liban. L'industrie des télécommunications est l'autre secteur naissant et hautement concurrentiel avec certaines sociétés récentes telles qu'Orascom et Etisalat réussissant à atteindre un niveau satisfaisant de couverture internationale. Les autres projets économiques importants soutenus par la Ligue comprennent le gazoduc arabe qui transporte les ressources de l'Égypte et de l'Irak vers la Jordanie, la Turquie et l'Europe. Il existe également l'accord commercial de la Grande zone de libre-échange arabe (GAFTA), qui vise à rendre la vente de produits au sein du bloc exempte d'impôts. Cependant, il existe une grande disparité dans le développement économique entre les États membres. Par exemple, le Qatar, qui est le plus riche du bloc, a un produit intérieur brut par habitant plus de soixante-dix fois supérieure à celui de la Mauritanie. La Ligue n'a pas réussi à

combler ces lacunes et ces disparités. Certaines parties des territoires de la Ligue ont d'excellentes connexions de transport qui facilitent le commerce. La péninsule arabique et le Proche-Orient sont bien reliés aux systèmes aérien, maritime, ferroviaire et routier. La vallée du Nil comprend le Soudan et l'Égypte, qui ont contribué à améliorer la navigabilité du Nil afin de développer les interactions interétatiques et les échanges entre eux. L'autre division de la Ligue est l'archipel des Comores qui n'est géographiquement connectée à aucun des pays arabes mais qui fait encore du commerce avec eux.

La politique solidaire de la Ligue arabe a été mise à l'épreuve avec la guerre civile en Syrie et en Irak. En effet, la domination de l'Etat islamique sur un immense territoire irako-syrien a suscité une crise humanitaire dans la région du Proche-Orient. Un nombre conséquent de citoyens syriens et irakiens ont fui leur pays en raison de la guerre et la répression de la part de l'Etat islamique. La crise humanitaire dans la région du Proche-Orient s'est traduite par une crise des réfugiés. Par conséquent, la Ligue arabe est l'organisation internationale qui devra initialement agir afin de résoudre le problème des réfugiés. L'intervention de la Ligue arabe constitue une obligation juridique et morale découlant de sa Charte.

Conformément à sa Charte et sa politique solidaire, la Ligue des États arabes et le HCR ont conclu le 20 septembre 2017 un accord visant à élaborer un cadre général de coopération pour satisfaire efficacement aux besoins des réfugiés dans la région arabe et faciliter l'accès de ces réfugiés à l'aide humanitaire d'urgence. La signature de ce dernier accord entre la Ligue arabe et la HCR s'est déroulée au siège des Nations Unies à New York, en présence du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, Filippo Grandi, et du Secrétaire général de la Ligue des États arabes, Ahmed Aboul Gheit, en marge de la 72^{ème} session de l'Assemblée générale des Nations Unies. Le HCR travaille en étroite collaboration avec la Ligue des États arabes pour défendre mobiliser et sensibiliser en faveur du droit d'asile dans la région du Proche-Orient. Ce faisant, il s'agit de renforcer le soutien politique des États membres de la Ligue des États arabes à la protection des réfugiés dans la région.

Dans l'objectif de la protection des réfugiés dans la région du Moyen-Orient, l'accord conclu entre la Ligue arabe et la HCR fixe des critères stratégiques à long terme pour le partenariat entre le HCR et la Ligue des États arabes dans les domaines du renforcement des capacités, de la coopération technique et de l'échange d'informations.

Le HCR estime que plus de la moitié des réfugiés dans le monde et environ 40% des personnes déplacées se trouvent dans la région arabe. Les mêmes estimations indiquent que la moitié du budget annuel du HCR est destinée à des opérations au Moyen-Orient et en Afrique du Nord³⁹¹. L'accord conclu entre la ligue arabe et le HCR comprend des dispositions clés visant à renforcer les droits des réfugiés et la protection de ceux-ci au sein des États arabes concernés. Il soutient l'adoption d'accords régionaux et de conventions sur les droits des réfugiés ou visant à réduire l'apatridie et dénonce toutes les formes de violence et de traite d'êtres humains dans la région du Moyen-Orient.

À ce propos, le Haut-commissaire des Nations unies a déclaré que l'accord conclu entre les deux organisations internationales vise à répondre aux défis humanitaires fondamentaux et aux problèmes de déplacement dans la région du Moyen-Orient. A ce propos, il a ajouté : « compte tenu de la taille et la portée des déplacements forcés dans la région, le partenariat régional avec la Ligue des États arabes nous permettra de mieux la possibilité d'une réponse collective aux besoins des réfugiés, déplacés internes et apatrides, et en même temps, aider les gouvernements et les communautés qui les accueillent à répondre à leur besoin »³⁹².

Il en résulte que la Ligue arabe a tenté de répondre aux critiques en adoptant cet accord avec le HCR. L'action de la Ligue arabe en faveur des réfugiés a pour but de mettre en place les objectifs visés par l'article 2 de la Charte de la Ligue

³⁹¹ UNHCR, *Le nombre de personnes déplacées atteint son plus haut niveau depuis des décennies*, <http://www.unhcr.org/fr/news/stories/2017/6/5943f3eca/nombre-personnes-deplacees-atteint-haut-niveau-decennies.html>.

³⁹² UNHCR, *Le HCR et la Ligue des États arabes signent un accord de coopération pour répondre aux besoins des réfugiés*, <https://news.un.org/fr/story/2017/09/364732-le-hcr-et-la-ligue-des-etats-arabes-signent-un-accord-de-cooperation-pour>.

arabe selon lequel : « *Le but de la Ligue des États arabes est de renforcer les liens entre les États membres, de coordonner leurs politiques, d'établir une coopération entre eux, de maintenir leur indépendance et leur souveraineté et d'examiner les affaires générales et les intérêts des pays arabes* ». Sans doute, la coopération entre les États arabes et le HCR va être renforcée. Ainsi, au lieu de solliciter les aides de chaque pays arabe, le HCR sera amené à communiquer directement avec la Ligue arabe afin d'obtenir des aides financières de la part des États arabes pétroliers comme l'Arabie saoudite, le Qatar, les Émirats arabes unis, le Sultanat d'Oman et le Koweït. Bien entendu la communication avec ces derniers pays sera plus facile à travers le Conseil de coopération des pays de Golfe (CCG) en tant qu'organisation régionale la plus compétente pour gérer l'action humanitaire dans la région du Golfe. Or, l'utilité de cet accord réside dans la possibilité pour la Ligue arabe de réunir régulièrement les dirigeants et les ministres pour discuter des crises qui touchent les pays arabes. Les crises humanitaires en Syrie et au Yémen font figurent dans l'ordre de jour des réunions ministérielles de la Ligue arabe. Ainsi, les forums organisés par la Ligue peuvent être l'occasion pour le HCR de discuter des problèmes des réfugiés dans les pays hôtes comme la Jordanie et le Liban. Lors des réunions ministérielles de la Ligue, les délégués gouvernementaux des pays hôtes peuvent faire connaître notamment aux délégués des pays pétrolier les difficultés rencontrés pour satisfaire aux besoins des réfugiés.

En effet, la collaboration renforcée entre la Ligue arabe et le HCR remonte à l'année 2003 lorsque le problème des réfugiés irakiens dans les pays voisins faisait partie de l'actualité internationale après la guerre anglo-américaine contre le régime de Saddam Hussein. À l'époque, le HCR a déclaré que « plus de 2,2 millions d'Irakiens sont déplacés au sein de leur propre pays, auxquels s'ajoutent plus de deux millions de réfugiés qui se sont enfuis vers d'autres pays. La majorité des réfugiés se trouve en Syrie et en Jordanie, où ils vivent dans des zones urbaines telles que Damas et Amman. Beaucoup ont épuisé leurs économies et ont de plus en plus de mal à faire face à la situation³⁹³. Le HCR soutient donc les efforts

³⁹³ HCR, La Ligue arabe lance une campagne de récolte de fonds et de sensibilisation en faveur des réfugiés irakiens, article publié sur le site officiel du HCR le 10 janvier 2008 :

déployés par les gouvernements de la région qui luttent pour gérer le grand nombre de réfugiés irakiens qui pèse sur les infrastructures et les ressources locales, notamment sur les écoles et les systèmes de santé »³⁹⁴. Suite à cette crise humanitaire dans la région du Moyen-Orient, la Ligue arabe, en partenariat avec le HCR et d'autres organisations internationales concernées par les problèmes humanitaires (Fédération internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge), ont lancé une importante campagne de récolte de fonds et de sensibilisation intitulée « Arabs Hand-in-Hand with Iraqis », destinée à aider les Irakiens déplacés dans les pays voisins. À ce propos de cette campagne, l'ancien Secrétaire général de la Ligue arabe Amr Moussa a déclaré que l' « “Arabs Hand-in-Hand with Iraqis” est le premier et plus important témoignage de soutien et de solidarité envers les déplacés Irakiens. Nous avons bien entendu l'espoir en la générosité des Arabes, et comptons sur elle, pour tendre une main secourable aux Irakiens les plus vulnérables dans les pays voisins »³⁹⁵.

Cependant, la position de la Ligue arabe concernant le problème des réfugiés syriens a fait l'objet des critiques appuyées. Ces critiques ont plutôt visé l'action négative de la Ligue face à la crise politique et humanitaire en Syrie. Pourtant, les représentants permanents de la Ligue arabe ont adopté en mars 2017 une résolution en vertu de laquelle ils considèrent que la présence de réfugiés syriens dans des pays voisins est une situation temporaire. Lors de leur réunion au bord de la Mer morte dans le cadre des préparatifs du 28ème sommet arabe, les Etats participants ont déclaré que la résolution, qui avait été négociée grâce aux efforts de la Jordanie, demande la création d'un mécanisme visant à soutenir les pays qui accueillent des réfugiés syriens. La résolution, ont-ils dit, implique le partage du fardeau que constitue l'accueil d'un grand nombre de réfugiés syriens au sein des pays arabes. Cette résolution stipule en effet que la présence d'un grand nombre de réfugiés syriens dans les pays voisins est une situation temporaire et

[http://www.unhcr.org/fr/news/press/2008/1/4acf4344f/ligue-arabe-lance-campagne-recolte-fonds-sensibilisation-faveur-refugies.html?query=la%20ligue%20arabe%20et%20les%20r%C3%A9fugi%C3%A9s,](http://www.unhcr.org/fr/news/press/2008/1/4acf4344f/ligue-arabe-lance-campagne-recolte-fonds-sensibilisation-faveur-refugies.html?query=la%20ligue%20arabe%20et%20les%20r%C3%A9fugi%C3%A9s) date consultation le 17/8/2018.

³⁹⁴ *Idem*

³⁹⁵ *Idem.*

souligne la nécessité de créer l'environnement nécessaire pour que les réfugiés puissent rentrer chez eux et contribuer à la reconstruction de leur pays. Elle demande également à la communauté internationale et aux pays donateurs d'assumer leurs responsabilités et de soutenir les pays hôtes³⁹⁶.

§ 2. La fidélité des Émirats à la politique de solidarité de la Ligue arabe

Suite à l'adoption de la déclaration d'indépendance des Émirats arabes unis le 3 décembre 1971, l'adhésion de l'État émirati aux différentes organisations internationales était une étape indispensable pour confirmer sa souveraineté à l'échelle internationale. La première demande d'adhésion pour les Émirats aux organisations internationales était formulée auprès du Secrétariat général de Ligue des États arabes. Le 4 décembre 1971, le ministre émirati des affaires étrangères M. Mohamed Habroch a présenté la demande d'adhésion des Émirats arabes unis à la Ligue arabe. Trois jours plus tard, cette demande a été acceptée par la Ligue et les Émirats sont ainsi devenus le douzième membre de la Ligue arabe. En effet, l'article 1^{er} du Pacte de la Ligue arabe énonce que « 1-La ligue des Etats arabes se compose des États arabes indépendants qui ont signé le présent Pacte ; 2- Tout État arabe indépendant a le droit d'adhérer à la Ligue ; 3- Tout Etat désirant adhérer à la Ligue devrait formuler une demande auprès du Secrétariat général permanent, celle-ci devra être examinée dans la première réunion de la Ligue après sa présentation par l'Etat candidat ».

Sans doute, l'adhésion des Émirats à la Ligue arabe marque l'histoire politique de l'État émirati. Les Émirats ont adhéré à l'organisation internationale la plus proche géographiquement de leur territoire national et représentative de la Nation arabe. C'est pourquoi les Émirats ont été toujours fidèles à la politique solidaire de la Ligue arabe. Les dirigeants de l'État émirati ont toujours soutenu la position de la Ligue qui défend les droits du peuple et des réfugiés palestiniens. Leur action humanitaire en faveur des réfugiés palestiniens était remarquable. Elle

³⁹⁶ Qian HE et Wei SHAN, « Des responsables de la Ligue arabe considèrent que la présence de réfugiés syriens dans des pays voisins est temporaire », article publié sur le site : <http://french.peopledaily.com.cn/n3/2017/0327/c31356-9195148.html>, date de consultation le 17/8/2018.

visait à aider les peuples et réfugiés syriens et a été saluée par le HCR et la Ligue arabe.

Soutenue toujours par ses dirigeants depuis le fondateur des Émirats le Cheikh Zayed Ben Sultant Al-Nahyan, l'action humanitaire des Émirats arabes, qui s'est développée aux niveaux régional et mondial, comporte cinq caractéristiques majeures. La première caractéristique se résume dans le fait que l'action humanitaire de l'État émirati est essentiellement basée sur des institutions et organismes opérant sous l'autorité de l'État, mais elle bénéficie aussi directement et en permanence de soutien des dirigeants des émirats, notamment le gouverneur du Abou Dhabi et celui de Dubaï. La deuxième caractéristique est son exhaustivité et sa généralité, c'est-à-dire qu'elle ne se limite pas à la fourniture d'assistance matérielle aux nécessiteux dans les divers pays du monde, mais s'étend également vers les zones de crises humanitaires et participe aux efforts humanitaires visant à atténuer les souffrances des personnes en situations de crise. La troisième caractéristique est qu'il s'agit d'une dimension importante de la politique étrangère de l'État émirati depuis sa création en 1971 de soutien et d'assistance partout dans le monde. La quatrième caractéristique est que l'action humanitaire de l'État émirati est purement humanitaire, ce qui signifie qu'elle vise à améliorer la vie humaine dans n'importe quelle partie du monde, sans aucun objectif politique. La dernière caractéristique quant à elle s'appuie sur le caractère neutre et non-discriminatoire de l'action humanitaire des Émirats arabes unis, c'est-à-dire qu'elle vise l'être humain indépendamment de sa religion, sa secte, sa couleur ou sa race³⁹⁷.

Les rapports des organisations internationales travaillant dans le demain humanitaire confirment la générosité et l'importance de l'action humanitaires des Émirats arabes unis. Selon les rapports du Comité de l'aide au développement de

³⁹⁷ Jamal SANAD AL-SWEEDY, « *Les initiatives humanitaires des Emirats arabes Unis et la création d'une nouvelle dimension de l'action humanitaire internationale* », in *Al-Éthad Magazine*, publié en arabe sur le site : <http://www.alittihad.ae/wajhatdetails.php?id=95483>, date de consultation le 18/2/2018.

l'OCDE³⁹⁸, les Émirats arabes unis, au cours des années 2013, 2014 et 2016, étaient classés au premier rang mondial des donateurs d'aide humanitaire par rapport au revenu national³⁹⁹.

D'ailleurs, le rapport sur les aides extérieures des Émirats arabes unis de 2013⁴⁰⁰ précisait que l'aide des Émirats arabes unis était d'environ 5,89 milliards de dollar, marquant ainsi la valeur la plus élevée dans l'indice mondial du *ratio* de l'aide humanitaire par rapport au revenu national brut, soit 1,33%. L'aide humanitaire fournie par les Émirats arabes unis dépasse ainsi les limites fixées par l'Assemblée générale des Nations unies pour l'aide publique au développement fixée à 0,7%. Ce niveau d'aide humanitaire n'est atteint que par quelques Etats membres de l'Organisation des Nations unies. En 2014, l'aide extérieure totale des Émirats arabes unis s'élevait à 6,16 milliards de dollars, l'aide humanitaire représentait 1,26% du revenu national brut⁴⁰¹. Selon les statistiques officielles sur l'aide extérieure, l'Etat émirati a fourni en 2015 une aide représentant une valeur de 8,80 milliards de dollars dont l'aide humanitaire représentait 1,09% du revenu national brut⁴⁰². Ainsi, les Émirats arabes unis ont assumé leur part de la responsabilité sociale internationale. Les aides humanitaires, qui s'ajoutent à l'aide extérieure de l'Etat émirati, ne se bornent pas à la satisfaction des besoins élémentaires des réfugiés mais s'étend à la résolution des problèmes importants tels que la rareté des ressources en eau, la soif et la lutte contre la polio. Ces derniers

³⁹⁸ L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) est une organisation internationale d'études économiques, dont les Etats adhérents ont en commun un système de gouvernement démocratique et une économie de marché. Cette organisation internationale joue un rôle d'assemblée consultative pour les États partis.

³⁹⁹ Ils étaient classés au deuxième rang mondial en 2015.

⁴⁰⁰ Rapport disponible en arabe et en anglais sur le site officiel du ministère des affaires étrangères des Emirats arabes Unis

<https://www.mofa.gov.ae/TheMinistry/UAEForeignPolicy/Pages/UAEFAR.aspx>.

⁴⁰¹ Voir le rapport des aides extérieures de l'année 2014 disponible sur le site officiel du ministère des affaires étrangères des Emirats arabes unis, traduction française du rapport publié en langue arabe : <https://www.mofa.gov.ae/SiteCollectionDocuments/GR17420162014.pdf>, date de la consultation le 19/2/2018.

⁴⁰² Les chiffres sont disponibles dans le rapport national des aides extérieures des Émirats arabes unis, publié par le gouvernement émirati sur le site officiel du ministère des affaires étrangères, traduction française du rapport publié en langue arabe : <https://www.mofa.gov.ae/SiteCollectionDocuments/UAEFAR/A2015.pdf>, date de consultation le 19/2/2018.

problèmes sont devenus essentiels pour les organisations internationales acteurs de l'action humanitaire au niveau mondial.

En dehors de son efficacité et de son utilité, l'action humanitaire internationale des Émirats arabes unis ne peut-être soupçonnée de soutien aux groupes extrémistes depuis que des assurances ont été prises pour s'assurer que les aides financières accordées ne soient pas détournées au profit de groupes terroristes. En effet, l'État émirati a une politique connue dans le monde entier en matière de lutte contre l'extrémisme et le terrorisme. Au contraire, les Émirats arabes unis ont apportées des preuves de cela en travaillant à l'assèchement des sources de financement du terrorisme dans le monde qui se dissimilent derrière l'action humanitaire⁴⁰³.

Section 2. La Ligue arabe et le projet de la Convention relative au statut des réfugiés dans les pays arabes de 1994

Le rôle de la Ligue arabe ne s'est pas borné à faire l'appel aux dons pour aider les réfugiés d'origine arabe dans la région du Moyen-Orient. Le Secrétariat de la Ligue a préparé un projet de convention arabe relative au statut des réfugiés en 1994. L'idée de créer une convention arabe était une réponse à la non-ratification par la plupart des États arabes de la Convention de Genève de 1951. En effet, la majorité des pays arabes ont exprimé leur méfiance à l'égard de la Convention de Genève qui n'a été ratifiée que par sept pays arabes (Algérie, Égypte, Tunisie, Maroc, Yémen, Soudan, Mauritanie)⁴⁰⁴. C'est pourquoi, « *les gouvernements des Etat membres de la Ligue des États arabes, inspirés par leurs croyances religieuses, et les fondations qui se prolongent loin à l'origine de l'histoire arabe et islamique, ce qui rend l'homme une grande valeur dont les différents systèmes et législations coopèrent pour le rendre heureux et veiller à ce que ses droits soient*

⁴⁰³ Jamal SANAD AL-SWEEDY, *Les initiatives humanitaires des Emirats arabes Unis et la création d'une nouvelle dimension de l'action humanitaire internationale*, in Al-Éthad Magazine, publié en arabe sur le site : <http://www.alittihad.ae/wajhatdetails.php?id=95483>, date de consultation le 18/2/2018.

⁴⁰⁴ Voir la liste actualisée des Etats partis à la Convention de Genève relative au statut des réfugiés de 1951, disponible sur le site officiel de HCR : <http://www.unhcr.org/fr/4ad2f34fe.pdf>, date de consultation le 20/2/2018.

respectés en confirmant les dispositions de la Déclaration universelle des droits de l'homme et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et de la Convention relative au statut des réfugiés de 1951 et de son Protocol de 1967 et de la Déclaration du Caire sur la protection des réfugiés et des personnes déplacées dans le monde arabe en 1992, ont convenu de conclure la Convention arabe sur la réglementation du statut des réfugiés et des personnes déplacées dans les États arabes »⁴⁰⁵ (§1). Mais la ratification de cette Convention n'a pas pu être réalisée en raison de la divergence de positions entre les pays arabes sur la question des réfugiés (§2).

§ 1. Les caractéristiques du projet de la Convention arabe relative aux réfugiés

Les pays de la Ligue arabe se caractérisent par leur civilisation ancienne qui s'enracine dans l'histoire. En effet, les traditions et coutumes arabes tels que l'hospitalité et la générosité à l'égard des étrangers, en particulier s'ils venaient demander la protection et l'assistance, nécessite que les Etats membres de la Ligue portent beaucoup d'attention à la question des réfugiés. Celle-ci constitue en ce moment l'un des problèmes humanitaires les plus importants dans la plupart des pays⁴⁰⁶.

L'idée de créer une convention relative au statut des réfugiés dans les pays arabes ne date pas d'aujourd'hui mais remonte à l'année 1986 lorsque le Conseil de la Ligue arabe a adopté la résolution n°4409 le 25 septembre 1986. À l'époque, le Conseil a confié au Secrétariat général de la Ligue la mission de préparer un projet d'accord arabe pour la réglementation de la situation des réfugiés arabes. Par une lettre adressée aux Etats membres de la Ligue, le Secrétariat de la Ligue a affirmé qu'il s'assure que les dispositions de la nouvelle Convention soient conformes aux règles du droit international général mais aussi aux traditions arabo-musulmanes

⁴⁰⁵ Préambule de la Convention relative au statut des réfugiés dans les pays arabes de 1994 ; traduction faite par nous même du préambule de la Convention publié en arabe.

⁴⁰⁶ Adel Mohamed AL-BAIATY, « La Convention arabe sur la réglementation du statut des réfugiés dans les pays arabe », (En arabe), *in Affaires Sociales*, Tome 16, n°61, 1999, p. 52.

des États membres de la Ligue. C'est ainsi que le secrétariat de la Ligue a demandé aux États membres leurs avis concernant le projet de la Convention.

Après un long débat entre le Secrétariat général de la Ligue et les délégués des États membres, le projet de Convention relative au statut des réfugiés dans les pays arabes a été adopté par le Conseil de la Ligue arabe par sa décision n°5389 du 27 mars 1994. Le Secrétariat général de la Ligue arabe a appelé tous les États membres à signer la Convention. Cependant, seule la République arabe d'Égypte l'a signé mais sous réserve de ratification par le Parlement. Les autres États membres de la Ligue arabe ont été divisés en ce qui concerne la Convention.

D'une part, le Royaume d'Arabie saoudite, les Émirats arabes unis, le Royaume de Bahreïn, et l'État de Qatar ont exprimé leurs méfiances sur l'intégralité du projet de Convention⁴⁰⁷. En exprimant leur refus concernant le projet de Convention, ces derniers ont utilisé un droit qui leur est reconnu en droit international. En conséquence, les effets de la Convention ne les ont pas engagés.

En présence d'un traité dont l'objet, le but et le contenu dans son ensemble lui conviennent, à l'exception de quelques-unes de ses dispositions, « tout État intéressé a le choix entre deux attitudes : ou bien, refuser de devenir partie à ce traité afin d'échapper à l'application de ces dispositions ; ou bien, ne pas couper entièrement les ponts, consentir à s'engager, mais en déclarant en même temps, soit qu'il exclut purement et simplement son engagement de ces dispositions que ne rencontrent pas son agrément, soit qu'il entend leur prêter, en ce qui le concerne, une signification particulière et acceptable pour lui. Si cet État opte pour cette deuxième attitude et fait une telle déclaration, on dit qu'il formule des réserves à ces dispositions »⁴⁰⁸.

⁴⁰⁷ En droit international, « l'expression réserve s'entend d'une déclaration unilatérale, quel que soit son libellé ou sa désignation, faite par un État quand il signe, ratifie, accepte ou approuve un traité ou y adhère, par laquelle il vise à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité dans leur applications à cet État » (Article 2, paragraphe 1.d, Convention de Vienne sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales de 1986).

⁴⁰⁸ Nguyen QUOC DINH, Patrick DAILLIER et Alain PELLET, *Droit international public*, 6^e édition, LGDJ, Paris, 1999, p. 177.

L'État de Koweït, la République d'Irak, le Sultanat d'Oman et le Royaume de Maroc, ont exprimé leurs réserves sur certaines dispositions de la Convention relative à la réglementation du statut des réfugiés dans les pays arabes. Si ces derniers États ont opté pour cette attitude, les raisons ne sont pas identiques.

L'État de Koweït a demandé l'ajournement du projet de Convention en raison de la non-ratification par la plupart des pays arabes de la Convention de Genève relative au statut de réfugiés et son protocole.

La République d'Irak et le Sultanat d'Oman, quant à eux, ont exprimé leur réserve concernant les articles 8 et 10 du projet de la Convention. Ces articles concernent l'expulsion des réfugiés du pays hôte et leur retour à leur pays d'origine.

Enfin, le Royaume de Maroc a refusé de signer la Convention pour deux raisons. La première est que la définition du réfugié inscrite dans l'article 1er de la Convention est trop large et contient une référence aux réfugiés fuyant les catastrophes naturelles. En conséquence, le Maroc a proposé la modification de l'article 1er relatif à la définition du réfugié pour qu'il soit conforme à législation marocaine. La seconde raison concerne le fait que l'article 8 de la Convention confie à l'autorité judiciaire le pouvoir de traiter les recours présentés par les réfugiés contre les actes d'expulsion pris par les autorités administratives des pays hôtes. Cette dernière disposition s'oppose à la loi marocaine qui confie l'examen des recours à un comité composé des ministres des affaires étrangères et de la justice et du représentant du HCR. Le Royaume du Maroc a donc demandé la révision de l'article 8 afin qu'il soit aussi conforme à la loi marocaine et à l'article 32 de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés. Cet article n'impose pas une modalité spécifique de recours des réfugiés à l'encontre des décisions d'expulsion prises à leur égard par les autorités administratives des pays hôtes.

Les réserves précitées n'interdisent pas de conclure que le contenu de la Convention arabe relative aux réfugiés est, dans l'ensemble, conforme à la Convention de 1951 et les déclarations et pactes internationaux concernant les

droits de l'homme⁴⁰⁹. Nous évoquons ici en quel sens les caractéristiques de la Convention arabe sont conforme à la Convention de Genève de 1951.

En premier lieu, l'article 1^{er} de la Convention s'est concentré sur la définition du réfugié en attribuant à celle-ci deux significations. La première signification recoupe celle consacrée par le Convention de Genève de 1951. Aux termes de l'article 1^{er} alinéa 1, de la Convention arabe, le terme « réfugié » s'appliquera à toute personne, *« craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité ou hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle si elle n'a pas de nationalité, et qui ne peut se réclamer de la protection de ce pays ou ne peut y retourner »*. La deuxième disposition définit le réfugié comme toute personne, *« qui se réfugie dans un pays autre que son pays d'origine ou le pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle, si elle n'a pas de nationalité en raison d'une attaque ou de la colonisation ou de la domination étrangère ou des catastrophes naturelle ou des événements conduisant à des troubler totalement l'ordre public dans l'ensemble ou une partie de ce pays »*.

Cette définition constitue une évolution concernant la notion du réfugié dans les conventions internationales pertinentes. En effet, le terme « réfugié » dans l'article 1^{er} de la Convention de Genève de 1951 est plus strictement défini que celui figurant à l'article 1^{er} de la Convention arabe. À la différence de la Convention de Genève de 1951, la Convention arabe relative au statut des réfugiés considère les personnes fuyant leur pays d'origine (ou le pays de leur résidence habituelle si elles n'ont pas de nationalité) en raison des catastrophes naturelles et des attaques militaires étrangères ou de la colonisation comme étant des réfugiés. Mais, l'élargissement de la notion de réfugié n'est pas propre à la convention arabe relative aux réfugiés. En effet, la Convention de l'Union africaine relative aux réfugiés de 1969 a considéré les personnes fuyant les catastrophes naturelles

⁴⁰⁹ Voir le préambule de la Convention relative à la réglementation du statut des réfugiés dans les pays arabes.

comme des réfugiés. Pourtant, la plupart des Etats occidentaux ne reconnaissent pas cette dernière catégorie de personnes comme réfugiés.

En second lieu, la Convention arabe relative aux réfugiés ne s'applique pas à toutes les personnes fuyant leur pays pour les raisons énoncées dans l'article 1 alinéas 1 et 2. En effet, l'article 2 de la Convention arabe relative aux réfugiés exclu deux catégories de réfugiés de son application en énonçant que : « *Les dispositions de cette Convention ne seront pas applicables aux personnes : a) qui ont commis un crime de guerre ou un crime contre l'humanité ou un crime terroriste au sens des conventions et pactes internationaux ; b) qui ont été condamnées pour avoir commis un crime non-politique en dehors du pays d'accueil avant d'y être admises comme réfugiés* ». Cet article est presque à la lettre près similaire au paragraphe F de l'article 1er de la Convention de Genève de 1951.

En troisième lieu, la Convention arabe relative aux réfugiés contient une disposition nouvelle comportant une obligation pour les Etats contractants de prendre les mesures législatives nécessaires à l'admission des demandes d'asile sur leurs territoires : « *les États contractants s'engagent à faire tout leur possible, dans le cadre des législations nationales pour l'admission des réfugiés définis au sens de l'article 1^{er} de la présente convention* ». Cette obligation spécifique s'ajoute à l'obligation générale de mettre en place les dispositions de la Convention dans l'ordre juridique interne. Une telle obligation n'était pas énoncée dans la Convention de Genève de 1951, ce qui a pour effet le renforcement de la valeur de la Convention arabe relative aux réfugiés dans l'ordre juridique interne des Etats contractants.

En quatrième lieu, l'article 6 de la Convention arabe relative aux réfugiés comporte une disposition importante concernant la portée de l'attribution par les États contractants du statut de réfugié. En effet, l'article 6 de la Convention considère l'attribution du statut des réfugiés par les États contractants comme un acte « *pacifique et humanitaire* ». Ainsi, au sens de la Convention arabe relative aux réfugiés, l'octroi de l'asile n'est pas un acte de nature politique. En

conséquence, il ne devrait être considéré par aucun État comme un acte d'hostilité envers lui⁴¹⁰.

En cinquième lieu, la Convention arabe contient dans son article 12, une disposition importante interdisant aux réfugiés de commettre des actes terroristes dans les pays hôtes. Cette disposition qui n'a jamais figuré dans les conventions internationales relatives aux réfugiés est apparue pour la première fois dans la Convention arabe. En effet, les auteurs de cette Convention ont remarqué que certains réfugiés ont organisé et préparé des actes terroristes depuis les pays hôtes, ce qui engage la responsabilité de ceux-ci à l'égard des États tiers. C'est pourquoi il était indispensable d'inclure dans la Convention arabe une disposition interdisant aux réfugiés de commettre des actes terroristes contre les autres pays depuis le pays hôte⁴¹¹. Cette disposition vise, d'une part, à protéger le pays hôte de l'engagement de sa responsabilité à l'égard d'autres pays. D'autre part, elle conduit à éviter la tension politique entre le pays hôte et les autres pays en raison des crimes terroristes commis par les réfugiés. Enfin, le non-respect par les réfugiés de l'obligation imposée par l'article 12 de la Convention pourrait justifier son expulsion par les autorités du pays hôte en application de l'article 8 de la même Convention.

Les autres dispositions de la Convention arabe relative aux réfugiés se fondent largement sur la Convention de Genève relative au statut des réfugiés de 1951.

Ces deux conventions ont consacré le principe de non-discrimination entre les réfugiés. Pourtant, la portée du principe de non-discrimination dans la Convention arabe est plus large par rapport à la Convention de Genève de 1951. Dans son article 3, la Convention de Genève a énoncé que « *les États contractants appliqueront les dispositions de cette Convention aux réfugiés sans discrimination*

⁴¹⁰ L'article 6 relative à la nature de l'octroi de l'asile s'inspire de la Convention de l'Union africaine relative aux réfugiés qui considère aussi l'octroi de l'asile comme un acte pacifique et humanitaire, voir Adel Mohamed AL-BAIATY, « La Convention arabe sur la réglementation du statut des réfugiés dans les pays arabe », *op. cit.*, p. 58.

⁴¹¹ *Ibid*, p. 61.

quant à la race, la religion ou le pays d'origine ». La Convention arabe relative aux réfugiés quant à elle a repris la même formulation de l'article 3 de la Convention de Genève mais a ajouté l'appartenance politique et sociale comme un motif de la non-discrimination entre les réfugiés par l'Etat hôte. En conséquence, aux termes de la Convention arabe relative aux réfugiés, ceux-ci sont égaux devant la loi et l'administration des États contractants.

Les deux conventions, consacrent également le principe d'égalité entre les réfugiés et les étrangers résidants dans l'État hôte. La Convention de Genève précise en ce sens que « *sous réserve des dispositions plus favorables prévues par cette Convention, tout État contractant accordera aux réfugiés le régime qu'il accorde aux étrangers en général* ». La Convention arabe quant à elle consacre aussi le principe d'égalité entre les réfugiés et les étrangers résidants dans les États hôtes, mais sa formulation du principe d'égalité a été faite sans rigueur : « *les États contractants s'engagent à faire le maximum d'efforts pour traiter les réfugiés de la même manière que les étrangers résidants sur leurs territoires* ». Pourtant, Cette dernière ne précise pas les aspects d'égalité entre les réfugiés et les étrangers résidants sur le territoire des États hôtes. En d'autres termes, la Convention arabe n'a pas démontré en quoi consiste le principe de non-discrimination entre les réfugiés et les étrangers résidants dans les Etats hôtes : est-ce dans le domaine du travail ou le domaine politique, etc...⁴¹². À ce propos, la Convention de Genève était plus précise concernant le principe de non-discrimination entre les réfugiés et les résidents des pays hôtes, par exemple elle a énoncé dans son article 7 que : « *les États 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* ».

⁴¹² Adel Mohamed AL-BAIATY, « La Convention arabe sur la réglementation du statut des réfugiés dans les pays arabe », *op. cit.*, p. 57.

Les dispositions relatives à l'expulsion des réfugiés dans la Convention arabe recourent celles énoncées par la Convention de Genève de 1951. En effet, la convention arabe permet à ce propos aux autorités de l'Etat hôte d'expulser les réfugiés pour raisons de sécurité nationale ou d'ordre public. Les termes des deux conventions, arabe et internationale, sont presque identiques. À ce propos, l'article 9 de la Convention arabe dispose que : « *les Etats contractants n'expulseront pas un réfugié se trouvant régulièrement sur leur territoire que pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public* ». De plus, les termes des deux conventions concernant les mesures relatives à la procédure d'expulsion des réfugiés sont aussi identiques mais l'article 9 de Convention arabe donne plus de garanties aux réfugiés concernant les mesures d'expulsion. Elle précise à ce propos que : « *2. L'expulsion de réfugié n'aura lieu qu'en exécution d'une décision rendue conformément à la procédure par la loi* ». Quant à la Convention de Genève, elle renforce les garanties accordées aux réfugiés dans l'hypothèse de leur expulsion par les autorités de l'Etat hôte. L'article 32 de cette convention exige la prise de décision d'expulsion à l'encontre des réfugiés conformément à des règles juridiques préétablies. La Convention arabe n'implique pas dans son article 9 que la décision d'expulsion à l'encontre d'un réfugié soit prise conformément à la procédure prévue par la loi. L'absence d'une telle garantie dans la Convention arabe constitue sans doute une lacune. D'ailleurs, la Convention de Genève permet au réfugié expulsé de se défendre en présentant des preuves que son expulsion par les autorités de l'Etat hôte était injustifiée. Il s'agit d'un moyen de recours gracieux qui vise à inciter les autorités de l'État hôte à revenir sur la décision d'extradition prise à l'encontre du réfugié. Aux termes de l'article 32 de la Convention de Genève, « *le réfugié devra, sauf si des raisons impérieuses de sécurité nationale s'y opposent, être admis à fournir des preuves tendant à le disculper* ». La Convention de Genève invite le-réfugié dans son article 32 « *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* ». Cette dernière disposition fait l'objet des critiques appuyées car la Convention n'a pas précisé la nature de l'institution devant laquelle le recours devra être présenté. Dès lors, il est

difficile de dire que le recours cité dans l'article 32 de la Convention de Genève est un recours judiciaire car la Convention n'a pas exigé sa présentation devant les autorités judiciaires de l'Etat hôte. La Convention arabe relative aux réfugiés quant à elle a précisé que le recours formulé par le réfugié contre la décision de son expulsion devra être présenté aux autorités judiciaires compétentes. Ainsi, la Convention arabe accorde plus de garanties aux réfugiés concernant la contestation de la décision de leur expulsion puisque le recours contre ladite décision s'exerce devant les autorités judiciaires. Cette exigence rend la procédure de contestation plus équitable pour les réfugiés car elle accorde à une autorité autonome le pouvoir de trancher les litiges résultant de la décision d'expulsion des réfugiés.

Enfin, les deux conventions, arabe et internationale, se rejoignent pour accorder aux réfugiés un délai raisonnable pour chercher un troisième Etat avant que la décision de leur expulsion soit exécutée. À ce propos, l'article 32 de la Convention de Genève de 1951 énonce que : « 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* ». Pour sa part, la Convention arabe relative aux réfugiés a aussi reconnu le droit de réfugié de disposer d'un délai raisonnable pour chercher un autre Etat d'accueil avant que la décision de son expulsion soit exécutée par les autorités de l'Etat hôte. L'article 8 de cette dernière convention énonce que les Etats hôtes qui décident d'extrader un réfugié « *s'engagent à accorder celui-ci un délai raisonnable pour chercher et entrer dans un autre pays de manière légale* ». Dans tous les cas, les États contractants de la Convention arabe et de la Convention de Genève : « *peuvent appliquer, pendant ce délai [le délai accordé au réfugié pour chercher un autre pays après la décision de son expulsion pas le pays hôte], telle mesure d'ordre interne qu'ils jugeront opportune* »⁴¹³.

⁴¹³ Article 32§2 de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés.

§ 2. Les Émirats, la Ligue arabe et la question de la révision du projet Convention arabe relative aux réfugiés

Malgré les critiques internationales sur l'inefficacité de la Ligue arabe face au problème de réfugiés, il est difficile de confirmer cette hypothèse d'inefficacité. En effet, suite à la crise humanitaire irakienne après la guerre anglo-américaine contre le régime de Saddam Hussein, « la population irakienne a grandement souffert. Les femmes, les enfants, des familles entières ont été les témoins de terribles violences et du désespoir »⁴¹⁴. La Ligue des Etats arabes, en coopération avec le HCR et d'autres organisations internationales, a lancé en 2008 une importante campagne de récolte de fonds et de sensibilisation pour venir en aide aux centaines de milliers de réfugiés irakiens. La Ligue arabe a également réagi face au problème des réfugiés dans le monde arabe en organisant une série de réunion sur les réfugiés et les migrants. Pendant la troisième réunion tenue au Caire le 10 octobre 2017, l'objectif était d'introduire les nouvelles dispositions des Nations unies relatives à la gestion migratoire et à l'asile dans les pays membres de la Ligue arabe. Le service juridique de la Ligue arabe a exposé sur les tenants et les aboutissants de ces nouvelles dispositions portant sur les conclusions de la Déclaration de New York sur les réfugiés et migrants, notamment le cadre global sur les réfugiés (CRRF) dont l'exécution est en cours de réalisation jusqu'en 2018. Un autre exposé a porté sur la gestion des flux migratoires au titre du nouveau mécanisme de Pacte mondiale sur les migrations.

Les réunions organisées par le service juridique de la Ligue arabe n'étaient pas la seule activité menée par la Ligue concernant la question des réfugiés. Depuis l'année 2015, la Ligue tente de monter un projet de révision de la Convention arabe relative aux réfugiés. La révision de cette convention est devenue une nécessité depuis la crise politique en Syrie et en Irak. En effet, la Ligue arabe a pris conscience de la non-ratification par la majorité des États membres de la

⁴¹⁴ HCR, *La Ligue arabe lance une campagne de récolte de fonds en faveur des réfugiés irakiens*, article publié sur le site officiel du HCR le 10 janvier 2008, <http://www.unhcr.org/fr/news/stories/2008/1/4acf0160d/ligue-arabe-lance-campagne-recolte-fonds-faveur-refugies-irakiens.html?query=la%20ligue%20arabedate de consultation le 28 février 2018>.

Convention relative aux réfugiés de 1994. Depuis les années 1990, la Convention était un « projet gelé ».

Mais, les crises humanitaires résultant de la guerre en Syrie, en Irak et au Yémen, a incité la Ligue arabe à relancer le projet de révision de la Convention arabe relative aux réfugiés. Ce projet a commencé par un appel lancé pour la révision du projet de Convention par le Conseil des droits de l'homme de la Ligue arabe pendant la 38^{ème} session du Comité permanent arabe en 2014. La proposition du Conseil des droits de l'homme a été délibérée par les délégués des Etats membres de la Ligue. Après délibération, le Comité permanente arabe a recommandé de transmettre le projet au Conseil des ministres de l'intérieure et de la justice de la Ligue arabe. Cette recommandation a été approuvée par le Conseil de la Ligue arabe par sa décision n°7968 du 13 septembre 2015. Deux mois plus tard, le Conseil des ministres de la justice des États membres de la Ligue arabe a décidé de constituer un comité commun composé des représentants des États membres pour étudier et rédiger un rapport sur le projet de révision du projet de Convention arabe relative aux réfugiés⁴¹⁵. Les représentants de chaque État membre de la Ligue arabe ont répondu au Bureaux du Conseil de ministre de la Justice en adressant une lettre qui précise la position de chaque pays à l'égard de la Convention.

Le représentant de la République tunisienne a adressé une lettre contenant certaines remarques de forme et de fond concernant le projet de la Convention arabe relative aux réfugiés⁴¹⁶. Sur la forme, la République tunisienne a suggéré la modification du classement des articles de la Convention afin qu'il soit identique avec la Convention de Genève relative au statut des réfugiés de 1951, notamment les articles concernant la définition des réfugiés, les droits et devoirs des réfugiés, la coopération internationale. Sur le fond, la République tunisienne souligne que le

⁴¹⁵ Décision du Conseil des ministres de la justice de la Ligue arabe n°1062, D 31, du 19/11/2015, source, service juridique de la Ligue arabe le Caire, Egypte. Le Secrétariat a envoyé une invitation aux représentants des ministres de la justice et de l'intérieur des Etats membres de la Ligue pour participer aux travaux du ce dernier comité.

⁴¹⁶ Lettre du service juridique de la délégation tunisienne à la Ligue arabe, n°10643 du 21 octobre 2015.

projet de Convention arabe relative aux réfugiés ne contient pas des dispositions créant une institution commune ayant pour compétence de vérifier si les demandes d’asile remplissent les conditions prévues par le projet de Convention. La création d’une telle institution et l’indépendance de ses membres constitue une garantie importante pour les réfugiés qui bénéficient de l’application de la Convention. De plus, la République tunisienne a souligné que le projet de Convention ne contient pas une disposition permettant à l’Etat hôte de retirer le statut du réfugié si le demandeur d’asile a présenté des informations et documents incorrects pour bénéficier de ce statut. Mais, une telle remarque n’est pas vraiment pertinente puisque les lois internes de la plupart des États permettent de retirer les avantages et le statut obtenus par voie de fraude. Enfin, la République tunisienne propose l’élargissement des droits accordés aux réfugiés par l’État hôte, notamment le droit du réfugié de se voir appliquer des règles en matière de statut personnel de son pays d’origine par la juridiction de l’Etat hôte (le mariage, le divorce, l’adoption, le testament et l’héritage).

Le Royaume hachémite jordanien a fait quelques propositions à propos du projet de Convention arabe relative aux réfugiés. D’abord, la Jordanie a suggéré la révision de l’article 15 du projet de Convention qui oblige l’Etat hôte à faire le nécessaire pour intégrer les réfugiés dans sa population de manière permanente. Dans sa lettre adressée au Secrétariat du Conseil des ministres de la Ligue arabe, le Royaume hachémite a précisé que l’asile est une solution « temporaire » et ne devrait pas être une solution « permanente ». Le représentant de la délégation jordanienne à la Ligue arabe a souligné que les raisons de la non-ratification par la Jordanie de la Convention de Genève de 1951 était que cette dernière insiste sur l’intégration des réfugiés dans la population de l’Etat hôte⁴¹⁷.

⁴¹⁷ Lettre de la délégation permanente du Royaume hachémite de Jordanie à la Ligue arabe, n°3924 du 16 décembre 2015.

Finalement, les délégations des pays du Golfe dont celle des Emirats arabe unis⁴¹⁸ ont exprimé leur réserve sur le projet de la Convention en raison de sa contrariété avec les législations nationales relative à l'entrée et au séjour des étrangers. Le seul Etat du Golfe qui a accepté le projet de Convention avec certaines réserves est le Royaume de Bahreïn. Dans sa lettre adressée au Secrétariat du Conseil des ministres de la Justice de la Ligue arabe, le représentant du Royaume du Bahreïn a précisé que l'article 8 de la Convention devrait obliger les réfugiés entrés clandestinement dans le pays hôte de se mettre au plus vite à la disposition des autorités de ce pays⁴¹⁹.

⁴¹⁸ Lettre de la délégation permanente des Émirats arabes unis à la Ligue arabe n°81433 datée du 21/4/2016.

⁴¹⁹ Lettre du ministère de l'Intérieur du Royaume de Bahreïn au Secrétariat du Conseil des ministres de la Justice des Etats membres de la Ligue arabe, n°3117, datée le 16/11/2015.

Chapitre II

La coordination de l'action humanitaire des Émirats en faveur des réfugiés par le CCG

L'action humanitaire des Émirats arabes unis n'est pas seulement gérée par les institutions internes de l'État émirati. Cette action est aussi influencée par la politique des organisations régionales auxquelles les État émirati appartiennent depuis les premières années de leur indépendance. Parmi lesdites organisations, on note essentiellement le Conseil de coopération des États arabes du Golfe (CCG). En effet, les Émirats arabes unis se sont engagés, depuis leur adhésion au CCG en 1981, à coordonner leur politique étrangère avec la politique commune des pays de Golfe. L'action humanitaire constitue bien étendu un aspect important de la politique étrangère de l'Etat émirati (**Section 1**) et devra dès lors se conformer à la politique commune du CCG (**Section 2**).

Section 1. Les compétences du CCG en matière de politique étrangère

Le but de la coordination et de la coopération en matière de politique étrangère est de formuler des positions communes et unifiées sur les questions politiques intéressant les pays du CCG. Afin de sauvegarder les intérêts communs et la prospérité de leurs peuples et d'améliorer leur sécurité, leur stabilité, les pays du Golfe ont décidé de créer le CCG. Ils ont aussi décidé de charger celui-ci de certaines compétences en matière de politique étrangère (§ 1). Ces compétences sont exercées par les organes de la CCG tels que le Conseil suprême et le Secrétariat général. Cependant, les institutions du CCG restent impuissantes à l'égard des États membres. La coordination de la politique étrangère des Émirats arabes unis et des autres pays du Golfe par les organes du CCG se heurte à l'attachement des États membres à leur souveraineté nationale (§ 2).

§ 1. Le statut des Émirats arabes unis à l'égard du CCG

Le Conseil de coopération du Golfe (CCG) est composé du Koweït, du Qatar, du Bahreïn, du Sultanat d'Oman, de l'Arabie saoudite et des Émirats arabes unis⁴²⁰. Aujourd'hui, ce dernier pays ainsi que l'Arabie saoudite et le Bahreïn ont suspendu leurs relations diplomatiques avec le Qatar. Ainsi, ils ont fermé leur espace aérien et leurs frontières terrestres et maritimes avec celui-ci⁴²¹. Le gouvernement saoudien posa un certain nombre de conditions pour reprendre les relations diplomatiques entre les pays du CCG et le Qatar accusé de soutenir les mouvements terroristes. En effet, parmi ces conditions figure la rupture des relations diplomatiques avec l'Iran, la cessation de tout soutien aux organisations et individus considérés comme terroristes par l'alliance saoudienne⁴²². En plus, cette alliance exige du Qatar la remise de ces terroristes aux États qui les recherchent ainsi que des compensations financières aux États ayant subi un dommage de la part de ces organisations terroristes. Cette suspension de relation de l'alliance saoudienne avec le Qatar vise à forcer ce pays à arrêter son soutien aux cellules terroristes.

Cette région du Golfe connaissait des périodes de crises depuis le début des années 2000. Ainsi, il convient de rappeler que les États membres du CCG avaient abordé dès 2003 la menace que représente le fléau du terrorisme et les solutions à y apporter. C'est ainsi que le Cheikh Sabah al-Ahmad al-Sabah⁴²³ déclara que « *L'un des plus graves dangers et défis auxquels est confrontée notre région et le monde [...] est la propagation du phénomène du terrorisme qui a atteint certains pays de notre région* »⁴²⁴.

⁴²⁰ Le C.C.G. fut créé le 26 mai 1981.

⁴²¹ Le Monde.fr avec AFP | 05.06.2017.

⁴²² L'alliance saoudienne regroupe l'Arabie saoudite, les Émirats arabes unis, le Bahreïn, l'Égypte, les Maldives, le gouvernement yéménite d'Al Hadi, et le gouvernement libyen siégeant à Tobrouk.

⁴²³ Le cheikh Sabah al-Ahmad al-Sabah était le treizième émir de cette dynastie, à la tête du Koweït depuis la fin du XVIII^e siècle, ayant régné pendant vingt-huit ans. Né 1926 et décédé en 2006. En savoir plus sur http://www.lemonde.fr/disparitions/article/2006/01/17/cheikh-jaber-al-ahmed-al-sabah-emir-du-koweit_731609_3382.html#CcFi6vW6Q4JfzFrw.99 Consulté le 4 janvier 2018

⁴²⁴ *Idem*

Sur le plan économique, le projet de marché commun est le fruit d'une évolution au sein du CCG. En effet, à la date de création du CCG les Etats membres ont visé la mise en place d'une zone de libre-échange⁴²⁵. En 2003, celle-ci se transforma en une union douanière⁴²⁶ et, enfin, en 2008 ce fut l'aboutissement de ce processus d'intégration par la mise en place d'un marché commun. Ce marché commun exprime la volonté des Etats parties de constituer une puissance économique au niveau régional.

La constitution du marché commun au sein du CCG nécessite l'harmonisation économique de l'ensemble des Etats membres. Dans ce sens, l'accord commercial précise les domaines dans lesquels l'égalité économique complète doit être atteinte : Circulation des capitaux ; Circulation et établissement des personnes et des biens ; Éducation, santé et services sociaux ; Exercice de l'intégralité des les fonctions et corps de métiers ; Exercice de toute l'intégralité des activités économiques, d'investissement et de services ; Emplois dans les secteurs privés et publics ; Systèmes d'assurance sociale et de retraite ; Propriété des biens immobiliers ; Fiscalité ; Constitution en société et acquisition/vente de participations.

Ce qu'il faudrait signaler, c'est que ce marché commun n'a pas abouti. Le marché commun entre les pays du Golfe n'est pas totalement effectif. Les objectifs difficiles avérés par les accords n'ont connu que peu de réalisations palpables dans les faits en l'absence de moyens d'organisation et de vision unifiée. Néanmoins, les

⁴²⁵ Selon le GATT, la zone de libre-échange est « un groupe de deux ou plusieurs territoires douaniers entre lesquels les droits de douane et les autres réglementations commerciales restrictives (à l'exception, dans la mesure où cela serait nécessaire, des restrictions autorisées aux termes des articles XI, XII, XIII, XIV, XV et XX) sont éliminés pour l'essentiel des échanges commerciaux portant sur les produits originaires des territoires constitutifs de la zone de libre-échange ». Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT de 1947).

⁴²⁶ Selon le GATT, l'union douanière est « la substitution d'un seul territoire douanier à deux ou plusieurs territoires douaniers, lorsque cette substitution a pour conséquence i) que les droits de douane et les autres réglementations commerciales restrictives (à l'exception, dans la mesure où cela serait nécessaire, des restrictions autorisées aux termes des articles XI, XII, XIII, XIV, XV et XX) sont éliminés pour l'essentiel des échanges commerciaux entre les territoires constitutifs de l'union, ou tout au moins pour l'essentiel des échanges commerciaux portant sur les produits originaires de ces territoires; ii) et que, sous réserve des dispositions du paragraphe 9, les droits de douane et les autres réglementations appliqués par chacun des membres de l'union au commerce avec les territoires qui ne sont pas compris dans celle-ci sont identiques en substance ». Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT de 1947).

produits agricoles, animaux, industriels ou les ressources naturelles des Etats-membres du C.C.G. doivent être exemptés de droits de douane ou de toute autre taxe lorsqu'ils relèvent du commerce intra-GCC. Actuellement, le CCG est en pourparlers avec l'Union européenne, le Japon et les États-Unis pour de futurs accords de libre-échange.

Pour la réussite de l'intégration économique au sein des Etats membres du CCG., il serait primordial de s'inspirer du modèle européen. Une inspiration accompagnée d'un mécanisme efficace de gouvernance. En effet, l'Union européenne est considérée comme la première puissance économique mondiale, et ce devant les Etats-Unis. Cependant, la gouvernance économique de l'Union est assez complexe. Ce qui suscite des incompréhensions de la part des citoyens. Les deux principaux piliers de la gouvernance économique de l'Union sont la définition du *policy mix* européen, c'est-à-dire la mise en œuvre du marché intérieur et de la Stratégie de Lisbonne, dont l'objectif est de renforcer la compétitivité de l'Union et de développer l'emploi

Au sein Union européenne, l'adoption d'une monnaie commune a facilité l'intégration du marché des capitaux et des investissements extérieurs. La principale critique qui avait été exprimée à l'encontre d'une politique monétaire commune était son inadéquation face à l'hétérogénéité des conditions économiques des Etats membres de l'UE. Cela dit, la coopération économique met en place une égalité de traitement économique et sociale dans des domaines fondamentaux tels que la circulation des biens, des capitaux et des personnes, l'emploi, l'éducation, les services sociaux, la santé, la fiscalité.

Les organisations d'intégration visent le rapprochement des Etats qui les composent. Et cela en reprenant une partie de leurs compétences « jusqu'à les fondre en une unité englobante dans le secteur où se développe leur activité, c'est-à-dire dans le domaine de leur compétence⁴²⁷ ». En effet, comme l'a noté E. Bernard, l'intégration, s'entend d'une part comme une méthode et d'autre part

⁴²⁷ Abi SAAB, *Le concept d'organisation internationale*, UNESCO, 1980, pp. 52 et s., spéc. p. 55.

comme un objectif⁴²⁸. Aussi, d'un point de vue plus approfondi, cette situation conduit à des délégations de fonctions plus importantes à des institutions communes, privant les Etats d'exercer eux-mêmes ces compétences⁴²⁹.

La constitution d'institutions communes au sein du CCG pourrait laisser entendre que les Etats fondateurs envisagent alors la création d'une entité d'« intégration ». En effet, dans le cadre de leurs relations extérieures, les six Etats arabes du Golfe visent la création d'industries communes en matière de pétrochimie et de construction, ainsi que l'installation d'une infrastructure industrielle⁴³⁰. Néanmoins ; G. Maarek parle également de « coordination » au sein du CCG. C'est ainsi que cet auteur affirme que lesdits Etats du Golfe veulent coordonner « leurs projets agro-alimentaires » et mettre en place un « investissement commun de leurs revenus avec la création d'un fonds de 6 milliards de dollars⁴³¹ ».

De ce fait, nous pouvons déduire de cette analyse que le CCG se présente comme une organisation d'intégration dans certains domaines et comme une organisation de coopération dans d'autres.

§ 2. Les fonctions des institutions du CCG et la souveraineté externe des Émirats arabes unis

On entend par fonction législative d'une organisation internationale, la compétence d'élaborer au niveau supra-étatique des règles juridiques obligatoires applicables directement ou indirectement dans les Etats membres. Au sein de l'Union européenne, l'organe qui réunit les chefs d'Etats et des gouvernements ne détient pas la fonction législative. L'article 15 l'a précisé expressément énonçant que « *il [le Conseil européen] n'exerce pas de fonction législatif* ». En vertu des articles 16 et 17 TUE, les organes qui détiennent la fonction législative au sein de

⁴²⁸ E. BERNARD, La distinction entre organisation de coopération et organisation d'intégration : L'Union européenne au carrefour des méthodes ? in *Le phénomène institutionnel international dans tous ses Etats : Transformation, déformation ou réformation ?*, juin 2013, Saint-Denis, Cergy-Pontoise.

⁴³⁰ G. MAAREK, « Du marché commun arabe au Conseil de Coopération du Golfe », in *Tiers-Monde*, tome 22, n°87, 1981. pp. 573-584.

⁴³¹ *Idem*

l'Union européenne sont le Conseil (le conseil des ministres) et le Parlement (élu au suffrage universel direct par les peuples des Etats membres).

Dans l'organisation institutionnelle du CCG, le fait qu'un autre organe que le Conseil suprême détienne la fonction législative n'est cependant pas envisageable à l'heure actuelle. En effet, le pouvoir législatif au sein de la plupart des Etats membres du CCG est concentré dans les mains des chefs d'Etats. Contrairement à l'Union européenne il n'existe pas de parlements élus exerçant la fonction législative au CCG. En effet, il n'est pas concevable que les chefs d'Etats délèguent leur pouvoir législatif au niveau régional à un organe composé des personnalités situées à un niveau politique inférieur à eux⁴³². Par conséquent, ils continueront à détenir la fonction législative au sein du CCG. À ce propos, on pourrait s'interroger sur la nature des règles édictées par le Conseil supérieur lorsqu'il disposera du pouvoir législatif au sein du CCG. En effet, il est encore trop tôt de parler au niveau du CCG des règles juridiques imposables directement aux Etats membres et primant sur les normes de droit national⁴³³. Ce qui est envisageable pour le moment, c'est que le Conseil suprême adopte des règles juridiques obligatoires au niveau de la région du Golfe. Mais, pour que ces dernières règles puissent être invocables par les citoyens du Golfe et applicables par le juge national, il faut qu'elles soient d'abord transposées en droit interne par le biais des législations nationales des Etats membres.

Le Conseil des ministres et le Secrétariat général en tant que pouvoir exécutif au sein du CCG.

Au sein de l'Union européenne, l'institution, qui est composée d'un représentant de chaque Etat membre au niveau ministériel, n'exerce plus la fonction exécutive. Ainsi, le Conseil réunissant les représentants des Etats membres de l'Union européenne au niveau ministériel assure la fonction législative

⁴³² Certains auteurs pensent à la transformation du Conseil supérieur en pouvoir exécutif fédéral, mais cette proposition ne correspond pas au concept de souveraineté absolue auquel les Etats membres sont toujours attachés, voire Abdel-Mohesin LAFI ALCHAMRY, *Le Conseil de coopération des Etats arabes de Golfe et le défi de l'Union*, op. cit, p. 83

⁴³³ Au sein de l'Union européenne, certaines normes de droit dérivé (le règlement) sont directement applicables dans les Etats membres et priment sur les normes de droit national.

avec le Parlement. Auparavant, le Conseil a réuni la quasi-totalité des pouvoirs au sein de l'Union européenne assurant à la fois la fonction législative et exécutive. Cela a été considéré comme un déficit démocratique dans le système de l'Union européenne puisque les ministres font partie du pouvoir exécutif national. Le fait que les ministres exercent la fonction législative au niveau européen constitue une violation des compétences des parlements nationaux en vertu du principe de séparation des pouvoirs. Avec le temps, l'Union européenne a pu traiter ce problème du déficit démocratique en créant un organe composé de députés (le Parlement européen) qui partage la fonction législative avec le Conseil. Par ailleurs, le Traité de Lisbonne de 2007 a transféré la plupart de tâches exécutives assurées par le Conseil à la Commission européenne.

Dans l'organisation institutionnelle du CCG, on ne peut pas espérer que le Conseil des ministres devienne le titulaire de la fonction législative. Celle-ci sera toujours détenue par le Conseil supérieur réunissant les dirigeants des Etats membres qui disposent exclusivement du pouvoir législatif au niveau national. On peut cependant penser que le Conseil des ministres partage la fonction exécutive avec le Secrétariat général. Il s'agit des fonctions relatives à la mise en place des politiques décidées par le Conseil supérieur, à la préparation des projets de textes et du budget de l'organisation, à la nomination des fonctionnaires...etc. Quant à la mission relative au contrôle, on considère qu'il est encore tôt pour que les Etats membres puissent accepter de se soumettre à l'autorité d'institutions du CCG concernant la mise en place et l'exécution d'une législation commune édictée par le Conseil supérieur. Pour les Etats membres, ce contrôle pourrait constituer une violation de leur souveraineté nationale.

Doter la CCG des nouvelles institutions ?

Pour affirmer le CCG comme puissance normative à l'échelle régionale, il semble nécessaire qu'il soit doté d'un parlement disposant d'un véritable pouvoir législatif. Il semble aussi nécessaire de créer un organe juridictionnel qui sera chargé de trancher les litiges entre les Etats membres et de s'assurer l'application et l'interprétation des normes communes élaborée par le CCG.

- L'idée de la création d'un parlement du CCG détenant une véritable fonction législative

Lors du sommet du Koweït les 20 et 22 décembre 1997, les Chefs d'Etats membres du CCG ont décidé de créer un comité consultatif. Celui-ci serait composé de 30 personnalités dont chaque Etat membre nomme cinq de ses citoyens. Il serait peut-être plus opportun de « transformer ce comité consultatif en parlement fédéral au sein de la région de Golfe »⁴³⁴. Pour ces auteurs, les membres de ce parlement doivent être élus au suffrage universel direct par les peuples des Etats membres. Le futur parlement fédéral aurait comme fonction d'accorder la confiance au gouvernement fédéral incarné par le CCG et d'exercer un contrôle sur ses activités »⁴³⁵. Néanmoins, on considère que cette vision « optimiste » n'est pas susceptible d'être réalisée à l'heure actuelle. En effet, l'idée de créer un parlement fédéral élu au suffrage universel directe par les peuples des Etats membres du CCG ne correspondent pas la réalité des régimes de ces États. Parmi les six Etats membres du CCG, il n'y a que le Koweït qui soit doté d'un véritable parlement élu directement par le peuple. Dans les autres Etats membres du CCG, les organes représentatifs nationaux, appelés « Conseils de la choura », ne détiennent qu'un pouvoir consultatif, le pouvoir législatif est toujours détenu par les chefs d'Etats. Or, on peut espérer que le CCG serait doté d'un organe représentatif élu directement par le peuple, mais pour exercer une fonction consultative en attendant l'évolution des organes représentatifs nationaux dans les Etats membres. À cet égard, il est important de mentionner que le Parlement européen a commencé ses activités comme organe consultatif, ses membres ayant été désignés par les parlement nationaux des Etats membres. Il fallait attendre l'Acte unique européen et le Traité de Maastricht pour que ce dernier parlement dispose d'un véritable pouvoir législatif avec le Conseil des ministres.

⁴³⁴ Nayef Ali OBEED, *Les Etats du Conseil de coopération de Golfe dans un monde qui change : études dans les relations internes et externes dans les années entre 1990 et 2005*, Centre de recherche du Golfe, en arabe, Dubaï, p.289.

⁴³⁵ Abdel-Mohesin LAFI ALCHAMRY, *Le Conseil de coopération des Etats arabes de Golfe et le défi de l'Union*, op. cit, p. 84.

- La nécessité de mettre en place un organe juridictionnel au sein CCG.

Le véritable défi pour le CCG est de créer un organe juridictionnel qui serait chargé de trancher les conflits entre les Etats membres et d'assurer que ces derniers Etats appliquent les règles élaborées par les institutions communes. En effet, au sein des organisations régionales semblables comme l'Union européenne, il existe une juridiction chargée de l'application et de l'interprétation uniformes du droit de l'Union (originaires et dérivé). Cette juridiction a été instituée par le Traité de Rome de 1957 relatif à la communauté économique européenne (CEE). Avant le Traité de Lisbonne, cette juridiction était appelée « la Cour de Justice des Communautés européennes ». Aujourd'hui, après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne le 1er décembre 2009, la Cour de justice des communautés européennes est devenue la Cour de Justice de l'Union européenne. Devant cette Cours, il est possible de formuler deux types de recours : recours en manquement et recours en annulation. D'une part, le recours en manquement est formulé par la Commission contre un des Etats membres pour la violation d'une règle du droit originaire ou du droit de l'Union. L'autorité de la Cour de Justice concernant le recours en manquement se bornait à déclarer l'État membre comme ne respectant pas le droit de l'Union. Par conséquent, elle n'a pas de compétence pour annuler l'acte national contraire au traité ou aux traités. D'autre part, le recours en annulation peut-être formulé par un ou plusieurs Etats membres ou par la Commission contre un acte législatif pris par les institutions de l'Union. Si la Cour de Justice a déclaré le recours comme recevable, elle peut annuler l'acte par les institutions de l'Union en raison de sa contrariété avec les traités.

Au sein du CCG, il n'existe pas un véritable organe juridictionnel équivalant à la Cour de Justice de l'Union européenne. En effet, le Conseil supérieur est compétent en cas de besoin pour former un comité de règlement des différends pour trancher un litige entre les États membres. Les avis émis par ce dernier comité n'engagent cependant ni le Conseil supérieur ni les États membres. Par ailleurs, ce comité n'est pas un organe permanent, mais occasionnel qui est constitué si besoin par le Conseil supérieur. L'idée de créer une véritable cour qui serait chargée de la

mission de règlement des conflits entre États membres et de l'application des règles adoptées par les institutions du CCG s'imposerait.

Section 2. L'action humanitaire du CCG en faveur des réfugiés

Depuis quelques années, le CCG joue un rôle important pour résoudre les crises humanitaires qui touchent non seulement les pays arabes mais aussi les autres pays de monde. Le rôle humanitaire du CCG est déduit de sa politique solidaire trouvant son origine dans sa charte fondatrice (§ 1). Les décisions du CCG dans ce domaine ont eu une influence sur la politique de solidarité du gouvernement et des institutions des Émirats arabes unis (§ 2).

§ 1. La politique solidaire du CCG à l'égard des réfugiés

Depuis la création du Conseil de coopération du Golfe le 25 mai 1981 et même des années plus tôt, les Pères fondateurs, leurs Majestés et Altesses les dirigeants des pays du Golfe, n'ont pas négligé l'importance du rôle humanitaire des institutions du CCG. Pour cela, ils ont beaucoup travaillé pour que le CCG soit un partenaire essentiel des organisations humanitaires sur la scène internationale. Selon les statistiques internationales officielles, les États du Golfe ont été classés au premier rang mondial en ce qui concerne l'action humanitaire, en plus de leur rôle prouvé dans le soutien aux organisations internationales concernées par les questions humanitaires, notamment le HCR et la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge.

En effet, l'aide fournie par les pays membres du CCG aux pays et peuples touchés par les crises humanitaires ne se borne pas à la fourniture d'un soutien dans des situations d'urgence, mais s'étend à la mise en place de projets de développement à long terme, et comporte l'assistance à la construction d'infrastructures dans les diverses régions du monde. Ainsi, grâce à l'action humanitaire du CCG, l'on atteste la création des dizaines d'hôpitaux, d'écoles et d'abris temporaires et permanents, ainsi que des projets pour soutenir des groupes défavorisés. À ce propos, la question palestinienne a été le premier axe d'intérêt des dirigeants des pays du CCG. En plus du soutien politique, diplomatique et

économique, les réfugiés palestiniens ont toujours été au centre des préoccupations des pays frères du CCG comme l'illustre la contribution à l'amélioration de l'hébergement dans les camps ainsi que l'aide financière, alimentaire, et en matière de santé et d'éducation ainsi que la fourniture d'emplois aux centaines de milliers de Palestiniens dans les États du Golfe.

Au cours des sept dernières années, le CCG a fourni des centaines de millions de dollars afin de soutenir la fermeté du peuple palestinien et de les aider à préserver leur identité nationale. À ce propos, il est nécessaire de rappeler la crise que l'UNRWA a connue l'année dernière. Cette crise menaçait d'interrompre l'année scolaire dans les établissements accueillant des réfugiés palestiniens en Jordanie, au Liban et en Syrie en raison de la baisse du soutien financier de l'Organisation internationale. Afin de résoudre cette crise financière, l'Arabie saoudite, les Émirats arabes unis et le Koweït ont fourni une aide de 78,9 millions de dollars pour faire face au déficit budgétaire de 101 millions de dollars de l'UNRWA, ce qui a permis à plus d'un demi-million d'étudiants palestiniens de retourner à l'école.

Depuis l'année 2011, avec l'éclatement des crises successives dans le monde arabe, les États du Golfe ont intensifié leur soutien humanitaire aux peuples frères dans toutes les zones de conflit et formé des équipes d'assistance dans les pays Golfe pour soulager les réfugiés en Irak, en Syrie, au Yémen et en Libye. Ces aides ont abouti à créer un environnement humanitaire sûr pour les réfugiés et pour les personnes déplacées. L'aide d'urgence fournie par les gouvernements des pays de Golfe contribue à la préservation de la dignité des réfugiés et à les protéger contre la torture.

Concernant la crise syrienne, des milliers de logements, des douzaines d'écoles et de centres de santé ont été construits dans les pays qui accueillent les réfugiés syriens. Ces logements ont été construits pour améliorer les conditions de vie des réfugiés syriens en Jordanie, au Liban et en Turquie. Bien que les pays arabes du Golfe ne sont pas juridiquement obligés d'accueillir des réfugiés sur leurs territoires, ils ont reçu des centaines de milliers de Syriens après le déclenchement de la crise dans leur pays, en leur fournissant toutes les installations

et les moyens nécessaires. Avec de nombreux avantages tels que l'éducation, les services de santé gratuits, le droit au travail et la liberté de circulation. Les États du Golfe ont pris soin de ne pas traiter leurs frères syriens comme des réfugiés ou de les placer dans des camps, mais ont fait de leur mieux afin de préserver leur dignité et leur sécurité et leur fournir toutes les facilités possibles.

Considéré comme étant la profondeur stratégique des pays du Golfe, le Yémen a également reçu une attention particulière de la part des dirigeants du CCG. Ceux-ci ont versé de dizaines de milliards de dollars pour les programmes de développement dans ce pays. Certains économistes ont estimé à ce propos que le soutien du CCG au Yémen était « le poumon de l'économie yéménite ». En effet, après l'éclatement de la crise politique et la prise de contrôle par les milices de hothie des institutions de l'État yéménite, les pays du Golfe ont apporté leur soutien à leur frères yéménites. Ce soutien a été adressé aux programmes humanitaires aux populations touchées par la détérioration de la sécurité. Les Yéménites ont des besoins humanitaires les plus élémentaires en nourriture et en médicaments.

Il s'agit aussi d'aider des centaines de milliers de civils déplacés dans leur pays en raison des pratiques et des crimes commis par les milices putschistes. L'action irresponsable de ceux-ci n'ont pas empêché les pays de la CCG de continuer leur travail en vue de satisfaire les besoins du peuple yéménite et d'améliorer les conditions de vie déjà très difficile. L'action du CCG a visé à la mise en œuvre des dizaines de programmes de développement dans les domaines de l'éducation, la protection sociale et de la reconstruction dans les zones yéménites libérées en coordination avec le gouvernement légitime. Selon un rapport publié sur le Secrétariat d'Etat américain en juin 2015, trois pays du Golfe figuraient parmi les dix premiers pays dans l'octroi de subventions et d'aide humanitaire au Yémen : l'Arabie saoudite devant les Etats-Unis, suivie par les Emirats arabes unis. Le Qatar se classait au septième rang de la liste.

§ 2. L'impact de la politique du CCG sur l'action humanitaire des Émirats arabes unis

Depuis sa création, les Émirats arabes unis font partie du CCG. En effet, l'État émirati est considéré comme fondateur du CCG avec cinq autres États que sont l'Arabie saoudite, le Qatar, le Bahreïn et le Sultanat d'Oman. En fonction de la Charte fondatrice du CCG, les Émirats se sont engagés à coordonner leur politique extérieure avec la politique commune des autres pays de Golfe. L'action humanitaire a sans doute influencé la politique extérieure des Émirats arabes unis dans le domaine des réfugiés. L'action humanitaire des Émirats arabes unis ne s'est pas borné à aider les réfugiés dans les pays arabes, mais elle s'est élargi à l'Europe. Le gouvernement émirati a créé des camps en Grèce afin d'aider les réfugiés syriens fuyant de la guerre. En effet, les Émirats sont considérés comme étant le premier pays qui a installé des camps pour les réfugiés syriens en Europe et plus précisément en Grèce. Ces camps ont été installé par l'intermédiaire du Croissant-Rouge émirati. Le montant de l'aide humanitaire fournie par le Croissant-Rouge émirati aux camps de réfugiés en Grèce s'élevait à 285 millions de dirhams⁴³⁶. Ainsi, les efforts du Croissant-Rouge visent à alléger les souffrances des réfugiés en général et des réfugiés syriens en particulier. Afin de réaliser cet objectif, le Croissant-Rouge est passé à une autre étape, c'est-à-dire orienter les aides vers une destination autre que la Jordanie et le Liban. Il s'agit de diriger les aides vers les réfugiés en Europe, et notamment la Grèce, où le processus d'établissement d'un camp de réfugiés est achevé. L'installation des camps en Grèce a eu lieu dans la ville de Larissa. Cette ville a accueilli deux mille réfugiés à qui le Croissant-Rouge a fourni des abris, de la nourriture, des soins et d'autres services. À ce propos, le Croissant-Rouge a renforcé son partenariat avec la Croix-Rouge grecque en signant un accord de coopération entre les deux parties pour servir les réfugiés et améliorer leur situation humanitaire.

⁴³⁶ Voir le rapport des aides extérieures du gouvernement émirati en 2016 précédemment cité dans cette thèse.

Le Croissant-Rouge émirati a réussi à proposer des solutions à plusieurs des questions qui préoccupent la région, en particulier l'aide aux réfugiés et aux personnes déplacées en raison des conflits. Parmi ces questions, celle du Yémen a occupé une place importante dans les programmes d'assistance du Croissant-Rouge émirati. Plus de 90% des aides humanitaires du Croissant-Rouge émirati ont concerné la région d'Aden, le reste des aides humanitaires a été destiné aux personnes touchées par les inondations dans la région de l'Hadramout. Ces dernières aides ont pris la forme de construction de logements composé de 607 unités résidentielles d'un coût d'environ 110 millions de dirhams émirati AED. La construction des logements ne s'est pas bornée à la ville de Hadramout mais s'est élargi aux autres villes comme Mukalla et Wadi-Haramout. Ces logements comportent 204 unités de logement pour 403 bénéficiaires.

Conclusion du Titre II

La Fédération des Émirats arabes unis fournit un travail considérable dans le cadre de l'action humanitaire en faveur des réfugiés. Pourtant, nous avons indiqué tout au long de ce titre II que ladite activité humanitaire des Émirats arabes unis répond aux exigences de coordination de la part des organisations régionales. En effet, nous avons pu démontrer que la Ligue arabe et le Conseil de coopération des pays du Golfe influencent le travail humanitaire des Émirats arabes unis.

D'une part, la Ligue arabe, en sa qualité d'organisation de pays arabes soutient la solidarité entre tous ses membres et donc met en œuvre cet objectif auprès des États parties dont les Émirats en vue de mener à bien l'action humanitaire auprès des populations victimes des guerres et de l'instabilité politique dans la région arabe. D'autre part, au niveau des pays du Golfe, le CCG joue le même rôle que la Ligue arabe, puisqu'il soutient les populations démunies et émet ses orientations à l'égard des États parties en vue d'une action solidaire entre eux.

Quoiqu'il en soit, il faudrait reconnaître que les mésententes existantes entre certains membres de la Ligue arabe ou encore entre les membres du CCG ne facilitent pas l'action humanitaire des Émirats arabes. D'abord, le point de vue des pays arabes est distinct à propos de la crise syrienne. Certains pays arabes soutiennent l'opposition, alors que les autres pays soutiennent le régime syrien. Ce désaccord à propos de la crise syrienne affecte sans doute l'action solidaire et humanitaire de la Ligue arabe et du CCG en faveur des réfugiés syriens. A ce propos, la crise politique entre l'Arabie Saoudite, le Bahreïn, les Émirats et l'Égypte d'une part et le Qatar d'autre part, a pour conséquence de diminuer l'importance de l'aide humanitaire accordée par les pays du Golfe aux victimes des conflits au Yémen et en Syrie.

Conclusion de la Seconde Partie

La gestion de l'action humanitaire des Emirats arabes unis envers les réfugiés nécessite une réforme à double dimension. En effet, au niveau interne des Emirats arabes unis et plus particulièrement au niveau des entités fédérées et ONG humanitaires, il serait temps d'envisager une reconnaissance constitutionnelle de l'aide humanitaire aux réfugiés. Cette reconnaissance est nécessaire pour encourager les entités fédérées à agir en matière d'aide humanitaire. Cela ne signifie pas pour autant que les autorités fédérales perdront totalement le contrôle sur l'action humanitaire des entités fédérées car un tel contrôle est indispensable pour préserver l'unité de l'État sur la scène internationale, mais aussi au niveau interne. D'ailleurs, le contrôle de l'État fédéral sur l'action humanitaire des émirats fédérés a pour objet d'assurer que l'aide humanitaire soit destinée aux réfugiés et non aux organisations terroristes.

Au niveau régional, il est vrai que la participation des Émirats arabes unis à la Ligue arabe et au CCG a été l'occasion d'harmoniser la politique solidaire de l'Etat émirati avec les autres pays arabes. Cette harmonisation a permis aux organisations humanitaires d'obtenir une importante aide financière en faveur des réfugiés. À cette occasion, le HCR et la Ligue des États arabes ont signé le 22 septembre 2017 un protocole d'entente visant à établir un cadre de coopération global en vue d'apporter une réponse efficace aux besoins des réfugiés dans les pays arabes. Nous avons déjà évoqué le fait que le HCR collabore avec la Ligue des États arabes pour sensibiliser aux problèmes de l'asile dans la région afin de favoriser le soutien des 22 États membres de l'organisation régionale et d'assurer une meilleure protection dans toute la région. Cette collaboration a permis aux émirats d'agir collectivement dans le domaine d'aide humanitaire en faveur des réfugiés.

Par ailleurs, le HCR a une délégation auprès du CCG. Cette délégation facilite la collaboration entre le HCR et pays du Golfe en matière de financements destinés aux réfugiés dans le monde. Très récemment, Le HCR et le Centre d'aide humanitaire et de secours King Salmane, ont signé un accord de 6 millions de

dollars pour fournir des secours d'urgence aux personnes déplacées au Yémen. L'accord signé par le Superviseur Général du Centre d'aide humanitaire et de secours King Salmane, Dr. Abdallah Al-Rabeeah, et le Représentant régional du HCR auprès du CCG, Khaled Khalifa, vise à soutenir et à fournir des secours d'urgence à près de 126 000 Yéménites déplacés, tels que des subventions locatives, des produits de secours, et des abris destinés à l'hébergement. L'accord s'inscrit dans le cadre d'une coopération plus large entre le HCR et le Centre d'aide humanitaire et de secours King Salmane, en réponse à la situation d'urgence au Yémen, portant à 42 millions de dollars le total des contributions du Centre.

Dans cette seconde partie, nous avons évoqué plusieurs accords signés entre la délégation de HCR et les Emirats arabes unis dans le domaine de l'aide humanitaire en faveur des réfugiés. Ces derniers accords ont visé l'amélioration de la situation des réfugiés dans la région du Moyen-Orient (réfugiés syriens) et en Asie (Rohingya).

CONCLUSION GENERALE

L'action humanitaire des Émirats arabes unis est une réalité concrète. Cette action fait partie de la politique générale de l'État émirati depuis le gouvernement du fondateur des Émirats le Cheikh Zayid Ben Sultan Al-Nahyan. Les gouvernements successifs des Émirats arabes unis ont fourni leur aide humanitaire aux peuples en crise partout dans le monde. Ces aides constituent un soutien du peuple et des dirigeants émiratis aux personnes fuyant les zones touchées par les crises humanitaires. Ce soutien ne distingue pas les musulmans des non-musulmans car il vise à préserver la dignité humaine. L'Islam, qui constitue la religion officielle de l'État émirati en vertu de la constitution fédérale, ne distingue pas les croyants des non-croyants lorsqu'il s'agit de soutenir les personnes en détresse. C'est pourquoi l'assistance humanitaire du gouvernement des Émirats ne s'est pas limitée à la population musulmane.

Suite à la crise des réfugiés en Europe, certaines personnalités politiques européennes ont accusé les pays de Golfe de ne pas prendre leur responsabilité envers les réfugiés arrivant du Moyen-Orient. Ce postulat a été fondé sur le fait que les pays du Golfe n'ont pas ratifié la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés et, par conséquent, n'ont pas une obligation juridique d'accueillir les réfugiés sur leur territoire. Pourtant, l'action humanitaire du gouvernement émirati a révélé l'inexactitude de ce postulat. Il est vrai que les Émirats arabes unis et les autres pays du Golfe n'ont pas ratifié la Convention de Genève de 1951, mais cette non-ratification n'a pas empêché lesdits pays d'accueillir des réfugiés sur leurs territoires. En effet, l'accueil des réfugiés sur le territoire des Émirats arabes unis s'est fondé sur la législation interne qui ne se réfère pas explicitement au terme « réfugié ». Le gouvernement émirati a facilité les conditions de séjour des résidents étrangers dont le pays est touché par les crises humanitaires. En d'autres termes, les autorités émiraties n'ont jamais expulsé une personne vers son pays d'origine si cela constituerait un danger pour sa vie. Par

conséquent, des milliers des Syriens ont obtenu facilement l'autorisation de séjour sur le territoire émirati alors que le fondement juridique qui justifie leur séjour n'existait pas. D'ailleurs, la non-ratification par les Émirats de la Convention de Genève de 1951 n'a pas interdit au gouvernement et aux organisations de la société civile émiratie de participer aux activités des organisations internationales visant à améliorer la situation des réfugiés dans plusieurs régions du monde. La collaboration directe entre le HCR et le gouvernement émirati est remarquable. Ce dernier a collaboré avec le HCR pour construire des camps de réfugiés en Jordanie, au Liban et en Grèce. Ces camps de réfugiés comportent des hôpitaux et des écoles destinés à améliorer la situation des réfugiés dans les pays hôtes.

L'action humanitaire des Émirats arabes unis n'est pas seulement une action « individuelle » mais aussi une action « collective ». L'État émirati a participé à l'action humanitaire de plusieurs organisations internationales et régionales. Sur le plan international, les Émirats arabes unis ont participé à l'action humanitaire de l'Organisation des Nations Unies à travers la collaboration avec le HCR. De plus, les Émiratis contribuent de manière significative aux activités humanitaires de l'Organisation de la coopération islamique. Sur le plan régional, le gouvernement émirati n'a pas ignoré les appels lancés par la Ligue arabe en vue d'aider les réfugiés palestiniens, syriens et yéménites. À ce propos, les Émirats arabes unis ont fortement participé à l'action humanitaire déployée par le Conseil de coopération du Golfe en faveur des réfugiés syriens.

Ainsi, nous pouvons conclure que l'action humanitaire des Émirats arabes unis n'avait pas besoin d'une base juridique, la ratification de la Convention de Genève de 1951. Cette action s'est fondée sur les principes de l'Islam qui imprègnent la Constitution fédérale des Émirats arabes unis et la politique solidaire consacré par le fondateur de l'État, le Cheikh Zayid Ben Sultan Al-Nahyan.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages généraux

- **CARREAU (Dominique) et MORRELLA (Fabrizio)**, *Droit international*, A. Pedone, Paris, *Coll. Etudes internationales*, 11^{ème} édition, 2012, 767 p.
- **COMBACAU (Jean) et SUR (Serge)**, *Droit international public*, LGDJ-Lextenso, Paris, 11^{ème} édition, 2014, XXVI-832 p.
- **COMBACAU (Jean)**, *Le droit des traités*, 1^{ère} édition, *Coll. Que sais-je?*, PUF, Paris, 1991, 125 p.
- **DAILLIER (Patrick), FORTEAU (Mathias) et PELLET (Alain)**, *Droit international public*, LGDJ-Lextenso, Paris, 8^{ème} édition, 2009, 1317 p.
- **DE VILLIERS (Michel) et LE DIVELLEC (Armel)**, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Sirey, Paris, 9^{ème} édition, 2013, VIII-407 p.
- **DECAUX (Emmanuel) et DE FROUVILLE (Olivier)**, *Droit international public*, Dalloz, Paris, 9^{ème} édition, 2014, X-628 p.
- **DUPUY (Pierre-Marie) et KERBAT (Yann)**, *Droit international public*, Dalloz, Paris, 12^{ème} édition, 2014, XXX-920 p.
- **FEKRY (Fathy)**, *L'organisation constitutionnelle des autorités fédérales aux Emirats Arabes Unis, [en arabe]*, édition de la Maison de Renaissance arabe (Dar Al Nahda Al-Arabia), Le Caire, 1999, 232 p.
- **HAMON (Francis) et TROPER (Michel)**, *Droit Constitutionnel*, LGDJ, Paris, 2007, 30^{ème} édition, VIII-908 p.
- **LESCOT (Christophe)**, *Institutions européennes*, édition Paradigme, Orléans 2011/2012, VI-360 p.
- **QUOC DINH (Nguyen), DAILLIER (Patrick) et PELLET (Alain)**, *Droit international public*, 6^{ème} édition, LGDJ, Paris, 1999, 1455 p.
- **RIVERO (Jean) et MOUTOUH (Hugues)**, *Les libertés publiques*, PUF, Paris, tome I - Les droits de l'Homme, 2003, XI-269 p.
- **ROUSSEAU (Charles)**, *Droit international public - Les sujets de Droit*, Sirey, Paris, 1974, tome 2, 415 p.

- **SALMON** (Jean) (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, Bruxelles, 2001, XLI-1198 p.
- **WACHSMANN** (Patrick), *Libertés publiques*, Dalloz, Paris, Coll. Cours, 4ème édition, 2002, VI-570 p.

Ouvrages spéciaux

- **ABU-EL Wafa (Ahmed)**, *Le droit d'asile entre la Sharia et le droit international des réfugiés*, [en arabe], Publication de l'Université du Prince Naïf et UNHCR, Riad Arabie saoudite, 1ère édition, 2009, 275 p.
- **ALLAND** (Denis) et **TEITGEN-COLLY** (Catherine), *Traité du droit de l'asile*, PUF, Paris, 2002, 639 p.
- **AMINE** (Ahmed), *L'émergence de l'Islam [en arabe]*, Librairie d'Al-Nahda El Arabia, Le Caire, 1962, 915 p.
- **ARNAOUT** (Ghassan), *L'asile dans la tradition arabo-islamique*, Publication du Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, Institut de droit international humanitaire, Genève, 1986, 35 p.
- **BELORGEY**(Jean-Michel), *Le droit d'asile*, LGDJ-Lextenso-éditions, Paris, 2013, 263 p.
- **BIAD** (Abdelwahab), *Droit international humanitaire*, Ellipses, Paris, Coll. Mise au point, 2è^{me} édition mise à jour, 2006, 139 p.
- **BETTATI**(Mario), **DUHAMEL** (Olivier) et **GREILSAMER**(Lurent), *La Déclaration Universelle des droits de l'Homme*, Gallimard, Paris, nouvelle édition mise à jour et augmentée, 1998, 177 p.
- **BUIRETTE** (P.A) et **LAGRANGE** (Ph.), *Le droit international humanitaire*, La découverte, Coll. Repères, 122 p.
- **BOUCHET-SAULNIER** (Françoise), *Dictionnaire pratique du droit humanitaire*, 3^e édition mise à jour et augmentée, Ouvrage publié avec le concours du Centre national du livre, La Découverte, Paris, 2006, 862 p.

- **CADRO** (T.), *Émirats arabes unis*, De Boeck, Coll. Monde Arabe/Monde musulman (collection dirigée par Mathieu Guidère), 1^{ère} édition, Louvain-la-Neuve, 2015, 134 p.
- **CARLIER**(Jean-Yves), *Qu'est qu'un réfugié ?*, Bruylant, Bruxelles, 1998. 859 p.
- **DYUKOVA** (Y.), **CHETCUTI** (P.), *Les principes humanitaires en situation de conflit. Le respect des principes humanitaires en situation de conflit armé ou de violence : l'expérience d'ACF et son positionnement, édition ACF*,(ACF-IN) Paris, 2013, 18 p.
- **EL KASMY** (Khalid BEN MOHAMED MOBARAK), *L'évolution historique de la formation des Émirats arabes unis, [en arabe]*, Maison Arabe des Recueils, Beyrouth (Liban), 2009, 471 p.
- **EL CHARFI** (Mohammed), *Islam et Liberté, le malentendu historique*, Edition Alpin Michel, Paris, 1999, 237 p.
- **EL TURKY** (Abdoulah), *Droits de l'homme en Islam, [en arabe]*, édition du ministère des affaires religieuses de l'Arabie saoudite (sans date précise), 115 p.
- **EHSSANELDEN-OGLO** (Akmal), *Le monde musulman et les défis du nouveau siècle : L'Organisation de la coopération islamique [en arabe]*, Dar-Alchrook, Le Caire, 1^{ère} édition, 2013, 416 p.
- **FARAJALLAH**(Samaan-Boutros), *Le Conseil de Coopération des Etats Arabes du Golfe*, Brill & Nijhoff, Leiden & Boston, 1991, 188 p.
- **FERNANDEZ** (Julian), **LALY-CHEVALLIER** (Caroline) (dir.), *Droit d'asile. Etat des lieux et perspectives*. Pedone, Paris, 2015. p 424 p
- **FELLER** (Erika), **TÜRK** (Volker) et **NICHOLSON** (Frances), *La protection des réfugiés en droit international*, éd. Larcier, 2008, Groupe de Boeck s.a, Bruxelles, 835 p.
- **HELMI** (Amani Ommar), *Droit constitutionnel aux Emirats Arabes Unis*, traduction en arabe, Dar El Koutob el Kanonia, Le Caire, 2013, 360 p.
- **HÖPFNER FLORIAN**(François), *L'évolution de la notion de réfugié*, A. Pedone, Paris, 2014. X-505 p.

- **HCR, ASTRAM (Kate) et ACHIRON (Marilyn)** (Rédactrices), *Protection des réfugiés : Guide sur le droit international relatif aux réfugiés*, Préface de Ruud LUBBERS et Anders B. JOHNSSON, publié par l'Union interparlementaire et l'Office du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, New York, 2001, 144 p.
- **JEGOU (Monique)**, *Les Émirats arabes unis*, Paris, Albin Michel, 1983, p. 198 p.
- **KARUNATILLEKE (Kesera)**, *Le fonds des Nations Unies pour l'enfance (F.I.S.E – U.N.I.C.E.F)*, Préface de Paul REUTER, A. Pedone, Paris, 1967, 315 p.
- **OBEEED (Nayef Ali)**, *Les États du Conseil de coopération de Golfe dans un monde qui change : études dans les évolutions internes et externes dans les années entre 1990 et 2005*, Centre de recherche de Golfe [en arabe], Dubaï, 570 p.
- **OWONA (Joseph)**, *Droit international humanitaire*, L'Harmattan, Paris, 2012, 210 p.
- **PAULY (P.-X.)**, *ONG islamiques au Kosovo*, éd. L'âge d'homme, Paris 2005, 130 p.
- **PIQUET (C.)**, *Les pays du Golfe. De la perle à l'économie de la connaissance. Les nouvelles terres du libéralisme*, Armand Colin, Paris, 2013. 224 p.
- **REDISSI (Hamdi)**, *L'exception islamique*, Le Seuil, Paris, 2004. 256 p.
- **TIBERGHIEEN (Frédéric)**, *Le droit d'asile en France ; Tables décennales de jurisprudence du Conseil d'Etat et de la Commission des recours des réfugiés (1988-1997)*, Avant-propos de Michel COMBARNOUS, Economica, Paris, 2000, 513 p.
- **YAHIA (Ragab)**, *Le Conseil de coopération des Etats arabe du Golfe : étude juridique, politique, économique*, Dar El Oroba, Al Kuwait, 2^e édition, 1983, 412 p.

Chapitre dans des ouvrages collectifs

- **AL HUSSEINI** (Jalal). « Le statut des réfugiés palestiniens au Proche-Orient : facteur de maintien ou de dissolution de l'identité nationale palestinienne ? », IISMM. *Les Palestiniens entre Etat et Diaspora - Le temps des incertitudes*, Karthala, pp.37-65, 2011, Terres et gens d'Islam, p.37-65.
- **CHETAİL** (Vincent), « Le principe de non-refoulement et le statut de réfugiés en droit international », in *La Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés 50 ans après : Bilan et perspectives*, Publication de l'Institut international des droits de l'Homme, Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, délégation pour la France, sous la direction de Vincent Chetail, Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 3-61.
- **DE ANDRADE** (José Fischel), « La Contribution du Haut-Commissariat aux réfugiés », in *L'action humanitaire internationale entre le droit et la pratique*, sous la direction d'Abdelwahab BIAD, édition Anthemis, Coll. Droit & Justice, 2016, pp. 133-168.
- **DELAS** (Olivier), « L'articulation complexe entre enjeux sécuritaire et principe de non-refoulement », in : *La coopération en droit des réfugiés : enjeu d'avenir*, sous la direction d'Anne-Marie TOURNEPICHE, Pedone, Paris, 2015, p. 13-38.
- **ISSA** (Hossam), « L'Etat de droit en Egypte : mythe idéologique et réalités politiques » in MAHIOU Ahmed (dir.), *L'Etat de droit dans le monde arabe*, CNRS Éditions, Paris, 1997, p. 345-353.
- **JULIEN-LAFERRIÈRE** (François), « Le droit d'asile enterré à peine découvert », in *Le Préambule de 1946, antinomies juridique et contradictions politiques*, Centre universitaire administratif et politique de Picardie, PUF, Paris, 1996, p. 209-216.

- **MAHIOU** (Ahmed), « La Charte arabe des droits de l'Homme », in *L'évolution du droit international : Mélanges offerts à Hubert Thierry*, Pedone, Paris, 1998, pp. 305-320.
- **MAIER**(Stefan), « La Convention de Genève du 28 juillet 1951 face aux problématiques contemporaines », in Anne-Marie TOURNEPICHE (sous dir.), *La protection internationale et européenne des réfugiés : la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés à l'épreuve du temps*, Pedone, Paris, p. 15-23.
- **MARGUENAUD** (Jean-Marie), « Rapport introductif », in : *La protection internationale et européenne des réfugiés : La Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés à l'épreuve du temps*, sous la direction d'Anne-Marie TOURNEPICHE, Pedone, Paris, 2014, p. 5-13.
- **PICTET** (J.), « Le droit international humanitaire : définition », in *Les dimensions internationales du droit humanitaire*, UNESCO, Paris, 1986, p. 208-209.
- **TEITGEN-COLLY**(Catherine), « Réfugié », in *Dictionnaire des droits de l'Homme*, publié sous la direction de Joël ANDRIANTSIMBAZOVINA, Hélène GAUDIN, Jean-Pierre MARGUENAUD, Stéphane RIALS et Frédéric SUDRE, PUF, Paris, 2008, p. 662.
- **THOELE** (Janique), « Les défis de l'action humanitaire pour une organisation universelles : l'organisation des Nations Unies », in *L'action humanitaire internationale entre le droit et la pratique*, sous la direction d'Abdelwahab BIAD, Anthemis, Bruxelles, Coll. Droit et Justice, n°112, 2016, pp. 125-126.
- **TOURNEPICHE**(Anne-Marie), « Le financement de la protection internationale des réfugiés », in *La protection internationale et européenne des réfugiés : la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés à l'épreuve du temps*, Pedone, Coll. Droits européens, 2013, p. 117-128.

Articles

- **ABLARD** (Thierry) et **NOVAK** (Axel), « L'évolution du droit d'asile en Allemagne jusqu'à la réforme de 1993 », *International Journal of Refugee Law*, n° 2 Vol.7, 1995, p.260-290.
- **AL-BAIATY** (Mohamed), « La Convention arabe sur la réglementation du statut des réfugiés dans les pays arabe », (en arabe), *Affaires Sociales*, Tome 16, n°61, 1999, p. 39-68.
- **AI GHARRAWI** (Fadhil Abdul Zahra), « Le refoulement forcé et le droit international humanitaire : L'Arabie saoudite comme exemple », *Revue de l'Institut international d'études stratégiques*, Paris, p. 245-256.
- **AMIN AL MIDANI** (Mohamed), « La Déclaration universelle des droits de l'Homme et le droit musulman », *Publication du Centre Arabe pour l'Education au droit international humanitaire et aux droits humains*, consulté sur le site internet le 19/05/2016 : http://www.acihl.org/article.htm?article_id=1. (Lieu de publication non-indiqué sur le site de publication),
- **AMIN AL MIDANI** (Mohamed) et **STEHLY** (Ralph), « Islam », in *Dictionnaire des droits de l'Homme*, sous la direction de Joël ANDRIANTSIMBAZOVINA, Hélène GAUDIN, Jean-Pierre MARGUENAUD, Stéphane RIALS et Frédéric SUDRE, PUF, Paris, 1ere édition, 2008, p. 432.
- **ANGENENDT** (Steffen), « L'asile et l'immigration en Allemagne », *Politique étrangère*, n°3 - 1994 - 59^e année. pp. 731-748.
- **BAUCHARD** (Denis), « La France et les émirats et monarchies du Golfe », *Pouvoirs* n°152 - janvier 2015, p.107-120.
- **BECKER** (U.), « Le droit d'asile en Allemagne après la réforme », *RFDA* 1998. pp. 27-37.
- **BOUDON** (Julien), « La séparation des pouvoirs aux Etats Unis », *Pouvoirs*, n°143, 2012, p. 113 - 122

- **BOURGEY** (A.), « L'histoire des Émirats arabes du Golfe », *Hérodote*, vol. 133, no. 2, 2009, p. 92 - 99.
- **BOUTROS-GHALI** (Boutros), « La crise de la Ligue arabe », *Annuaire français de droit international*, Vol. 14, 1968, pp. 87-137.
- **BETTATI** (Mario), « Le Haut-commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés », *Pouvoirs*, n°144, 2013, pp. 91-111.
- **BOUCHET-SAULNIER** (Françoise), « Haut-Commissariat aux Réfugiés (HCR) », in *Dictionnaire pratique du droit humanitaire*, La Découverte, Paris, 4^e édition mise à jour et augmentée, p. 435- 445.
- **CAMBRÉZY** (Luc), « Réfugiés et migrants en Afrique : quel statut pour quelle vulnérabilité », *Revue européenne des migrations internationales*, Vol. 23, n°3, 2007, pp.13-28.
- **CHETAİL** (Vincent), « Le droit des réfugiés à l'épreuve des droits de l'Homme : bilan de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme sur l'interdiction du renvoi des étrangers menacés de torture et du traitement inhumains et dégradants », *Revue Belge de droit international*, Vol. 37, n°1, 2004, pp. 155-210.
- **COT** (Jean-Pierre) et **PELLET** (Alain) (**dir.**), « La Charte des Nations Unies : Commentaire article par article », Secrétaire de la rédaction Mathias FORTEAU, Préfaces de Kofi ANNAN et Javier PEREZ de CUELLAR, 3^e édition mise à jour, revue et augmentée dans le cadre du Centre de Droit international de Nanterre (CEDIN) à l'occasion du 60^e anniversaire des Nations Unies, ECONOMICA, Paris, 2005, 3729 p.
- **DUPRET**(Baudouin), « Entre le droit et la loi. Le juge et le jeu de la normalisation islamique du droit positif », *Droit et cultures*, n°30, 1995, p. 199-220.
- **ECONOMIDES** (Constantin), « Les actes institutionnels internationaux et les sources du droit international », *AFDI*, Vol. 34, 1988, pp. 131-145.

- **EL-HAYATLY** (Mossab), « L’Islam et le droit international et la protection des réfugiés et apatrides », *Journal de l’immigration forcée*, article publié en arabe, Université d’Oxford, 2010, pp. 2-3.
- **GUIRAUDON** (Virginie), « L’Europe et les réfugiés : une politique peu solidaire », *Pouvoirs* – 144, 2013, n° 82. p.79-89.
- **GUTERRES** (António), « Préface », in *Ahmed ABOU-EL WAFI, Le droit d’asile entre la Charia islamique et le droit international des réfugiés, traduction de l’arabe*, édition de l’Université de Nayef pour les études sécuritaires, Al-Riad, Arabie saoudite, 2009, p. 5-9.
- **GUTERRES** (Antonio), « L’islam et les réfugiés », Dialogue du Haut-Commissaire sur les défis de protection, Thème : Foi et protection, les 12 et 13 décembre 2012, version PDF disponible en anglais et en français <http://www.unhcr.org/fr/protection/hcdialogue%20/50b490729/lislam-refugies.html>, pp.1-5.
- **HAY** (Marine), « Emirats Arabes Unis : Un camp de réfugiés VIP », publié dans le *Courrier de l’Atlas* décembre 2013, lieu de publication non-indiqué disponible sur le site : <http://marine.hay.over-blog.com/article-emirats-arabes-unis-un-camp-de-refugies-vip-121679107.html>
- **HE** (Qian) et **SHAN** (Wei), « Des responsables de la Ligue arabe considèrent que la présence de réfugiés syriens dans des pays voisins est temporaire», article publié sur le site : <http://french.peopledaily.com.cn/n3/2017/0327/c31356-9195148.html>, date de consultation le 17/8/2018, lieu de publication non-indiqué.
- **JEANGENE VILMER** (J-B.), « Éthique et politique de l’intervention humanitaire armée », *Critique internationale*, vol. 39, no. 2, 2008, pp. 161-182.
- **JEANNIN** (Laure), « Les fondements de la reconnaissance de la qualité de réfugié au demandeur d’asile en France et en Allemagne », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 01/10/1994, p.731-753.

- **KOSIRNIK** (René), « Les Nations Unies et le droit international humanitaire / The United Nations and international humanitarian law », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, 30-6-1998, pp.398-403.
- **LEGEAIS** (Raymond), « L'utilisation du droit comparé par les tribunaux », *Revue internationale de droit comparé*, Année 1994, Vol.46, n° 2, pp. 347-358
- **MASSIGNON** (Louis), « Le respect de la personne humaine en Islam, et la priorité du droit d'asile sur le devenir de juste guerre », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n°402, juin 1952, pp. 448-468.
- **MAZZELLA** (Sylvie), « Vie et mort du droit d'asile territorial », *Sociétés contemporaines*, n°57, 2005/1, p 105 - 120.
- **MOFTAH** (Mohamed), « L'islam est la religion de l'Etat : débats autour d'une disposition constitutionnelle », in : *Influences & confluences constitutionnelles en Méditerranée*, *Revue Méditerranéenne de Droit Public*, Vol. III, sous la direction de M.-T. Devina et W. Mastor, Paris, L'Épilogue/Lextenso, 2015, pp. 135-155.
- **MOUSSALLI**(Michel), « Réflexion sur l'actualité de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés », *Chronique de la Ligue des droits de l'Homme*, 1988, p. 5-10.
- **NAÏME YASSINE** (Mohamed), « Le contrat de sûreté en Islam », *Revue des Science sociales de l'Université de Kuwait*, Vol. II, n°3, 1958 [en arabe], pp.209-272.
- **NORODOM** (Anne-Thida), « L'influence de la Charte des Nations Unies sur le droit international », *Questions internationales* n°49 – mai-juin 2011, p. 47-54.
- **OLIVIER** (Carré), « La Ligue des États arabes », *Revue française de science politique*, 21^e année, n°2, 1971. pp. 362-381.
- **PANCHAUD** (André), « La décision administrative, Etude comparative », *Revue internationale de droit comparé*, Année 1962, Volume 14, Numéro 4, pp. 677-697.

- **PROBST** (Johanna), « Entre faits et fiction : l’instruction de la demande d’asile en Allemagne et en France » in « Between facts and fictions : Asylum claims’ procedures in Germany and France », *Cultures & Conflits*, n° 84, hiver 2011, pp. 63-80.
- **QUEINNEC** (E.), « La performance opérationnelle des ONG humanitaires : une analyse en termes d'enjeux institutionnels » in *Tiers-Monde*, tome 44, n°175, 2003, pp. 657 – 681.
- **ROBYNS** (Alain) et **DE GEOFFROY** (Véronique), « Les bailleurs émergents de l’aide humanitaire : le cas des pays du Golfe », étude financée par le Centre de Crise du Ministère français des Affaires étrangères et réalisée par le Groupe URD, Novembre 2009, p. 4-37.
- **SANAD AL-SWEEDY** (Jamal), « Les initiatives humanitaires des Emirats arabes unis et la création d’une nouvelle dimension de l'action humanitaire internationale », in *Al-Éthad Magazine*, publié en arabe sur le site : <http://www.alittihad.ae/wajhatdetails.php?id=95483>, date de consultation le 18/2/2018.
- **STEFANINI** (Patrick) et **DOUBLET** (Frédérique), «Le droit d'asile en Europe : la convention relative à la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée auprès d'un état membre des communautés européennes », *Revue Marché Commun de Union Européenne*, 1991. p. 391-399.
- **TROIT** (Virginie), « Histoire et enjeux de l’aide internationale des Émirats arabes unis : une stratégie de bailleur fédérale, entre pluralité et unité », *Observatoire des questions humanitaires, IRIS*, 10 juillet 2015, p.1-23.
- **TURPIN** (Dominique), « L’O.N.U et le droit international humanitaire », *Revue québécoise de droit international*, Vol. 8, n°1, (1993-94), pp. 78-87.
- **VINCENT** (G.), « Migrants et réfugiés, ou la reconnaissance comme tri », in *Sens-Dessous*, vol. 4, n°. 2, 2008, pp. 67-79.

- **VIRALLY** (Michel), « Cours général de droit international public », *R.C. A. D. I*, 1983-V, t. 183, p. 9-382.

Colloques

- **ABDOUL** (Abdelwahab), « Le rôle de la Haute Cour Fédérale dans le renforcement et l'évolution du droit administratif émirati : L'exemple de la décision administrative », Communication présentée au premier colloque des Présidents des Cours administratives suprêmes des pays arabes, Beyrouth-Liban, 21-22/06/2011. 10 p.
- **GUILINI** (J.-D.), « Droit des relations extérieures de l'Union européenne après le Traité de Lisbonne : conclusions et perspectives », Colloque International, Bruxelles, publié sur le site : <http://www.jd-giuliani.eu/dossiers/colloque-22052012.pdf>.
- **MISEREZ** (D.), « Les déracinés » in *Réfugiés-Les traumatismes de l'exil. Le rôle humanitaire de la Croix Rouge et du Croissant Rouge*, basé sur le séminaire Croix-Rouge/Croissant-Rouge, 1987, Vitznau, Suisse, éd. Bruylant, 1987, Bruxelles, p.21

Monographies

- **ALLAND** (Denis) et **CHASSIN** (Catherine-Amélie), « Asile », *Répertoire de droit international*, Dalloz, août 2005 (actualisation : janvier 2016).
- **AMMAR** (Lynn) et **RAMBAUD** (Thierry), « Émirats Arabes Unis : Introduction générale au système juridique », *JurisClasseur*, Fasc. 10, Date du fascicule : 1er Juillet 2015, Date de la dernière mise à jour: 1er Juillet 2015, n°55.
- **GILTARD** (Daniel), *Référés (Urgence)*, Répertoire de contentieux administratif, éd. Dalloz, octobre 2011 (actualisation : avril 2016).

Thèses

- **ALCHAMRY** (Abdel-Mohesin Lafi), *Le Conseil de coopération des Etats arabes de Golfe et le défi de l'Union*, thèse de Magistère, Institut d'études Arabes, Sous la direction de monsieur le professeur Gazi Saleh BEN-MELHM, Le Caire en arabe, 159 p.
- **GHAOUTI** (Souad), *Les Emirats Arabes Unis vers une nouvelle expérience fédérative*, thèse, Préface du Doyen C.A. Colliard, ouvrage honoré d'une subvention du Ministère de l'Education nationale, Prix de thèse 1983 des Universités de Paris, L'Harmattan, Paris, 1983, 324 p.
- **CHASSAIN** (Catherine-Amélie), *Le droit d'asile en France*, Thèse, Université Panthéon-Assas (Paris II), soutenue le 5 décembre 2000, sous la direction de Denis ALLAND, 513 p.
- **POIRAT** (Florence), *Le traité, acte juridique international : Recherches sur le traité international comme mode de production et comme produit*, Préface de Charles LEBEN, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2004, 605 p.

Documents officiels (Communiqués de presse, Rapports, étude)

- Rapport d'activité sur l'action humanitaire d'urgence de la France en 2012, Ministère des Affaires étrangères, Paris, 2012, disponible sur le site officiel du ministère des Affaires étrangères : www.diplomatie.gouv.fr, p. 7.
- Rapport global de 2001 du HCR – « Recherches de solutions durables », disponible sur : <http://www.unhcr.org/fr/publications/fundraising/500e9f688/rapport-global-2011-hcr-recherche-solutions-durables.html>
- Rapport des aides extérieures apportées par le Gouvernement des Émirats arabes unies, 2013, Ministère du développement et de la coopération internationale, traduction de l'arabe, Abu-Dhabi, Octobre 2014, 138 p.

- Rapport des aides extérieures des Emirats arabes unis 2014, édition du Ministère de la coopération internationale, décembre 2015, disponible sur le site officiel du Ministère des Affaires étrangères des Emirats Arabes Unis : <https://www.mofa.gov.ae>.
- Résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies, adoptées sur les rapports de la troisième commission, lors de la dix-neuvième session plénière, le 29 janvier 1946, A/17/Première session source, site officiel de l'organisation des Nations Unies : <http://www.un.org/french/documents/ga/res/1/fres1.shtml>.
- Résolution A/45/62 de l'Assemblée générale des Nations Unies du 12 février 1946.
- Résolution 2626 du 24 octobre 1970, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies au cours de sa vingt-cinquième session.
- Résolution n° 3 /38-ICHAD sur les responsabilités et les objectifs stratégiques du département des affaires humains de l'OCI.
- Résolution n°1/83_ICHAD DU 28-30 juin 2001 sur les activités humanitaires de l'OCI, p.1.
- EUROSTAT, « Nombre record de plus de 1,2 million primo-demandeurs d'asile enregistrés en 2015 », Communiqué 44/2016, 4 mars 2016, à consulter au site officiel d'Eurostat : <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/5150290/3-23032012-AP-FR.PDF/40aa29c9-765d-4268-851f-8e070a654f1c> ; sur les chiffres de l'année 2012,

- **KHALID AL-KASMY** (Al-Chikha Lobna Bent), “Editorial”, in Rapport des aides extérieures apportées par le Gouvernement des Emirats Arabes Unies 2013, traduction en arabe, Ministère du développement et des coopérations internationales, Abu-Dhabi, Octobre 2014, p. 2.
- **LECONTE** (Jean-Yves) et **FRASSA** (Christophe-André), « Rapport d’information fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la procédure de demande d'asile », Sénat, Session ordinaire 2012-2013, n°130.
- **REDMOND** (Ron) et **DOBBS** (Leo), « Les Emirats Arabes Unis et le HCR signent un accord de partenariat pour les opérations au Pakistan », Publié sur le site officiel du HCR le 6 juillet 2009.
- **UNHCR**, Profil d’opérations 2015 – Liban, disponible sur le site officiel du Haut-commissariat des Nations-Unis pour les réfugiés : <http://www.unhcr.org/fr/lbn.html>.
- **UNHCR**, Rapport global 2007, Moyen-Orient, p. 303, Disponible sur le site officiel du HCR : <http://www.unhcr.org/fr/publications/fundraising/4ad2f687e/rapport-global-2007-hcr-moyen-orient-apercu-regional.html?query=Emirats%20arabes%20unis>.
- **UNHCR**, Rapport global 2010, publié sur le site officiel du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés : <http://www.unhcr.org/fr/publications/fundraising/4e3ab1a4a/rapport-global-2010-hcr-jordanie.html>.

- **UNHCR**, « Profile d’opération – Jordanie », sur le site officiel du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés : <http://www.unhcr.org/fr/jor.html>.
- **UNHCR et CLAYTON** (Jonathan), « Des déplacements de populations plus importants que jamais », 18 juin 2015, disponible sur le site officiel du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés : <http://www.unhcr.org/fr/news/stories/2015/6/5581a037c/deplacements-populations-importants-jamais.html>.
- **UNHCR**, « La Ligue arabe lance une campagne de récolte de fonds et de sensibilisation en faveur des réfugiés irakiens, article publié sur le site officiel du HCR le 10 janvier 2008 : <http://www.unhcr.org/fr/news/press/2008/1/4acf4344f/ligue-arabe-lance-campagne-recolte-fonds-sensibilisation-faveur>.
- **UNHCR**, « Chronological History of Partnership between the United Arab Emirates (UAE) and the United Nation High Commissioner for Refugees (UNHCR) », *Publication of UNHCR external relations hub for Gulf Cooperation Council Countries (GCC), Abu Dhabi, UAE*, p. 3.
- **UNHCR**, « Note introductive du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés », *in Statut du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés*, Publication de service de l’information et des relations avec les médias, Genève, p. 4.
- **UNHCR**, « Chronological History of Partnership between the United Arab Emirates (UAE) and the United Nation High Commissioner for Refugees (UNHCR) », *Publication of UNHCR external relations hub for Gulf Cooperation Council Countries (GCC), Abu Dhabi, UAE*, p. 3.

- **UNHCR**, « Convention et protocole relatifs au statut des réfugiés », avec une note introductive du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, texte disponible sur le site officiel du HCR, p. 15.

Jurisprudence

- Cour. EDH, Affaire Gebremedhin / c. France, le 26 avril 2007, Requête n°25389/05.
- CIJ, avis consultatif relatif aux réserves à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, Rec. 1951, p. 21.
- CIJ, Différend territorial et maritime (Nicaragua c/ Colombie), arrêt du 19 novembre 2012, §227.
- CPJI, le 7 septembre 1972, Série A – N° 10, *Recueil des arrêts*, publication de la Cour permanente de la Justice Internationale.
- Cour EDH, G. C, MSS c. / Belgique et Grèce, Requête n°30696/09, 12 janvier 2011 ;
- Comité DH, Kindler c. Canada ; n°470/1991, arrêt du 30 juillet 1993, Document. NU. CCPR/C/48/D/470/1991.
- CC.- DC n° 93-325 Journal officiel du 18 août 1993, page 11722, Recueil, p. 224
- Haute Cour Fédérale des Emirats arabes unis, décision du 29 mars 2010, recours n°244-année 2009.

Sites internet

- Site officiel de l'ONU <http://www.un.org/fr/index.html>.
- Site officiel du HCR <http://www.unhcr.org/fr/>.
- Site officiel de la Croix-Rouge <https://www.icrc.org/fr>.
- Site officiel du ministère des affaires étrangères des Emirats arabes unis <https://www.mofa.gov.ae/Pages/HomePage.aspx> ,
- Site officiel du Croissant rouge émirati <https://www.rcuae.ae/>.
- Site officiel du UNRWA <https://www.unrwa.org>.

- Site officiel de , Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge <https://www.icrc.org/fr/qui-nous-sommes/mouvement-de-la-croix-rouge-et-du-croissant-rouge>.
- Site officielle du CCG <http://www.gcc-sg.org/en-us/Pages/default.aspx>.
- Site officiel de la Ligue Arabe <http://www.lasportal.org/ar/Pages/default.aspx>.
- Site officiel de l'OCI <https://www.oic-oci.org/home/?lan=ar>.

INDEX THEMATIQUE

A

Accord de partenariat, 109, 152
Asile, 96, 105, 270
Asile, 96, 105, 270
Assemblée générale des Nations
Unies, 13, 18, 19, 25, 29, 32, 143,
221, 280

C

Conférence internationale de la
Croix-Rouge, 183, 192
Conseil de coopération du Golfe, 91,
94, 112, 142, 186, 245, 255, 256
Constitution fédérale, 28, 160, 170
Convention de Genève de 1951, 6,
20, 22, 23, 24, 27, 35, 37, 39, 40,
50, 54, 63, 72, 75, 78, 82, 83, 86,
89, 93, 94, 106, 107, 111, 112, 122,
123, 143, 148, 151, 152, 156, 229,
233, 234, 235, 236, 237, 239, 243,
263, 265
Croissant-Rouge émirati, 9, 10, 33,
116, 117, 118, 182, 183, 185, 186,
187, 188, 189, 191, 192, 196, 198,
214, 259, 260

D

Déclaration islamique des droits de
l'Homme, 47, 48
Droit international humanitaire, 126,
193, 194, 266, 277

E

Émirats Arabes Unis, 6, 7, 9, 12, 15,
23, 24, 28, 29, 32, 33, 35, 37, 39,
40, 46, 50, 54, 56, 57, 60, 61, 63,
64, 65, 67, 69, 71, 75, 77, 81, 85,

90, 92, 94, 98, 100, 103, 104, 107,
108, 109, 113, 114, 115, 116, 117,
121, 122, 123, 125, 130, 132, 140,
143, 149, 150, 153, 154, 156, 166,
168, 169, 172, 176, 180, 181, 187,
188, 197, 258, 267, 268, 273, 274,
277, 279, 281

État, 9, 37, 43, 44, 45, 58, 59, 67, 69,
70, 90, 97, 100, 101, 104, 106, 146,
156, 182, 195, 196, 203, 219, 225,
226, 228, 231, 235, 236, 238, 241,
242, 244, 255, 259, 278

F

Fédération internationale des
sociétés de la Croix-Rouge et du
Croissant-Rouge, 109, 116, 117
Fédération internationale des
sociétés de la Croix-Rouge, 109,
116, 117

H

Haut-Commissaire, 14, 25, 26, 27, 28,
32, 51, 74, 93, 141, 142, 145, 149,
221, 268, 273
Haut-Commissaire, 14, 25, 26, 27, 28,
32, 51, 74, 93, 141, 142, 145, 149,
221, 268, 273
Haut-Commissaire adjoint, 26
Haut-Commissariat des Nations
Unies pour les réfugiés, 13, 14, 15,
20, 25, 26, 27, 28, 29, 31, 73, 75,
78, 88, 120, 129, 148, 272, 274,
279, 281
Haut-Commissariat des Nations
Unies pour les réfugiés, 13, 14, 15,
20, 25, 26, 27, 28, 29, 31, 73, 75,

78, 88, 120, 129, 148, 272, 274,
279, 281
HCR, 5, 7, 8, 13, 14, 19, 20, 24, 25,
26, 27, 29, 30, 31, 32, 33, 35, 73,
74, 76, 78, 87, 88, 91, 107, 108,
109, 111, 112, 113, 114, 115, 118,
119, 120, 121, 122, 123, 129, 140,
141, 142, 143, 146, 148, 149, 150,
152, 165, 167, 172, 199, 206, 221,
222, 223, 224, 226, 229, 232, 240,
256, 264, 268, 271, 274, 277, 279,
280, 281, 282

I

Islam, 6, 16, 23, 37, 39, 40, 41, 42,
43, 44, 46, 47, 48, 50, 51, 52, 53,
54, 106, 133, 135, 152, 191, 263,
265, 266, 267, 270, 273, 276

L

Ligue arabe, 10, 190, 215, 217, 218,
219, 221, 222, 223, 224, 225, 226,

229, 230, 231, 240, 241, 242, 243,
261, 262, 264, 271, 274

Ligue arabe, 10, 190, 215, 217, 218,
219, 221, 222, 223, 224, 225, 226,
229, 230, 231, 240, 241, 242, 243,
261, 262, 264, 271, 274

O

Organisation de la coopération
islamique, 8, 43, 108, 132, 138,
267

R

Réfugiés, 13, 14, 23, 24, 26, 108, 112,
143, 190,
257, 271, 274, 276

ANNEXES

ANNEXE 1	New UAE, UNHCR partnership agreement to aid displaced in Pakistan
ANNEXE 2	UAE, UNHCR sign US\$4 million agreement for implementation of projects in Uganda
ANNEXE 3	UAE and UNHCR sign USD 2 million Rohingya humanitarian support agreement
ANNEXE 4	La Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, dite Convention de Genève et son protocole

Annexe 1

New UAE, UNHCR partnership agreement to aid displaced in Pakistan

This is a summary of what was said by UNHCR spokesperson Ron Redmond – to whom quoted text may be attributed – at today's press briefing at the Palais des Nations in Geneva.

07 July 2009 | [Español](#) | [Français](#)

The government of the United Arab Emirates (UAE) and UNHCR yesterday (Monday) signed a partnership agreement to support vital humanitarian operations in Pakistan. The agreement - signed on the UAE's behalf by the Khalifa Bin Zayed Al Nahyan Foundation - will provide for the needs of internally displaced people, mainly women and children, living in precarious conditions. The partnership includes procurement of basic relief items such as tents, blankets, sleeping mats, plastic sheeting, mosquito nets and kitchen sets to displaced Pakistani families living in some 21 camps or with host families.

It will also help facilitate the voluntary return of displaced people in the north-west of Pakistan, where there are more than 2 million displaced people in the North West Frontier Province and the Federally Administered Tribal Areas.

Panos Moutzis, UNHCR's head of resource mobilisation, attended the signing in Abu Dhabi and said the agreement underscores the UAE's important role in international humanitarian work. The agreement creates one of the most important partnerships UNHCR has embarked upon in the region in the last decade, he added.

UAE, UNHCR sign US\$4 million agreement for implementation of projects in Uganda

REPORT

from [Government of the United Arab Emirates](#)
Published on 02 Nov 2017 — [View Original](#)

The United Arab Emirates and the UN Refugees Agency have signed a US\$4 million agreement to provide emergency relief to South Sudanese refugees in Uganda.

The UAE Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation, MoFAIC, indicated that the signing of the agreement marks the culmination of the pledge made by the UAE during the "Uganda Solidarity Summit on Refugees" held in the Ugandan capital Kampala, worth US\$5 million, which included US\$4 million to support refugees from South Sudan in Uganda through UNHCR.

The agreement was signed by Assistant Minister of Foreign Affairs and International Cooperation for International Development Sultan Mohammed Al Shamsi and Head of UNHCR office in UAE Toby Harward.

The agreement aims to support the implementation of several emergency response projects for South Sudanese refugees in northern Uganda, such as providing shelter materials, support for a water supply project, as well as support an education project, and a vocational training needs assessment.

Al Shamsi said that the UAE's support for projects benefiting refugees from South Sudan in northern Uganda contributes to alleviating the suffering of those refugees who have fled their country as a result of the conflict. It also supports the efforts of the Ugandan government and international organisations, particularly UNHCR, to provide the humanitarian needs for these refugees.

The agreement comes in line with the initiatives of "Year of Giving 2017", as well as with the foreign aid policy of the UAE to support friendly countries facing humanitarian crises.

Al Shamsi expressed his sincere pleasure to co-operate and partner with UNHCR to implement projects and programmes that ease the suffering of refugees wherever they are.

"This donation is very important to UNHCR," said Toby Harward, Head of UNHCR's office in UAE, "not only because it benefits the South Sudanese refugees and the Ugandan host community, but also

supports a sustainable development approach in humanitarian relief. It also gives an example in terms of cooperation between major donors. Thanks to this donation from the United Arab Emirates, more vulnerable people will receive shelter, sustainable water supply and education. In addition, studies will be conducted to improve refugees' access to education and livelihoods. In this way, the UAE is playing a pivotal and leading role in the future of humanitarian response."

The UAE's contribution of US\$4 million to support refugees from South Sudan in Uganda is expected to benefit some 600,000 people, including at least 180,000 from the host community. The UAE, in coordination with the UNHCR and the Ugandan government, sent a team to assess the projects and look into the humanitarian needs of these refugees, who are in need of the joint international efforts to relieve their humanitarian suffering and end the conflict in their country.

UAE and UNHCR sign USD 2 million Rohingya humanitarian support agreement

The agreement is part of the Supplementary Appeal of the Emergency Response in Bangladesh initiated by the United Nations in March 2018, seeking financial support to help 1.3 million individuals, including 884,000 Rohingya refugees and 336,000 host communities by the end of this year.

Government of Bahrain 11 Apr 2018, 08:38 PM United Arab Emirates

Agreement to support emergency food relief for Rohingya women and children refugees in Bangladesh (Representative image)

UAE's Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation and the United Nations Refugee Agency (UNHCR) have signed an AED 7.35 million (USD 2 million) agreement to support emergency food relief for Rohingya women and children refugees in Bangladesh.

Sultan Mohammed Al Shamsi, Assistant Secretary of State for Foreign Affairs and International Cooperation for International Development, and Toby Harward, Director of the Office of the [UNHCR](#) in the UAE, signed the agreement, according to the [UAE News Agency \(WAM\)](#).

The gesture stems from the UAE's firm stance to support people in the face of tragedy, and extend a helping hand to the vulnerable and needy of the world affected by armed conflicts and natural disasters - without discrimination or prejudice based on gender, race or belief.

The agreement is part of the Supplementary Appeal of the Emergency Response in Bangladesh initiated by the United Nations in March 2018, seeking financial support to help 1.3 million individuals, including 884,000 Rohingya refugees and 336,000 host communities by the end of this year.

This funding aims to provide treatment for 132,000 refugees, including 78,000 women and children living in Cox's Bazar-Bangladesh camp and its new communities. The support will also help [UNHCR](#) and its partners reduce the incidence of mortalities linked to moderate and severe malnutrition through life-saving nutrition interventions. It also promotes effective planning, response, and monitoring of emergency food and nutrition, as well as the development, analysis, and assessment of nutritional needs.

The agreement will support the "Emergency Food Relief for Rohingya Women and Children [Refugees](#) in Bangladesh" programme, from March 2018 to December 2018, with over one third (37%) of UNHCR's urgent needs from the total project cost valued at \$5.4 million, to address malnutrition and risks associated therewith for Rohingya women and children refugees in camps and new settlements, WAM reported.

Texte de la Convention de 1951
relative au statut des réfugiés

Texte du Protocole de 1967
relatif au statut des réfugiés

Résolution N°2198 (XXI) adoptée par
l'Assemblée générale des Nations Unies

avec une Note Introductive
du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

NOTE INTRODUCTIVE
du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
(HCR)

A LA SUITE D'UNE DÉCISION DE L'Assemblée générale⁽¹⁾, une Conférence de plénipotentiaires des Nations Unies s'est tenue à Genève en 1951, en vue d'élaborer une Convention régissant le statut juridique des réfugiés. La Convention relative au statut des réfugiés, issue des délibérations de cette Conférence, a été adoptée le 28 juillet 1951. Elle est entrée en vigueur le 22 avril 1954, avec le dépôt du sixième instrument de ratification.

La Convention consolide les précédents instruments internationaux relatifs aux réfugiés et constitue l'effort de codification des droits des réfugiés le plus complet jamais déployé sur le plan international. Elle établit les normes essentielles minimales pour le traitement des réfugiés, laissant aux États toute latitude d'accorder un traitement plus favorable. Elle doit être appliquée sans discrimination par rapport à la race, la religion ou le pays d'origine du requérant. Elle prévoit diverses garanties contre l'expulsion des réfugiés, ainsi que des dispositions relatives à l'obtention des documents qui leur sont nécessaires, y compris un titre de voyage, qui se présente sous la forme d'un passeport. La plupart des États parties à la Convention délivrent ce titre de voyage. Le document est aujourd'hui aussi largement reconnu que l'était le passeport Nansen.

Certaines dispositions de la Convention sont jugées si importantes qu'elles ne peuvent faire l'objet d'aucune réserve. C'est le cas notamment de la définition du terme "réfugié" et du principe du non-refoulement, selon lequel aucun État contractant n'expulsera ou ne refoulera en aucune manière un réfugié, contre sa volonté, vers un territoire où il craint d'être persécuté.

(1) Résolution 429 (V) du 14 décembre 1950 de l'Assemblée générale des Nations Unies. Pour le texte de cette résolution, voir les documents officiels de la cinquième session de l'Assemblée générale, supplément n° 20 [A /1775], p. 48.

La Convention ne s'applique ni aux réfugiés qui relèvent d'organismes des Nations Unies autres que le HCR, tels que les réfugiés de Palestine qui reçoivent une protection ou une assistance de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA), ni aux réfugiés bénéficiant d'un statut équivalent à celui des nationaux dans leur pays d'accueil.

Alors que les instruments internationaux antérieurs ne s'appliquaient qu'à des groupes particuliers de réfugiés, la définition du terme "réfugié" contenue dans l'article 1 de la Convention de 1951 est conçue en termes généraux. Cependant, la portée de la Convention est limitée aux personnes devenues des réfugiés par suite d'événements survenus avant le 1^{er} janvier 1951⁽²⁾.

Par la suite, avec l'apparition de nouveaux groupes de réfugiés, il s'est avéré de plus en plus nécessaire d'étendre les dispositions de la Convention à ces nouveaux réfugiés. C'est pourquoi un Protocole relatif au statut des réfugiés a été élaboré et présenté à l'Assemblée générale des Nations Unies en 1966. Par sa résolution 2198 (XXI) du 16 décembre 1966, l'Assemblée a pris acte de ce Protocole et a prié le Secrétaire général d'en communiquer le texte aux Etats pour leur permettre d'y adhérer.

Le texte authentique du Protocole a été signé par le Président de l'Assemblée générale et le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies à New York, le 31 janvier 1967, puis transmis aux gouvernements. Le Protocole est entré en vigueur le 4 octobre 1967, avec le dépôt du sixième instrument d'adhésion.

En adhérant au Protocole, les Etats s'engagent à appliquer les dispositions de fond de la Convention de 1951 à tous les réfugiés auxquels s'étend la définition du terme "réfugié", mais sans limitation de date. Bien qu'il soit ainsi relié à la Convention, le Protocole n'en garde pas moins un caractère propre. Tous les Etats peuvent y adhérer, même ceux qui ne sont pas parties à la Convention.

(2) La Convention a permis aux Etats, lors de leur adhésion, d'introduire une déclaration au terme de laquelle les mots "événements survenus avant le 1^{er} janvier 1951" sont compris dans le sens d'événements survenus en Europe avant cette date. Cette limite géographique n'a été maintenue que par un nombre très limité d'Etats et a, par ailleurs, perdu beaucoup de sa signification depuis l'adoption du Protocole de 1967.

La Convention et le Protocole constituent les principaux accords internationaux sur la protection des réfugiés, et leur caractère fondamental a été largement reconnu tant sur le plan international que sur le plan régional. C'est ainsi que l'Assemblée générale a souvent recommandé aux Etats d'y adhérer. L'adhésion à la Convention et au Protocole a été recommandée également par diverses organisations régionales comme le Conseil de l'Europe, l'Union africaine et l'Organisation des Etats américains. Au 1^{er} août 2007, 147 Etats étaient parties à l'un de ces instruments ou aux deux.

De par son Statut, le Haut Commissariat pour les réfugiés est chargé en particulier de promouvoir les accords internationaux pour la protection des réfugiés et d'en surveiller l'application. Aux termes de la Convention et du Protocole, les Etats contractants s'engagent à coopérer avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés dans l'exercice de ses fonctions et en particulier à faciliter sa tâche de surveillance de l'application des dispositions de ces instruments.

Devant la reconnaissance croissante du caractère fondamental de la Convention et du Protocole pour la protection des réfugiés et l'établissement de normes de traitement minima, il importe que leurs dispositions reçoivent la plus grande diffusion tant auprès des réfugiés que de tous ceux qui se préoccupent de leurs problèmes.

Des informations sur l'adhésion à la Convention et au Protocole ou d'autres renseignements pertinents peuvent être obtenus auprès du HCR, ainsi que sur le site web: www.unhcr.fr.

Genève, août 2007

ACTE FINAL

de la Conférence de Plénipotentiaires des Nations Unies sur le Statut des Réfugiés et des Apatrides

I. Par sa résolution 429 (V) du 14 décembre 1950, l'Assemblée générale des Nations Unies a décidé de réunir à Genève une Conférence de plénipotentiaires pour achever de rédiger et pour signer une Convention relative au statut des réfugiés et aussi un Protocole relatif au statut des apatrides.

La Conférence s'est réunie à l'Office européen des Nations Unies à Genève où elle a siégé du 2 au 25 juillet 1951.

Les Gouvernements des vingt-six Etats suivants avaient envoyé des représentants qui ont tous présenté des lettres de créance ou autres pouvoirs reconnus valables les habilitant à participer aux travaux de la Conférence.

Australie	Luxembourg
Autriche	Monaco
Belgique	Norvège
Brésil	Pays-Bas
Canada	République fédérale d'Allemagne
Colombie	Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord
Danemark	Saint-Siège
Egypte	Suède
Etats-Unis d'Amérique	Suisse (la délégation suisse représentait aussi le Liechtenstein)
France	Turquie
Grèce	Venezuela
Irak	Yougoslavie
Israël	
Italie	

Les Gouvernements des deux Etats suivants étaient représentés par des observateurs :

Cuba
Iran

Conformément à la demande de l'Assemblée générale, le Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés a participé, sans droit de vote, aux travaux de la Conférence.

L'Organisation Internationale du Travail et l'Organisation Internationale pour les Réfugiés étaient représentées à la Conférence, sans droit de vote.

La Conférence a invité le Conseil de l'Europe à se faire représenter, sans droit de vote.

Des représentants des organisations non gouvernementales suivantes, dotées du statut consultatif auprès du Conseil économique et social, étaient également présents en qualité d'observateurs :

CATÉGORIE A

Confédération internationale des syndicats libres
Fédération internationale des syndicats chrétiens
Union interparlementaire

CATÉGORIE B

Alliance universelle des Unions chrétiennes de jeunes filles
Association internationale du droit pénal
Bureau international pour l'organisation du droit pénal
Caritas Internationalis
Comité des Eglises pour les affaires internationales
Comité consultatif mondial de la Société des amis
Comité de coordination d'organisations juives
Comité international de la Croix-Rouge
Congrès juif mondial
Conseil consultatif d'organisations juives
Conseil international des femmes
Fédération internationale des amis de la jeune fille
Ligue internationale des droits de l'homme
Ligue internationale des femmes pour la paix et la liberté
Organisation mondiale Agudas Israël
Pax Romana
Service social international
Union catholique internationale de service social
Union internationale des ligues féminines catholiques
Union internationale de protection de l'enfance
World Union for Progressive Judaism

REGISTRE

Association mondiale des guides et des éclaireuses
Comité international d'aide aux intellectuels
Comité permanent des organisations bénévoles
Ligue des sociétés de la Croix-Rouge
World University Service

Les représentants des organisations non gouvernementales auxquelles le Conseil économique et social a accordé le statut consultatif et les représentants des organisations inscrites par le Secrétaire général sur le Registre et dont il est question au paragraphe 17 de la résolution 288 B(X) du Conseil économique et social, avaient, aux termes du Règlement intérieur adopté par la Conférence, le droit de présenter à celle-ci des déclarations écrites ou verbales.

La Conférence a élu Président M. Knud Larsen, représentant du Danemark, et Vice-Présidents M. A. Herment, représentant de la Belgique, et M. Talat Miras, représentant de la Turquie.

A sa seconde séance, la Conférence, sur la proposition du représentant de l'Égypte, a décidé à l'unanimité d'adresser une invitation au Saint-Siège, le priant de bien vouloir désigner un plénipotentiaire pour participer aux travaux de la Conférence. Le 10 juillet 1951 un représentant du Saint-Siège est venu prendre place parmi les membres de la Conférence.

La Conférence a adopté comme ordre du jour l'ordre du jour provisoire établi par le Secrétaire général (A/CONF.2/2/Rev.1). Elle a également adopté le Règlement intérieur provisoire rédigé par le Secrétaire général en y ajoutant une disposition qui autorisait un représentant du Conseil de l'Europe à assister à la Conférence sans droit de vote, et à présenter des propositions (A/CONF.2/3/Rev.1).

Conformément au Règlement intérieur de la Conférence, le Président et les Vice-Présidents ont vérifié les pouvoirs des représentants et, le 17 juillet 1951, ils ont fait rapport à la Conférence sur les résultats de cette vérification. La Conférence a adopté ce rapport.

La Conférence a pris pour base de travail le projet de Convention relatif au statut des réfugiés et le projet de Protocole relatif au statut des apatrides préparés par le Comité spécial pour les réfugiés et les apatrides lors de sa deuxième

session, tenue à Genève du 14 au 25 août 1950, à l'exception du préambule et de l'article 1 (Définition du terme "réfugié") du projet de Convention. Le texte du préambule dont la Conférence était saisie était celui que le Conseil économique et social avait adopté le 11 août 1950 dans sa résolution 319 B II (XI). Le texte de l'article 1 soumis à la Conférence était celui que l'Assemblée générale avait recommandé le 14 décembre 1950, et qui figure à l'annexe de la résolution 429 (V). Ce texte reprenait, en le modifiant, celui qui avait été adopté par le Conseil économique et social dans sa résolution 319 B II (XI)*.

La Conférence a adopté en première et en deuxième lecture la Convention relative au statut des réfugiés. Avant la seconde lecture, elle avait constitué un comité de style composé du Président et des représentants de la Belgique, des États-Unis d'Amérique, de la France, d'Israël, de l'Italie et du Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord, ainsi que du Haut Commissaire pour les Réfugiés ; ce comité de style a élu Président M. G. Warren, représentant des États-Unis d'Amérique. Le comité de style a modifié le texte adopté par la Conférence en première lecture, ces modifications ont porté en particulier sur des questions de langue et sur la concordance à assurer entre les textes anglais et français.

La Convention a été adoptée le 25 juillet par 24 voix contre zéro sans abstention. Elle sera ouverte à la signature à l'Office européen des Nations Unies du 28 juillet au 31 août 1951. Elle sera de nouveau ouverte à la signature au Siège permanent des Nations Unies à New York du 17 septembre 1951 au 31 décembre 1952.

On trouvera, joints au présent Acte final, les textes anglais et français de la Convention, qui font également foi.

II. La Conférence a décidé, par 17 votes contre 3 et 3 abstentions, que les titres des chapitres et des articles de la Convention sont inclus aux fins d'information et ne constituent pas des éléments d'interprétation.

III. En ce qui concerne le projet de Protocole relatif au statut des apatrides, la Conférence a adopté la résolution suivante :

* Les textes mentionnés dans le paragraphe ci-dessus sont reproduits dans le document A/CONF.2/1.

“LA CONFÉRENCE,

“**AYANT PRIS EN CONSIDÉRATION** le projet de Protocole relatif au statut des apatrides,

“**CONSIDÉRANT** que ce sujet exige encore une étude plus approfondie,

“**DECIDE** de ne pas prendre de décision à ce sujet à cette Conférence et renvoie le projet de Protocole pour plus ample étude aux organes appropriés des Nations Unies.”

IV. La Conférence a adopté à l'unanimité les recommandations suivantes :

A

(Mesures transitoires concernant les titres de voyages)⁽¹⁾

“LA CONFÉRENCE,

“**CONSIDÉRANT** que la délivrance et la reconnaissance des titres de voyage sont nécessaires pour faciliter le mouvement des réfugiés et, en particulier, leur réinstallation,

“**DEMANDE INSTAMMENT** aux Gouvernements parties à l'Accord concernant la délivrance d'un titre de voyage à des réfugiés relevant de la compétence du Comité intergouvernemental pour les réfugiés, signé à Londres le 15 octobre 1946, ou qui reconnaissent la validité des titres de voyage délivrés conformément aux dispositions de cet Accord, de continuer à délivrer ou à reconnaître lesdits titres de voyage et de délivrer ces titres de voyage à tous les réfugiés répondant à la définition donnée de ce terme à l'article premier de la Convention relative au statut des réfugiés ou de reconnaître les titres de voyage ainsi délivrés à ces personnes, jusqu'à ce qu'ils aient assumé les obligations qui découlent de l'article 28 de ladite Convention.”

B

(Principe de l'unité de la famille)⁽¹⁾

“LA CONFÉRENCE,

“**CONSIDÉRANT** que l'unité de la famille, cet élément naturel et fondamental de la société, est un droit essentiel du réfugié, et que cette unité est constamment menacée, et

(1) Titre de l'éditeur.

“**CONSTATANT** avec satisfaction que, d’après le commentaire officiel du Comité spécial de l’apatridie et des problèmes connexes (E/1618, p. 38) les droits de réfugié sont étendus aux membres de sa famille,

“**RECOMMANDE** aux Gouvernements de prendre les mesures nécessaires pour la protection de la famille du réfugié et en particulier pour :

“1) Assurer le maintien de l’unité de la famille du réfugié, notamment dans le cas où le chef de la famille a réuni les conditions voulues pour son admission dans un pays ;

“2) Assurer la protection des réfugiés mineurs, notamment des enfants isolés et des jeunes filles, spécialement en ce qui concerne la tutelle et l’adoption.”

C

(Services Sociaux)⁽¹⁾

“LA CONFÉRENCE,

“**CONSIDÉRE** que le réfugié a besoin, dans les divers domaines moraux, juridiques et matériels, du concours de services sociaux appropriés, notamment de celui des organisations non gouvernementales qualifiées,

“**RECOMMANDE** aux Gouvernements et aux organismes intergouvernementaux de faciliter, d’encourager et de soutenir les efforts des organisations dûment qualifiées pour leur tâche.”

D

(Solidarité internationale dans les domaines de l’asile et de la réinstallation)⁽¹⁾

“LA CONFÉRENCE,

“**CONSIDÉRE** que nombre de personnes quittent encore leur pays d’origine pour des raisons de persécution et qu’elles ont droit à une protection spéciale à cause de leur condition particulière,

“**RECOMMANDE** aux Gouvernements de continuer à recevoir les réfugiés sur

(1) Titre de l’éditeur.

leur territoire et d'agir de concert dans un véritable esprit de solidarité internationale, afin que les réfugiés puissent trouver asile et possibilité de rétablissement.”

E

(Elargissement de la portée de la Convention)⁽¹⁾

“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.”

EN FOI DE QUOI, le Président, les Vice-Présidents et le Secrétaire exécutif de la Conférence ont signé le présent Acte final.

FAIT à Genève, ce 28 juillet mil neuf cent cinquante et un en un seul exemplaire rédigé en langue anglaise et française, chacun des deux textes faisant également foi. Des traductions du présent Acte final en chinois, en espagnol et en russe seront faites par les soins du Secrétaire général des Nations Unies, qui enverra, sur demande, des exemplaires de ces traductions à chacun des Gouvernements invités à assister à la Conférence.

Le Président de la Conférence :

KNUD LARSEN

Les Vice-Présidents de la Conférence :

A. HERMENT, TALAT MIRAS

Le Secrétaire exécutif de la Conférence :

JOHN P. HUMPHREY

(1) Titre de l'éditeur.

CONVENTION
relative au statut des réfugiés

Préambule

LES HAUTES PARTIES CONTRACTANTES,

CONSIDERANT 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 ce principe que les êtres humains, sans distinction, doivent jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales,

CONSIDERANT 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,

CONSIDERANT 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,

CONSIDERANT 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 I : Dispositions générales

Article premier

D FINITION DU TERME “R FUGI ”

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 prises 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 1^{er} 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 1^{er} janvier 1951” figurant à l’article 1, section A, pourront être compris dans le sens de soit

- a) “événements survenus avant le 1^{er} janvier 1951 en Europe” ; soit

- b) “événements survenus avant le 1^{er} 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 Commissaire 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 réfugiées ;
- c) qu'elles se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies.

Article 2

OBLIGATIONS G N RALES

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 LA 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 ET FUGITIFS

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

DROITS 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 SALARI ES

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'œuvre ou d'un plan d'immigration.

Article 18

PROFESSIONS NON SALARI ES

Les États Contractants accorderont aux réfugiés se trouvant régulièrement sur leur territoire le 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 LIB RALES

1. Tout Etat Contractant accordera aux réfugiés résidant régulièrement sur leur 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 régleme 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

L G I S L A T I O N D U T R A V A I L E T S C U R I T S O C I A L E

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 où 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 tel 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 prévue 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

D FENSE 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 du 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 du 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) à 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

R GLEMENT DES DIFF RENDS

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 ADH SION

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 F D RALE

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 œuvre 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

R SERVES

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

ENTR E 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

D NONCIATION

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

R VISION

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

NOTIFICATIONS PAR LE SECR TAIRE G N RAL 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, dûment autorisés, ont signé, au nom de leurs Gouvernements respectifs, la présente Convention.

FAIT à Genève, le 28 juillet mil neuf cent cinquante et un, en un seul exemplaire dont les textes anglais et français font également foi et qui sera déposé dans les archives de l'Organisation des Nations Unies et dont les copies certifiées conformes seront remises à tous les Etats Membres des Nations Unies et aux Etats non membres visés à l'article 39.

ANNEXE

ANNEXE

Paragraphe 1

1. Le titre de voyage visé par l'article 28 de cette Convention sera conforme au modèle joint en annexe.
2. Ce titre sera rédigé en deux langues au moins : l'une des deux sera la langue anglaise ou la langue française

Paragraphe 2

Sous réserve des règlements du pays de délivrance, les enfants pourront être mentionnés dans le titre d'un parent, ou, dans des circonstances exceptionnelles, d'un autre réfugié adulte.

Paragraphe 3

Les droits à percevoir pour la délivrance du titre ne dépasseront pas le tarif le plus bas appliqué aux passeports nationaux.

Paragraphe 4

Sous réserve de cas spéciaux ou exceptionnels, le titre sera délivré pour le plus grand nombre possible de pays.

Paragraphe 5

La durée de validité du titre sera d'une année ou de deux années, au choix de l'autorité qui le délivre.

Paragraphe 6

1. Le renouvellement ou la prolongation de validité du titre est du ressort de l'autorité qui l'a délivré, aussi longtemps que le titulaire ne s'est pas établi

régulièrement dans un autre territoire et réside régulièrement sur le territoire de ladite autorité. L'établissement d'un nouveau titre est, dans les mêmes conditions, du ressort de l'autorité qui a délivré l'ancien titre.

2. Les représentants diplomatiques ou consulaires, spécialement habilités à cet effet, auront qualité pour prolonger, pour une période qui ne dépassera pas six mois, la validité des titres de voyage délivrés par leurs gouvernements respectifs.

3. Les Etats Contractants examineront avec bienveillance la possibilité de renouveler ou de prolonger la validité des titres de voyage ou d'en délivrer de nouveaux à des réfugiés qui ne sont plus des résidents réguliers dans leur territoire dans les cas où ces réfugiés ne sont pas en mesure d'obtenir un titre de voyage du pays de leur résidence régulière.

Paragraphe 7

Les Etats Contractants reconnaîtront la validité des titres délivrés conformément aux dispositions de l'article 28 de cette Convention.

Paragraphe 8

Les autorités compétentes du pays dans lequel le réfugié désire se rendre apposeront, si elles sont disposées à l'admettre, un visa sur le titre dont il est détenteur, si un tel visa est nécessaire.

Paragraphe 9

1. Les Etats Contractants s'engagent à délivrer des visas de transit aux réfugiés ayant obtenu le visa d'un territoire de destination finale.

2. La délivrance de ce visa pourra être refusée pour les motifs pouvant justifier le refus de visa à tout étranger.

Paragraphe 10

Les droits afférents à la délivrance de visas de sortie, d'admission ou de transit ne dépasseront pas le tarif le plus bas appliqué aux visas de passeports étrangers.

Paragraphe 11

Dans le cas d'un réfugié changeant de résidence et s'établissant régulièrement dans le territoire d'un autre Etat Contractant, la responsabilité de délivrer un nouveau titre incombera désormais, aux termes et aux conditions de l'article 28, à l'autorité compétente dudit territoire, à laquelle le réfugié aura le droit de présenter sa demande.

Paragraphe 12

L'autorité qui délivre un nouveau titre est tenue de retirer l'ancien titre et d'en faire retour au pays qui l'a délivré si l'ancien document spécifie qu'il doit être retourné au pays qui l'a délivré ; en cas contraire, l'autorité qui délivre le titre nouveau retirera et annulera l'ancien.

Paragraphe 13

1. Chacun des Etats Contractants s'engage à permettre au titulaire d'un titre de voyage qui lui aura été délivré par ledit Etat en application de l'article 28 de cette Convention, de revenir sur son territoire à n'importe quel moment pendant la période de validité de ce titre.

2. Sous réserve des dispositions de l'alinéa précédent, un Etat Contractant peut exiger que le titulaire de ce titre se soumette à toutes les formalités qui peuvent être imposées à ceux qui sortent du pays ou à ceux qui y rentrent.

3. Les Etats Contractants se réservent la faculté, dans des cas exceptionnels, ou dans les cas où le permis de séjour du réfugié est valable pour une période déterminée, de limiter, au moment de la délivrance dudit titre, la période pendant laquelle le réfugié pourra rentrer, cette période ne pouvant être inférieure à trois mois.

Paragraphe 14

Sous la seule réserve des stipulations du paragraphe 13, les dispositions de la présente annexe n'affectent en rien les lois et règlements régissant, dans les territoires des Etats Contractants, les conditions d'admission, de transit, de séjour, d'établissement et de sortie.

Paragraphe 15

La délivrance du titre, pas plus que les mentions y apposées, ne déterminent ni n'affectent le statut du détenteur, notamment en ce qui concerne la nationalité.

Paragraphe 16

La délivrance du titre ne donne au détenteur aucun droit à la protection des représentants diplomatiques et consulaires du pays de délivrance, et ne confère pas à ces représentants un droit de protection.

ANNEXE
Modèle du titre de voyage

Le titre aura la forme d'un carnet (15 cm x 10 cm environ).

Il est recommandé qu'il soit imprimé de telle façon que les ratures ou altérations par des moyens chimiques ou autres puissent se remarquer facilement, et que les mots "Convention du 28 juillet 1951" soient imprimés en répétition continue sur chacune des pages, dans la langue du pays qui délivre le titre.

(Couverture du carnet)
TITRE DE VOYAGE
(Convention du 28 juillet 1951)

(1) N°

TITRE DE VOYAGE
(Convention du 28 juillet 1951)

Ce document expire le
sauf prorogation de validité.

Nom

Prénom(s)

Accompagné de enfant(s).

1. Ce titre est délivré uniquement en vue de fournir au titulaire un document de voyage pouvant tenir lieu de passeport national. Il ne préjuge pas de la nationalité du titulaire et est sans effet sur celle-ci.

2. Le titulaire est autorisé à retourner en
[indication du pays dont les autorités délivrent le titre] jusqu'au
.....sauf mention ci-après d'une date ultérieure. [La période pendant

laquelle le titulaire est autorisé à retourner ne doit pas être inférieure à trois mois].

3. En cas d'établissement dans un autre pays que celui où le présent titre a été délivré, le titulaire doit, s'il veut se déplacer à nouveau, faire la demande d'un nouveau titre aux autorités compétentes du pays de sa résidence. [L'ancien titre de voyage sera remis à l'autorité qui délivre le nouveau titre pour être renvoyé à l'autorité qui l'a délivré.]⁽¹⁾

(Ce titre contient.....pages, non compris la couverture.)

(2)

Lieu et date de naissance

Profession

Résidence actuelle

*Nom (avant le mariage) et prénom(s) de l'épouse

.....

*Nom et prénom(s) du mari

.....

Signalement

Taille.....

Cheveux.....

Couleur des yeux.....

Nez.....

Forme du visage.....

Teint.....

Signes particuliers.....

Enfants accompagnant le titulaire

Nom	Prénom(s)	Lieu et date de naissance	Sexe
.....
.....
.....

*Biffer la mention inutile.

(Ce titre contient.....pages, non compris la couverture.)

(1) La phrase entre crochets peut être insérée par les gouvernements qui le désirent.

(3)

Photographie du titulaire et cachet de l'autorité qui délivre le titre

Empreintes digitales du titulaire (facultatif)

Signature du titulaire.....

(Ce titre contient.....pages, non compris la couverture.)

(4)

1. Ce titre est délivré pour les pays suivants :

.....
.....

2. Document ou documents sur la base duquel ou desquels le présent titre est délivré :

.....
.....

Délivré à.....

Date

Signature et cachet de l'autorité
qui délivre le titre:

Taxe perçue :

(Ce titre contient.....pages, non compris la couverture.)

(5)

Prorogation de validité

Taxe perçue: du

au

Fait à le

Signature et cachet de l'autorité qui
proroge la validité du titre:

Prorogation de validité

Taxe perçue: du
au
Fait à le
Signature et cachet de l'autorité qui
proroge la validité du titre:

(Ce titre contient.....pages, non compris la couverture.)

(6)

Prorogation de validité

Taxe perçue: du
au
Fait à le
Signature et cachet de l'autorité qui
proroge la validité du titre:

Prorogation de validité

Taxe perçue: du
au
Fait à le
Signature et cachet de l'autorité qui
proroge la validité du titre:

(Ce titre contient.....pages, non compris la couverture.)

(7-32)

Visas

Reproduire dans chaque visa le nom du titulaire.

(Ce titre contient.....pages, non compris la couverture.)

PROTOCOLE RELATIF AU STATUT DES REFUGIES

LES ETATS PARTIES AU PRESENT PROTOCOLE,

CONSIDERANT 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 réfugiés par suite d'événements survenus avant le 1^{er} janvier 1951,

CONSIDERANT 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,

CONSIDERANT 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 1^{er} janvier 1951,

SONT CONVENUS de ce qui suit :

Article premier

DISPOSITION GENERALE

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 1^{er} 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 II

COOPERATION 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 œuvre du présent Protocole;
- c) Aux lois, règlements et décrets qui sont ou entreront en vigueur en ce qui concerne les réfugiés.

Article III

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 IV

RÈGLEMENTS 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 de l'une des parties au différend.

Article V

ADHESION

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 VI

CLAUSE F D RALE

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 œuvre 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 constitutants, 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 VII

R S E R V E S E T D C L A R A T I O N S

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 premier, 3, 4, 16 (i) 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 VIII

ENTR E E N V I G U E U R

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 IX

D NONCIATION

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 X

**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 XI

**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.

R SOLUTION 2198 (XXI) DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

Protocole relatif au statut des réfugiés

L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE,

CONSIDÉRANT que la Convention relative au statut des réfugiés signée à Genève le 28 juillet 1951⁽¹⁾ ne s'applique qu'aux personnes qui sont devenues des réfugiés par suite d'événements survenus avant le 1^{er} 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 1^{er} janvier 1951,

PRENANT NOTE de la recommandation du Comité exécutif du programme du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés⁽²⁾, tendant à ce que le projet de protocole relatif au statut des réfugiés soit présenté à l'Assemblée générale, après examen par le Conseil économique et social, afin que le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies puisse être autorisé à ouvrir le protocole à l'adhésion des gouvernements dans les meilleurs délais,

CONSIDÉRANT que, par sa résolution 1186 (XLI) du 18 novembre 1966, le Conseil économique et social a pris note avec approbation du projet de protocole figurant dans l'additif au rapport annuel du Haut Commissaire des Nations Unies

(1) Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 189 (1954), no 2545.

(2) Voir A/6311/Rev.1/Add.1, deuxième partie, paragraphe 38.

pour les réfugiés et ayant trait aux mesures propres à élargir la portée de la Convention en ce qui concerne les personnes auxquelles elle s'applique⁽³⁾, et a transmis l'additif à l'Assemblée générale,

1. **PREND ACTE** du Protocole relatif au statut des réfugiés dont le texte⁽³⁾ figure dans l'additif au rapport du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés;
2. **PRIE** le Secrétaire général de communiquer le texte du Protocole aux Etats visés à l'article V dudit Protocole en vue de les mettre en mesure d'y adhérer.⁽⁴⁾

1495^e séance plénière, 16 décembre 1966

(3) Ibid., première partie, paragraphe 2.

(4) Le Protocole a été signé par le Président de l'Assemblée générale et par le Secrétaire général le 31 janvier 1967.

TABLES DES MATIÈRES

INTRODUCTION GENERALE	9
PREMIERE PARTIE : LES ÉMIRATS ARABES UNIES ET LES REFUGIÉS, UN CADRE JURIDIQUE SPECIFIQUE	28
Titre I : LA NON-RATIFICATION PAR LE GOUVERNEMENT DES EMIRATS ARABES UNIS DE LA CONVENTION DE GENEVE DE 1951 SUR LES REFUGIES	30
Chapitre I : Les raisons de la non-ratification de la Convention de Genève de 1951	32
Section 1. Des raisons religieuses ?	32
§1. L’Islam comme fondement de la société et de l’Etat aux Emirats	33
§2. La question de la conformité de la Convention de Genève avec les principes fondamentaux de l’Islam	38
Section 2. Des raisons juridiques	46
§1. L’obstacle juridique à la ratification par les Émirats de la Convention de Genève sur les réfugiés avant 1971	47
§2. La possibilité de ratifier la Convention de Genève par les Emirats après l’entrée en vigueur de la Constitution de 1971	54
Chapitre II Les effets de la non-ratification de la Convention de Genève	64
Section 1. L’absence d’une obligation pour le gouvernement émirati d’accueillir des réfugiés sur son territoire	65
§1. Le système fédéral des Émirats et la question de l’entrée des réfugiés sur le territoire émirati	66
§2. Le gouvernement émirati face à l’entrée des réfugiés : une question d’actualité	75
Section II : Le désengagement du traitement des demandes d’asile par les autorités émiraties	79
§1. Les autorités compétentes pour traiter les demandes d’asile aux Emirats	81
§2. Les contrôles judiciaires sur les décisions des autorités émiraties concernant les demandes d’asile	86
Titre II : La base juridique de l’action humanitaire des Émirats arabes unis en faveur des réfugiés	93
Chapitre I : La nature juridique des actes régissant la participation du gouvernement émirati aux activités du HCR	95
Section 1. Accords bilatéraux conclus entre les Émirats arabes unies et les instances internationales concernant les réfugiés	95
§1. Les accords de Partenariat	96
§2. Les « Protocoles d’accord »	103

Section 2. Accords institutionnels dans le cadre de la participation des Emirats à certaines organisations internationales _____	108
§1. La Charte des Nations Unies comme fondement de l'action humanitaire des Emirats en faveur des réfugiés _____	108
§2. Les Émirats et l'action humanitaire de l'Organisation de la coopération islamique (OCI) en faveur de réfugiés _____	115
Chapitre II : La création à Abu-Dhabi du Centre des Relations Extérieures des pays du Golfe rattaché au HCR _____	122
Section 1. Le statut juridique des personnels de CREPG _____	123
§1. La subordination du CREPG à l'autorité du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés _____	123
§2. L'attribution des missions au CREPG par le Haut-Commissaire _____	125
Section II. Lien spécifique entre le CREPG et le gouvernement émirati concernant les réfugiés _____	126
§1. Le siège accordé par le gouvernement des Emirats au CREPG à Abu-Dhabi _____	126
§2. La coordination entre le CREPG et le Ministère de l'Intérieure émirati en matière de réfugiés _____	128

SECONDE PARTIE : LES ORGANES ET ORGANISATIONS

RESPONSABLES DE LA GESTION DE L'ACTION HUMANITAIRE

DES EMIRATS ARABES UNIES EN FAVEUR DES REFUGIES _____ 134

TITRE I : LES ORGANES INTERNES CONTRIBUANT A L'ACTION

HUMANITAIRE DES EMIRATS CONCERNANT LES REFUGIÉS _____ 136

Chapitre I : Les caractéristiques de l'action humanitaire du gouvernement fédéral et des Etats fédérés _____	138
--	-----

Section I : Le rôle des institutions fédérales dans la gestion de l'action humanitaire de l'État émirati _____	138
--	-----

§1. La détermination des lignes directrices de l'action humanitaire de l'Etat émirati par le Conseil suprême, le gouvernement et le Président de la fédération _____	139
--	-----

§2. La mise en place de l'action humanitaire du gouvernement par le ministère des affaires étrangères et de la coopération internationale _____	143
---	-----

Section II: La participation des Etats fédérés à l'action humanitaire de l'Etat émirati _____	146
---	-----

§1. Le financement de la protection internationale des réfugiés par l'Émirat d'Abu-Dhabi _____	147
--	-----

§2. La cité mondiale des services humanitaires à l'émirat de Dubaï _____	153
--	-----

Chapitre II : L'action humanitaire de la société civile émiratie en faveur des réfugiés _____	158
---	-----

Section I. L'action humanitaire du Croissant-Rouge émirati _____	159
--	-----

§1. La création du Croissant-Rouge des Émirats arabes unis _____	159
--	-----

§2. La participation du Croissant-Rouge émirati à l'amélioration de la situation des réfugiés _____	162
---	-----

Section II. Le financement accordé aux réfugiés par les organisations non gouvernementales _____	172
§1. L'action de l'association de Zaid Ben Sultan Al-Nahian pour les aides humanitaires _____	172
§2. L'action de l'association de Mohamed Ben Rachid Al-Maktoom pour les aides humanitaires _____	180
Titre II : LES ORGANISATIONS REGIONALES REGISSANT LA COORDINATION DE L'ACTION INTERNATIONALE DES ÉMIRATS ARABES UNIS EN FAVEUR DES REFUGIES _____	187
Chapitre I : La Ligue arabe, les Emirats, et la question des réfugiés _____	189
Section I. La participation des Émirats à la Ligue Arabe depuis l'indépendance _____	189
§1. Les caractéristiques de l'action en faveur des réfugiés de la Ligue Arabe _____	190
§2. La fidélité des Émirats à la politique de solidarité de la Ligue Arabe _____	196
Section II. La Ligue arabe et le projet de la Convention relative au statut des réfugiés dans les pays arabes de 1994 _____	199
§1. Les caractéristiques du projet de la Convention arabe relative aux réfugiés _____	200
§2. Les Émirats, la Ligue arabe et la question de la révision du projet Convention arabe relative aux réfugiés _____	209
Chapitre II : La coordination de l'action humanitaire des Émirats en faveur des réfugiés par le CCG _____	213
Section I. Les compétences du CCG en matière de politique étrangère _____	213
§1. Le statut des Emirats arabes unis à l'égard du CCG _____	214
§2. Les fonctions des institutions du CCG et la souveraineté externe des Émirats arabes unis _____	217
Section 2. L'action humanitaire du CCG en faveur des réfugiés _____	222
§1. La politique solidaire du CCG à l'égard des réfugiés _____	222
§2. L'impact de la politique du CCG sur l'action humanitaire des Émirats arabes unis _____	225
CONCLUSION GENERALE _____	230
BIBLIOGRAPHIE _____	232
INDEX THEMATIQUE _____	250
ANNEXES _____	252
TABLES DES MATIÈRES _____	308

Résumé

Les aides humanitaires aux réfugiés occupent de plus en plus une place importante dans l'action extérieure du gouvernement des Émirats arabes unis au cours de ces dernières années, compte tenu du nombre croissant de crises humanitaires dans l'ensemble des régions du monde et en particulier au Moyen-Orient. Or, il faut préciser ici que l'action extérieure du gouvernement des Émirats en matière d'aide humanitaire se conforme à l'action de l'ensemble des États du Golfe du fait de la coordination des politiques étrangères effectuées par le Conseil de coopération des États du Golfe (CCG). Celui-ci entretient des rapports très étroits avec les agences humanitaires des Nations Unies (notamment le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (ci-après « HCR ») et le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en tentant de développer un dialogue politique plus poussé.

Mots clés : Aides humanitaires, crises humanitaires, Réfugiés, Action extérieures, Politique solidaires, Droit international humanitaires, Convention de Genève de 1951

Abstract

Humanitarian aid to refugees has become an increasingly important part of the United Arab Emirates government's external action in recent years, given the increasing number of humanitarian crises in all regions of the world, and in particular in the Middle-East. However, it should be noted here that the UAE's external action in the field of humanitarian aid is in line with the action of all the Gulf States because of the coordination of foreign policies carried out by the Cooperation Council of the United States. Gulf States (GCC). The latter has very close relations with the United Nations humanitarian agencies (in particular the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (hereinafter "UNHCR") and the International Red Cross and Red Crescent Movement. attempting to develop a deeper political dialogue.

Key words: Humanitarian aid, humanitarian crises, Refugees, External action, Solidarity policy, International humanitarian law, 1951 Geneva Convention

