UNIVERSITÉ DU BURUNDI
GRENIER DU SAVOIR DU BURUNDI
Dépôt institutionnel officiel
https://repository.ub.edu.bi

La protection des réfugiés au Burundi : les défis d' une appropriation par le droit national

Mpabansi, Pamphile

2023-12
UB, Ecole doctorale
https://repository.ub.edu.bi/handle/123456789/2190

Document téléchargé depuis le **Grenier du Savoir du Burundi** — https://repository.ub.edu.bi

UNIVERSITÉ DU BURUNDI

ÉCOLE DOCTORALE

FACULTÉ DES SCIENCES POLITIQUES ET JURIDIQUES

LABORATOIRE DE RECHERCHE EN DROIT ET SOCIÉTÉ « LRDS »

LA PROTECTION DES RÉFUGIÉS AU BURUNDI : LES DÉFIS D'UNE APPROPRIATION PAR LE DROIT NATIONAL

Par Pamphile Mpabansi

Thèse soutenue en vue de l'obtention du grade de Docteur (PhD) en Droit

Co-promoteurs- :

Professeure Sylvie Saroléa

Professeur Egide Manirakiza

Comité d'accompagnement

Feu Professeur Laurent Nzosaba

Professeur Trésor Maheshe

Les opinions défendues dans la dissertation doctorale engagent exclusivement leur auteur. L'autorisation de les défendre en séance publique ne permet pas de considérer ces opinions comme partagées par certains membres du jury, ni par le jury, ni par la Faculté, ni par l'Université du Burundi

Bujumbura, décembre 2023

Membres du Jury

Président du Jury : Professeur Michel Masabo (Université du Burundi)
Rapporteur du jury : Professeur Jérôme Ndereyimana (Ecole Nationale d'Administration)

Membres : Professeur Egide Manirakiza (Université du Burundi)
Professeure Sylvie Sarolea (Université Catholique de Louvain)
Professeur Trésor Maheshe (Université Catholique de Bukavu)
Professeur Emery Nukuri (Université du Burundi)

DÉDICACE

À notre très chère épouse Ida Tuyishimire, femme responsable, femme de cœur et femme d'amour ;

À nos adorables filles, Meïra Merveille Dushime, Docile Lyna Abasavyi et Dory Orlane Abizeye ;

À notre père Salvator Nshimirimana ;

À notre regrettée mère Agathe Nsabimana qui s'en est allée prématurément et qui laissera toujours un vide immense dans notre famille ;

À nos chères sœurs.

REMERCIEMENTS

Cette thèse de doctorat n'aurait pas pu aboutir sans le concours d'un grand nombre de personnes et d'institutions au cours des années de recherche qu'elle a nécessitées. Qu'il nous soit permis de leur exprimer toute notre gratitude et notre reconnaissance.

Nos remerciements particuliers et notre reconnaissance vont d'abord à nos promoteurs : Professeur Egide Manirakiza, doyen de la Faculté des sciences politiques et juridiques à l'Université du Burundi et Professeure Sylvie Saroléa qui nous a acceptés dans le centre EDEM qu'elle dirige à la Faculté de droit et de criminologie, Université Catholique de Louvain. Leurs précieux conseils, leurs qualités humaines, leur disponibilité, leur écoute et leur degré élevé de compréhension, le temps si précieux et l'énergie qu'ils ont consacrés à cette thèse nous ont permis de la terminer dans les meilleures conditions qui soient.

Nos remerciements s'adressent aussi à notre comité d'accompagnement, composé, en plus de nos co-promoteurs, des Professeurs Trésor Maheshe de l'Université Catholique de Bukavu et feu Laurent Nzosaba de l'Université du Burundi. Les observations et orientations de leur part nous ont été très précieuses.

Nous ne manquerons pas de remercier le jury constitué pour évaluer cette thèse. Que le Professeur Michel Masabo, président du jury, et les Professeurs Emery Nukuri et Jérôme Ndereyimana, en plus des membres du comité d'accompagnement, sachent que nous leur sommes infiniment reconnaissant pour le temps qu'ils nous ont consacré.

C'est également le bon moment d'exprimer notre profonde gratitude à tous les Professeurs qui nous ont dispensé leur enseignement en droits humains dans le cadre du DESS en droits de l'homme et résolution pacifique des conflits organisé par la Chaire UNESCO de l'Université du Burundi.

Nos recherches doctorales n'auraient pas abouti si nous n'avions pas eu le soutien tant matériel que financier de la Belgique par l'intermédiaire de l'Académie de Recherche et d'Enseignement Supérieur (ARES) qui nous a octroyé une bourse. Cette institution nous a pris en charge tout au long de notre séjour en Belgique et en RDC dans le cadre de nos recherches. Qu'elle daigne accepter nos remerciements.

À tout le personnel de l'ARES à Bruxelles et à Bujumbura, en particulier ceux qui ont été tour à tour responsables de notre dossier, nous exprimons notre profonde reconnaissance.

Le soutien et l'accompagnement du secteur social de l'Université Catholique de Louvain nous ont permis d'aller jusqu'au bout de nos recherches. Nous lui exprimons notre profonde reconnaissance.

Tout au long de nos recherches, nous avons bénéficié de la compréhension totale de nos autorités hiérarchiques. C'est l'occasion pour nous de leur exprimer notre grand respect et notre profonde admiration.

Le Centre Placet nous a permis de découvrir la beauté du charmant pays, la Belgique. Grâce à lui, nous n'avons pas senti le poids de la solitude malgré l'éloignement de notre famille durant nos séjours de recherche. Qu'il soit assuré de notre profonde admiration.

Nous avons été fort marqué par l'atmosphère conviviale de travail et de générosité que nous avons rencontrée au sein l'EDEM (Équipe droits européens et migrations) du Centre Charles De Visscher pour le droit international et européen (CeDIE) de la Faculté de droit et de criminologie (DRT) à l'Université Catholique de Louvain. Que tous les membres de cette équipe trouvent dans ce travail l'expression de notre sincère reconnaissance.

Nous tenons à témoigner toute notre reconnaissance à Madame Marie-Chantal Gooris et à Mademoiselle Alicia Lambert qui ont pris leur temps combien précieux pour lire cette thèse en y mettant des observations et des commentaires. Qu'elles sachent que nous leur serons toujours reconnaissants.

Nos remerciements vont également aux membres du personnel de l'ONPRA qui nous ont aidés dans la récolte des données.

Ce travail n'aurait pas pu être réalisé sans les personnes qui ont accepté d'y participer en fournissant des réponses à nos interrogations. Il serait ingrat de ne pas exprimer, ici, notre reconnaissance à tous les réfugiés qui ont participé à nos entretiens.

Que toutes les personnalités qui nous ont fourni des informations utiles à notre dissertation soient assurées de notre gratitude.

Nous ne saurions pas oublier tous nos collègues de l'École doctorale de l'Université du Burundi grâce à qui nous avons pu affiner notre objet de recherche.

Notre profonde pensée va à l'endroit de notre mère défunte qui nous a quittés lorsque nous venions juste d'obtenir l'admission à l'École doctorale de l'Université du Burundi alors que nous avions encore tant besoin d'elle.

Que notre épouse, nos enfants, notre père et nos sœurs, qui ont enduré le poids de notre absence, soient consolés par chacune des pages de cette thèse et y trouvent la juste récompense de tant de compréhension et d'encouragement dont ils nous ont gratifiés.

Puissent les uns, les autres et ceux que nous n'avons pas cité considérer que nous avons fait de notre mieux ce qu'ils nous ont si généreusement aidés à réaliser.

RÉSUMÉ

La protection des réfugiés au Burundi : les défis d'une appropriation par le droit national

Après près d'un demi-siècle d'accueil et de protection des réfugiés et des demandeurs d'asile au Burundi sans qu'il n'y ait aucune institution nationale chargée plus particulièrement de cette tâche, le Burundi a enfin mis en place en 2008 l'Office National de Protection des Réfugiés et Apatrides (ONPRA).

Quatorze ans après le début de ses activités, l'analyse du cadre légal et de la pratique sur terrain prouve que l'appropriation de cette compétence d'accueil et de protection des réfugiés et des demandeurs d'asile jadis réservée au Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) observe certaines insuffisances.

Ces insuffisances observées nécessitent des réformes tant au niveau administratif qu'au niveau du cadre légal. Au niveau administratif, de telles réformes s'imposent en ce qui concerne les finances, la formation du personnel intervenant dans la protection de ces personnes qui demandent la protection internationale et les instances d'asile. Quant au cadre légal, les mesures normatives concrètes s'imposent surtout pour certaines dispositions non conformes aux normes et aux standards internationaux.

Mots-clés- : Réfugiés – Appropriation – Protection des réfugiés – Convention de Genève – Convention de l'OUA – Loi burundaise sur l'asile – Loi burundaise sur les migrations – Instances burundaises en matière d'asile – Recours contre les décisions de rejet de la demande d'asile – Droit au recours effectif – Réformes administratives – Normes et standards internationaux dans la protection des réfugiés.

ABSTRACT

The protection of refugees in Burundi: the challenges of appropriation by national law

After nearly half a century of welcoming and protecting refugees and asylum seekers in Burundi without any national institution specifically responsible for this task, Burundi has finally set up in 2008 the National Office for the Protection of Refugees and Stateless Persons (ONPRA).

Fourteen years after the start of its activities, the analysis of the legal framework and practice on the ground proves that the appropriation of this competence for the reception and protection of refugees and asylum seekers formerly reserved for the High Commissioner for United Nations Refugee Agency (UNHCR) observes certain shortcomings.

These shortcomings observed require reforms both at the administrative level and at the level of the legal framework. At the administrative level, such reforms are necessary with regard to finances, the training of personnel involved in the protection of these people who request international protection and asylum authorities. As for the legal framework, concrete normative

measures are necessary, especially for certain provisions that do not comply with international norms and standards.

Keywords: Refugees – Appropriation – Protection of refugees – Geneva Convention – OAU Convention – Burundian law on asylum – Burundian law on migrations – Burundian asylum authorities – Appeals against decisions to reject asylum application – Right to an effective remedy – Administrative reforms – International norms and standards for the protection of refugees.

LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS

Al.	Alinéa
Article	Art.
ASFC	Agence des services frontaliers du Canada
BAMF	*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*
BCNUDH	Bureau conjoint des Nations Unies aux droits de l'homme
BOB	Bulletin officiel du Burundi
CADHP	Charte africaine des droits de l'homme et des peuples
CCER	Commission consultative pour les étrangers et les réfugiés
CGM	Commissariat Général des Migrations
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CIRGL	Conférence internationale sur la région des Grands Lacs
CISR	Commission de l'immigration et du statut de réfugié
CNDA	Cour nationale du droit d'asile
CNR	Commission nationale pour les réfugiés
COPED	Conseil pour l'éducation et le développement
CR	Comité de recours
CUCOR	Centre urbain de conseils et d'orientation des réfugiés
CVDT	Convention de Vienne sur le droit des traités
DAFI	Programme allemand Albert Einstein de bourses universitaires pour les réfugiés
DUDH	Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations Unies du 10 décembre 1948
EAC	*East African Community*
ECOSOC	*UN Economic and Social Council*
FDA	Fondement de la demande d'asile
GTP	Groupe technique permanent
GVC	*Gruppo di Volontariato Civile*
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IGAD	Autorité intergouvernementale pour le développement
IRC	*International Rescue Committee*
IRCC	Immigration, réfugiés et citoyenneté Canada
JRS	*Jesuit Refugee Service*
n°	Numéro
NU	Nations Unies
OAU	*Organization of African Unity*
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OFPRA	Office français de protection des réfugiés et des apatrides
OIM	Organisation internationale pour les migrations
ONG	Organisation non gouvernementale
ONPRA	Office national de protection des réfugiés et apatrides
ONU	Organisation des Nations Unies
OUA	Organisation de l'unité africaine
P.	Page

PAFE	Police de l'air, des frontières et des étrangers
PAM	Programme alimentaire mondial
PIDCP	Pacte international relatif aux droits civils et politiques
RADER	Rassemblement démocratique rwandais
RDC	République démocratique du Congo
RET	*Refugee Education Trust*
SAR	Section d'appel des réfugiés
SPR	Section de la protection des réfugiés
SPSS	*Statistical package for the Social Sciences*
UIP	Union interparlementaire
UNAR	Union nationale rwandaise
UNHCR	*United Nations High Commissioner for Refugees*
UNRWA	*United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East*

TABLE DES MATIÈRES

DÉDICACE i
REMERCIEMENTS ii
RÉSUMÉ iv
LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS vi
TABLE DES MATIÈRES viii
INTRODUCTION GÉNÉRALE 1
PREMIER TITRE : CADRE LÉGAL ET CONTENU DE LA PROTECTION : VERS UNE APPROPRIATION DU CADRE INTERNATIONAL 25
CHAPITRE I : HISTORIQUE DU CADRE LÉGAL DE PROTECTION DES RÉFUGIÉS AU BURUNDI 26
Section 1 : Protection des réfugiés au Burundi avant la mise en place du cadre légal : un acte purement humanitaire 27
Section 2 : Premier cadre légal : le premier pas dans l'appropriation de la Convention de Genève 34
Section 3 : Décret-loi de 1989 : une appropriation mitigée 39
Section 4 : Loi de 2008 : « la preuve de l'absence d'appropriation » 45
§ 1. Lacunes 45
§ 2. Textes juridiques mis en place en 2008 pour corriger les lacunes observées dans la protection des réfugiés 47
§ 3. Loi de 2008 : ses apports en matière d'asile et des réfugiés 47
A. Qualification au statut de réfugié : forces et lacunes de la loi de 2008 47
B. Loi de 2008 et le respect des normes applicables en cas d'afflux massif 51
C. Statut social et juridique des réfugiés 54
D. Procédure de détermination du statut de réfugié 59
Section 5 : Loi de 2021 : une loi qui régit les migrations 64
§ 1. Textes juridiques protégeant actuellement les réfugiés au Burundi 65
§ 2. Loi burundaise de 2021 sur les migrations et sa cohérence interne avec le droit positif 66
A. Droit d'asile au Burundi : un droit d'origine constitutionnelle 66
B. Droit d'asile au Burundi : sa concrétisation au niveau infra-constitutionnel 67
1. Droit d'asile, un droit concrétisé par une loi 67
2. Regard sur les autres lois 68
3. Importance des textes réglementaires dans la protection des réfugiés 71
§ 3. Cohérence externe de la loi burundaise de 2021 sur les migrations 72
A. Convention de Genève de 1951 72
B. Convention de l'OUA de 1969 74
C. Appropriation de la Déclaration universelle des droits de l'homme en droit burundais 76
D. Appropriation du Pacte International relatif aux droits civils et politiques 79
E. Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants 80
F. Convention relative aux droits de l'enfant 80
G. Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale 81

H. Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes 82
I. Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées 83
J. Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala) 84
K. Charte africaine des droits de l'homme et des peuples 85
1. Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes en Afrique 86
2. Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant 87
L. Instruments de soft law au niveau africain 89
1. Déclaration et plan d'action de Grand Baie Maurice 89
2. Déclaration de Kigali 90
3. Résolution sur le mandat du rapporteur spécial sur les réfugiés 91
4. Mémorandum d'entente entre la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples et le HCR 92
M. Textes protecteurs des réfugiés au niveau sous régional africain 94
1. Traité de l'EAC 94
2. Acte fondateur de l'IGAD 95
3. Acte fondateur de la CIRGL 96
Conclusion du chapitre 99
CHAPITRE II : ANALYSE APPROFONDIE DU DROIT POSITIF EN VIGUEUR AU BURUNDI EN MATIÈRE D'ASILE ET DES RÉFUGIÉS 100
Section 1 : Qualification du statut de réfugié au Burundi : regard aux normes et aux pratiques internationales 101
§ 1. « Réfugié » au Burundi : une définition qui intègre plusieurs Conventions 101
§ 2. Protection complémentaire 106
§ 3. Clauses d'exclusion 108
§ 4. Clauses de cessation 110
Section 2 : Niveau d'application des normes minima de traitement pour les réfugiés arrivant en grand nombre 120
§ 1. Admission en lieu sûr, sans discrimination 121
§ 2. Protection contre le refoulement 123
§ 3. Mise à disposition de structures d'accueil adéquates et permettant un enregistrement rapide 123
§ 4. Droit de résidence temporaire dans le pays d'asile 125
§ 5. Traitement conforme aux règles humanitaires minimales 126
§ 6. Respect des droits fondamentaux 127
§ 7. Possibilité de regroupement familial pour les réfugiés prima facie 128
Section 3 : Statut social et juridique des réfugiés reconnus au Burundi 129
§ 1. Droits et obligations des réfugiés 129
A. Droits 130
B. Obligations 133
§ 2. Non-criminalisation de l'entrée irrégulière 133

§ 3. Non-discrimination et droits de l'homme 135
A. Non-discrimination 135
B. Respect des droits de l'homme pour les réfugiés 137
§ 4. Non-refoulement et expulsion des réfugiés 138
§ 5. Structures d'accueil et assistance 141
§ 6. Documents d'identité et titres de voyage 143
§ 7. Confidentialité 143
§ 8. Regroupement familial 145
§ 9. Solutions durables 148
§ 10. Coopération avec le HCR 149
Section 4 : Procédures de détermination du statut de réfugié 151
§ 1. Enregistrement et identification des demandeurs d'asile 152
§ 2. Garanties procédurales minimales 154
A. Respecter le principe de non-refoulement à la frontière 154
B. Orientation des demandeurs d'asile 154
C. Personnel qualifié pour l'examen de la demande d'asile 154
D. Disponibilité d'un interprète et d'une assistance juridique 156
E. Consultation du rapport établi 158
F. Responsabilité dans l'établissement et l'évaluation des faits 158
G. Motivation de la décision 160
H. Délai de recours suffisant 161
§ 3. Possibilité de prendre contact avec le HCR 161
§ 4. Délai suffisant pour préparer la demande d'asile 162
§ 5. Évaluation de la crédibilité 163
A. Mode d'évaluation de la crédibilité 163
B. Critères de crédibilité 164
C. Demande d'asile motivée 165
D. Pertinence des éléments présentés par le demandeur d'asile 165
E. Rigueur dans l'évaluation 166
F. Bénéfice du doute 166
G. Intime conviction de l'agent 167
§ 6. Décision 168
§ 7. Recours 169
§ 8. Procédure en cas de cessation du statut 170
§ 9. Annulation et révocation du statut 171
§ 10. Rôle de surveillance du HCR 173
Conclusion du chapitre 177
Conclusion du premier titre : Nécessité de la réforme du cadre légal burundais sur l'asile et les réfugiés 180
SECOND TITRE : MÉCANISMES BURUNDAIS DE PROTECTION DES RÉFUGIÉS À L'ÉPREUVE DU TERRAIN : APPROPRIATION ? 181
CHAPITRE I : ACCÈS AU TERRITOIRE BURUNDAIS 182
Section 1 : Portée du principe de non-refoulement 183
§ 1 : Sens terminologique 184

§ 2 : Consécration du principe de non-refoulement 186
A. Convention de Genève de 1951 186
B. Convention contre la torture 187
C. Convention de l'OUA de 1969 190
D. Charte africaine des droits de l'homme et des peuples 191
E. Loi nationale 194
F. Soft law 196
§3. Champ d'application du principe de non-refoulement 197
A. Champ d'application ratione personae 197
B. Champ d'application ratione loci 198
Section 2 : Limites du principe de non-refoulement 204
Section 3 : Agents de persécution ou de la torture 206
Section 4 : Traitements interdits 210
CHAPITRE II : INSTITUTIONS MISES EN PLACE 217
Section 1 : Pratique avant le premier cadre légal 217
Section 2 : De 1982 à 1989 : premier cadre légal, première procédure d'asile 219
Section 3 : De 1989 à 2008, un texte légal sans application concrète 222
Section 4 : En 2008, une procédure d'asile améliorée 228
Section 5 : En 2021, une retouche à la procédure d'asile de 2008 232
§ 1. Introduction de la demande 233
§ 2. Phase préliminaire 234
A. Examen de la recevabilité 234
B. Enregistrement 238
C. Entretien avec l'officier de protection 240
§ 3. Examen au fond devant les instances d'asile 245
A. Audience de détermination du statut de réfugié par la CCER 245
B. Recours devant le Comité de recours : est-il effectif ? 249
1. Procédure exclusivement administrative ou administrative en première instance et juridictionnelle en degré d'appel 251
a. Déclaration universelle des droits de l'homme 252
b. Textes onusiens contraignants 253
c. Charte africaine des droits de l'homme et des peuples 255
d. Au niveau du Conseil de l'Europe 255
e. Directive procédure au niveau européen 256
2. Nécessité du juge en matière d'asile 256
3. Juge ordinaire ou spécialisé 259
§ 4. Procédure burundaise d'asile : tradition civiliste ou tradition de la Common Law ? 260
A. Procédure d'asile dans les pays de l'EAC 261
1. RDC 261
2. Rwanda 262
3. Tanzanie 263
4. Ouganda 264
5. Kenya 265
6. Sud Soudan 266

B. Niveau européen et américain 267
1. Pays à régime avec système juridique romano-germanique 268
a. Belgique 268
b. France 269
c. Allemagne 270
2. Pays à système juridique de la common law 271
a. Royaume-Uni 271
b. Canada 274
c. États-Unis 276
Conclusion du chapitre 283
CHAPITRE III : ACCUEIL DES RÉFUGIÉS 285
Section 1 : ONPRA, une institution de protection administrative et juridique des réfugiés 286
§ 1. Nature juridique de l'ONPRA 286
§ 2. Structure de l'ONPRA 288
§ 3. Missions de l'ONPRA 289
Section 2 : Impact de la pandémie de Covid-19 sur la procédure d'asile au Burundi 292
§ 1. Impact du Covid-19 sur les demandeurs d'asile 292
§ 2. Covid-19 au Burundi 293
§ 3. Conséquences du Covid-19 sur les migrations 294
Section 3 : Vie dans les camps des réfugiés : de la protection prévue par les textes tant internationaux que nationaux à l'épreuve du terrain 297
§ 1. Structures d'accueil 298
§ 2. Intégration initiale difficile 299
§ 3. Assistance humanitaire 300
§ 4. Rationnement 301
§ 5. Soins de santé 306
§ 6. Enseignement 309
§ 7. Formations professionnelles 312
§ 8. Droit au travail 313
§ 9. Droit au logement 314
§ 10. Régime juridique des réfugiés 315
§ 11. Titres de voyages 315
§ 12. Droit à la circulation 317
§ 13. Solutions durables 318
A. Rapatriement 319
B. Naturalisation 320
C. Possibilités de réinstallation 322
§ 14. Retour clandestin dans le pays d'origine 324
§ 15. Insécurité dans la sécurité : le refuge de l'exil 325
Conclusion du chapitre 327
CHAPITRE IV: VERS LES RÉFORMES ADMINISTRATIVES ET LES PERSPECTIVES DE LEGE FERENDA EN DROIT D'ASILE ET DES RÉFUGIÉS 329
Section 1 : Réformes administratives 329
§ 1. Généralités sur les réformes administratives 329

§ 2. Vers les réformes au niveau de l'ONPRA 332
A. Formation 333
B. Financement..... 334
C. Réforme au niveau des instances d'asile 336
Section 2 : Propositions normatives concrètes en vue de mettre en harmonie le droit burundais d'asile avec les normes et les standards internationaux 338
§ 1. Reformulation concernant conditions de cessation du statut de réfugié 338
§ 2. Suggestions concernant les conditions d'exclusion au statut de réfugié..... 340
§ 3. Propositions concernant la pratique religieuse et l'éducation religieuse 341
§ 4. Suggestions concernant le droit à l'assistance publique 341
§ 5. Propositions concernant le droit d'ester en justice..... 341
§ 6. Reformulation concernant le droit à la sécurité sociale 342
§ 7. Suggestions concernant le droit au logement..... 342
§ 8. Propositions concernant le droit au rationnement..... 342
§ 9. Reformulation concernant les charges fiscales 343
§ 10. Suggestions concernant les droits d'association 343
§ 11. Reformulation concernant la propriété intellectuelle et industrielle 343
§ 12. Propositions concernant la propriété mobilière et immobilière 344
§ 13. Suggestions concernant la dispense de réciprocité 344
§ 14. Propositions concernant le principe de non-discrimination 344
Conclusion du chapitre..... 346
Conclusion du second titre : Nécessité de la réforme des mécanismes burundais de protection des réfugiés..... 347
CONCLUSION GÉNÉRALE 348
BIBLIOGRAPHIE 356
LISTE DES ARTICLES PUBLIÉS 375
DOCUMENTS EN ANNEXE .....- 1 -

Table des illustrations

Liste des figures

Figure 1 : Carte d'implantation des camps de réfugiés et zones urbaines 23

Liste des tableaux

Tableau 1. Pays d'origine..... 18
Tableau 2. Effectif des réfugiés interviewés par genre 19
Tableau 3. Effectif des répondants par camp 20
Tableau 4. Récapitulatif des réfugiés et des demandeurs d'asile au Burundi au 31/10/2023 .. 23
Tableau 5. Décisions rendues par les instances d'asile 248
Tableau 6. Lien entre le lieu d'accueil et la décision prise 248
Tableau 7. Effectif des interviewés en fonction de leur lieu d'accueil à l'arrivée 299

Tableau 8. Satisfaction des répondants par rapport à la ration alimentaire reçue quotidiennement camp par camp 304
Tableau 9. Pourcentage de satisfaction des répondants par rapport aux médicaments reçus en cas de maladie 308
Tableau 10. Satisfaction des répondants par rapport aux médicaments reçus en cas de maladie camp par camp 309
Tableau 11. Effectif de répondants choisis ou non pour la réinstallation camp par camp 324

INTRODUCTION GÉNÉRALE

1. Détermination de la portée de l'étude

1. L'article 35 de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés et l'article II du Protocole relatif au statut des réfugiés de 1967 contiennent un engagement de la part des États contractants de coopérer avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés dans l'exercice de ses fonctions et, en particulier, de faciliter sa tâche de surveillance de l'application de ces instruments[1]. Le point III de la préface du Guide du HCR poursuit dans la même perspective en précisant que cette coopération s'étend également à la détermination de la qualité de réfugié, selon les dispositions prises par divers États contractants[2].

2. C'est sur le contenu de ces deux dispositions que repose la question au cœur de cette thèse : dans quelle mesure l'administration burundaise spécialisée qu'est l'Office national de protection des réfugiés et apatrides (ONPRA) s'approprie-t-elle la protection des réfugiés au Burundi, une compétence jadis réservée au HCR ?

3. En effet, quel que soit l'ordre juridique concerné, l'asile demeure essentiellement un privilège des États[3]. Marie-Claire Caloz-Tschopp souligne qu'en matière d'asile, c'est l'État qui décide de l'entrée sur son territoire et de l'octroi de l'asile (qui définit la protection, les normes, les instruments juridiques et les solutions concrètes)[4]. Le *droit d'asile* énoncé dans la Déclaration universelle des droits de l'homme (en 1948) est un idéal que les États ont transformé en *droit de l'asile*, soumis à des procédures et des règles qui dépendent des enjeux aussi bien intérieurs qu'extérieurs. Le droit d'asile (droit humain à trouver refuge à l'étranger), consubstantiel au droit de circuler, s'effrite peu à peu pour laisser place au droit de l'asile (ensemble de règles de droit relatives à l'asile). On doit cette évolution à l'occultation, pour ne pas dire l'effacement, du droit de circuler (pourtant présent dans la Déclaration). Ainsi, le droit *d'asile dérogatoire*

---

[1] Cet art. 35 de la Convention de 1951 ainsi que l'art. II du Protocole de 1967 stipulent que :
1. Les États 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 États 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 ;
c) aux lois, règlements et décrets, qui sont ou entreront en vigueur en ce qui concerne les réfugiés.

[2] Le point III de la préface du Guide des procédures et des critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés est libellé ainsi : « la Convention de 1951 et le Protocole de 1967 prévoient tous deux l'établissement d'une coopération entre les États contractants et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Cette coopération s'étend également à la détermination de la qualité de réfugié, selon les dispositions prises par divers États contractants ».

[3] J-Y. CARLIER, « L'état du droit international », in F. RIGAUX, *Droit d'asile*, Story Scientia, Bruxelles, 1988, p. 29.

[4] M-C. CALOZ-TSCHOPP, « La zone internationale et le droit d'asile en Europe. Les limites d'une communauté d'États… de droit et l'exercice de la démocratie radicale », *In* Colloque *Frontières du droit, frontières des droits : L'introuvable statut de la « zone internationale »*, Harmattan, 1993, p. 21.

(autorisation exceptionnelle d'entrée et de séjour, restrictif et articulé à la souveraineté des États) se substitue-t-il au droit *d'asile axiologique* (protection des réfugiés censés entrer librement dans le pays refuge)[5].

4. De plus, les textes internationaux relatifs aux droits de l'homme n'accordent pas directement à l'individu le droit d'asile. Il est vrai, l'article 14, paragraphe 1, de la Déclaration universelle des droits de l'homme qui est un texte non contraignant, stipule que « devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays ». Mais ce droit d'asile n'a pas été intégré dans le texte contraignant qu'est le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Seul le droit de quitter n'importe quel pays, y compris le sien[6], a été prévu par ce Pacte. D'après Yao Li,

"[t]he States refrained from establishing a right to enter because of their fear of unpredictable responsibilities if the refugee was able to enter any State of his choice"[7].

5. La Déclaration des Nations Unies sur l'asile territorial du 14 décembre 1967 confirme, en son article 1 que « l'asile [est] accordé par un État, dans l'exercice de sa souveraineté, à des personnes fondées à invoquer l'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme ». L'octroi par un État de l'asile à ces personnes susvisées dans ce premier article est un « acte pacifique et humanitaire… qui, en tant que tel, ne saurait être considéré comme inamical à l'égard d'un autre État »[8]. En quelque sorte, l'État a le droit, non l'obligation, d'apporter une protection de substitution à une personne qui n'est pas son national, mais dont l'État de nationalité ne garantit plus son « droit à la liberté et à la sécurité » inscrit à l'article 9 du PIDCP[9]. Yao Li précise que

"[t]raditionally, the grant of asylum is understood as a right of a State to exercise its territorial sovereignty. The decision to grant asylum to a person is regarded as part of the State's territorial sovereignty; it does not, on the other hand, impact the sovereignty of the asylum seeker's State of origin"[10].

6. Il en est de même pour la Convention de Genève du 28 juillet 1951. Elle est, selon son titre, « relative au statut des réfugiés », non au droit d'asile[11]. La question de l'asile n'est toutefois

---

[5] J. VALLUY, « Rejet des exilés : le grand retournement du droit d'asile », Croquant, 2009, p.1, disponible à l'adresse http://exilience.fr/fichiers/pdf/valluy.pdf, (consulté le 4 janvier 2021).
[6] Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 12, 2.
[7] Y. LI, *Exclusion from Protection as a Refugee: An Approach to a Harmonizing Interpretation in International Law*, Netherlands, Brill/ Nijhoff, 2017, p. 28.
[8] Préambule de la Déclaration des Nations Unies sur l'asile territorial du 14 décembre 1967, A.G. res. 2312 (XXII), 22 U.N. GAOR Supp. (No. 16) à 81, U.N. Doc. A/6716 (1967).
[9] J-Y. CARLIER, *Droit d'asile et des réfugiés. De la protection aux droits*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiben/Boston, 2008, p. 43.
[10] Y. LI, *op.cit.*, p. 23.
[11] Convention de Genève de 1951 relative au Statut de réfugié (entrée en vigueur le 22 avril 1954), in *R.T.N.U*, Vol.189, p.151 ; O. LE FORT, *La preuve et le principe de non-refoulement – entre droit international des réfugiés, protection des droits humains et droit suisse des migrations*, « Collection Genevoise », Geneve/Zurich 2018, Schulthess Éditions Romandes, p. 9.

pas ignorée totalement : d'une part, elle a été évoquée lors des travaux préparatoires, d'autre part, la Convention l'aborde par le principe de non-refoulement inscrit à l'article 33[12].

7. Le problème naît donc du fait que, avant d'être un droit de l'homme, nécessairement universel, le droit d'asile est considéré comme un attribut de la souveraineté de l'État d'accueil[13]. Cette souveraineté étatique comporte, cependant, des limites. Selon Guy Goodwin-Gill et Jane McAdam,

"For States parties to the Convention and Protocol, however, the outer limits of that discretion are confined by the principle of effectiveness of obligations, and the measures it adopts will be judged by the international standard of reasonable efficacy and efficient implementation"[14].

8. Ainsi, la règle de bonne foi tient les États parties à une Convention internationale à un comportement conforme à l'acte d'adhésion et qui devra se traduire au moins, soit par l'abrogation des législations contraires aux principes conventionnels, soit par l'élaboration des textes d'application ou l'institution des procédures adéquates[15]. Par conséquent, même s'il existe des traités ayant pour objet la reconnaissance de certains droits aux individus, seuls les États s'engagent à octroyer ces avantages pour leur droit interne[16]. Que l'on adopte un point de vue moniste ou un point de vue dualiste, le droit international reste le fait des États[17]. Mais les deux systèmes diffèrent quant à l'applicabilité du texte international au niveau interne. En effet, selon Guy Goodwin-Gill et Jane McAdam,

"For certain States parties, the very act of ratification may cause the treaty to have internal effect, so that it can be relied upon at law by the refugee who seeks to establish status or to secure a particular advantage or standard of treatment. Even in such countries, however, specific measures of incorporation may be appropriate, particularly in procedural matters. In other states, including many with a common law tradition, specific legislation is essential if the concept of refugee status is to have any legal content, and if standards of treatment are to be legally enforceable, rather than dependent upon executive discretion"[18].

9. En matière d'asile et des réfugiés, il revient alors à l'État de mettre en place une législation nationale, fondée sur les normes internationales. Selon Guy Goodwin-Gill et Jane McAdam,

"As matter of international law, the primary responsibility to ensure and protect the rights of refugees falls on the State where the refugees are present. The standard of treatment due is to

---

[12] J-Y. CARLIER, *Droit d'asile et des réfugiés. De la protection aux droits, op.cit.*, p. 45.
[13] J. MANGALA MUNUMA, *Statut et protection des réfugiés en Afrique : De l'asile traditionnel au droit international des réfugiés, enjeux et contours d'une mutation*, Thèse pour le doctorat en droit, Promoteur : Prof. J-Y CARLIER, Louvain-la-Neuve, mai 2000, p. 112.
[14] G. S. GOODWIN-GILL and J. MCADAM, *The refugee in international law*, Oxford University Press, 2007, p. 528.
[15] J. MANGALA MUNUMA, *op.cit*., p. 140.
[16] S. SAROLEA, *Droits de l'homme et migrations : De la protection du migrant aux droits de la personne migrante*, Bruylant, 2006, p. 39.
[17] *Id*., p. 40.
[18] G. S. GOODWIN-GILL and J. MCADAM, *op.cit.*, pp. 551-552.

be determined by reference to the State's treaty commitments, including any reservations, and to its obligations in general international law"[19].

Et Corinne Lewis d'ajouter que :

"Once a state has ratified or acceded to a Convention providing protection to refugees, the Convention needs to become part of State's domestic law. If the obligations undertaken by State signatories of the 1951 Refugee Convention/1967 Protocol are not part of national law, then the protection of refugees' rights cannot be assured within the State. UNHCR, therefore, encourages implementation in order to ensure the protection of refugees and to facilitate its supervisory work"[20].

10. Cette mise en place d'une législation nationale est indispensable au renforcement de l'asile. D'une part, elle accroît l'efficacité de la protection et fournit une assise à la recherche de solutions aux problèmes des réfugiés. D'autre part, elle comble le vide dans les domaines que ne couvre pas la Convention de 1951, comme les procédures de détermination du statut de réfugié[21]. En effet, aucune disposition de la Convention de Genève ou du Protocole de New York, ne met en place ni une procédure de reconnaissance de la qualité de réfugié, ni les modalités d'octroi du droit de séjour ou d'asile. Ces questions, de façon classique pour la mise en œuvre d'un texte international, sont abandonnées aux États contractants[22]. Il reste alors à savoir comment les États les mettent en application.

11. Ce questionnement appelle à réfléchir sur les différentes formes que prend la mise en application de ces deux textes internationaux régissant les réfugiés. En effet, comme pour tous les autres instruments internationaux, les États signataires de la Convention de Genève et du Protocole de New York doivent les ratifier et les transposer dans leurs systèmes juridiques respectifs. Cela passe à travers la promulgation des différents textes d'application. Le litera c, du paragraphe 2, des articles 35 de la Convention de 1951 et II du Protocole de 1967 stipule que les États contractants s'engagent à fournir au HCR dans la forme appropriée les informations et les données statistiques demandées relatives aux lois, règlements et décrets, qui sont ou entreront en vigueur en ce qui concerne les réfugiés.

12. À côté du cadre légal, les États doivent aussi mettre en place le cadre institutionnel en créant les mécanismes nationaux chargés de la protection des réfugiés. Les institutions qui traitent de l'asile varient considérablement d'un pays à l'autre. Au stade du contentieux, on peut identifier quatre grandes catégories : les systèmes dotés d'une juridiction spécialisée et exclusivement

---

[19] G. S. GOODWIN-GILL and J. MCADAM, *op.cit.*, p. 466.
[20] C. LEWIS, *UNHCR and international refugee law : from treaties to innovation*. Routledge, 2012, p. 40.
[21] HCR, PROTECTION DES RÉFUGIÉS : Guide sur le droit international relatif aux réfugiés qui a été élaboré par les Parlementaires membres du Bureau de la Commission sur les questions parlementaires, juridiques et des droits de l'homme et du Comité chargé de promouvoir le respect du droit international humanitaire de l'Union interparlementaire, à l'occasion du 50e anniversaire de l'adoption de la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés, 2001, p. 16.
[22] J-Y. CARLIER, *Droit d'asile et des réfugiés. De la protection aux droits, op.cit.*, p. 45.

dédiée à l'asile ; les systèmes dotés d'une juridiction spécialisée dans le domaine de l'asile et l'immigration ; le renvoi à une juridiction administrative de droit commun ; et le renvoi à une juridiction judiciaire[23]. Chaque État a donc la liberté de choisir le système qui lui convient le mieux. Selon Guy Goodwin-Gill et Jane McAdam,

"Procedural rights nevertheless remain very much within the area of 'choice of means' among States parties to the Convention and Protocol; national procedures vary considerably, drawing mostly on local legal culture and due process traditions"[24].

13. Face à cette liberté de choix, le Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire a recommandé, à sa vingt-huitième session, en octobre 1977, que les procédures à suivre pour déterminer le statut de réfugié répondent à certaines exigences minimales. Ces exigences minimales doivent tenir compte de la situation particulière du demandeur du statut de réfugié et sont destinées à lui assurer le bénéfice de certaines garanties essentielles[25].

14. Le problème qui se pose est que certains États, même signataires de ces deux textes, ne les mettent pas en application et laissent ainsi toute question relative aux réfugiés au HCR et à d'autres organismes humanitaires. Or, le HCR a pour principale mission de surveiller la mise en application de cette Convention. Le paragraphe 18 du Guide et principes directeurs du HCR sur les procédures et les critères à appliquer pour déterminer le statut des réfugiés souligne que le Haut Commissaire est l'autorité à laquelle il appartient d'assurer la protection internationale des réfugiés ; il est tenu, en particulier, de promouvoir la conclusion et la ratification de

---

[23] O. PIÉRART, « La diversité du traitement juridictionnel de l'asile dans le monde », 1952-2012 : *le juge français de l'asile*, Colloque organisé par la CNDA et le Conseil d'État le 29 octobre 2012, La documentation française, Paris, 2013, pp. 27-36 ; J. P. COLIN, "SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL Droit d'asile et des réfugiés. (Colloque de Caen, 30, 31 mai et 1er juin 1996), éd. Pedone, Paris, 1997, 383 p." *Études internationales*, 29.2 (1998) : 508-509, p. 58.

[24] G. S. GOODWIN-GILL and J. MCADAM., *op.cit.*, pp. 533-534.

[25] Comme on le trouve au § 192 du Guide et principes directeurs du HCR sur les procédures et les critères à appliquer pour déterminer le statut des réfugiés et au point e) de la Conclusion n° 8 (XXVIII) sur la *détermination du statut de réfugié*, Comité exécutif du HCR (1977) ; ces exigences minimales sont les suivantes :

i) Le fonctionnaire compétent (par exemple le fonctionnaire de l'immigration ou le fonctionnaire de la police des frontières) auquel le postulant s'adresse à la frontière ou à l'intérieur du territoire d'un État contractant devrait avoir des instructions précises pour traiter des cas susceptibles de relever des instruments internationaux pertinents. Il devrait être tenu d'agir conformément au principe du non-refoulement et de renvoyer ces demandes à une instance supérieure ;

ii) Le postulant devrait recevoir les indications nécessaires quant à la procédure à suivre ;

iii) Un service bien déterminé – qui serait, dans la mesure du possible, un service central unique – devrait être spécialement chargé d'examiner les demandes de statut de réfugié et de prendre une décision en premier ressort ;

iv) Le demandeur devrait se voir accorder les facilités nécessaires, y compris les services d'un interprète compétent, pour présenter son cas aux autorités intéressées. Il devrait aussi avoir la possibilité – dont il serait dûment informé – de se mettre en rapport avec un représentant du HCR ;

v) Si l'on reconnaît la qualité de réfugié au postulant, celui-ci devrait en être informé et recevoir un document certifiant son statut de réfugié ;

vi) Si l'on ne lui reconnaît pas cette qualité, il faudrait lui accorder un délai raisonnable pour demander le réexamen de la décision, soit à la même, soit à une autre autorité administrative ou judiciaire, selon le système existant ;

vii) Le demandeur devrait être autorisé à rester dans le pays jusqu'à ce que l'autorité compétente visée au iii) ci-dessus ait pris une décision sur sa demande initiale, à moins qu'il n'ait été établi par cette autorité que sa demande est manifestement abusive. Il devrait également être autorisé à rester dans le pays tant qu'une instance administrative supérieure ou les tribunaux d'appel n'auront pas statué sur son cas à la suite d'un recours.

Conventions internationales pour la protection des réfugiés et d'en surveiller l'application. Selon Guy Goodwin-Gill et Jane McAdam,

"Neither UNHCR nor any other international agency has any secure place of asylum and no formal way to protect the personal security of refugees and asylum seekers, which in principle remains largely the responsibility of governments"[26].

15. Cette fuite de responsabilité est due au fait que certains États, surtout les États africains, ne veulent pas s'approprier la gestion de tout ce qui concerne les réfugiés. Ils se préoccupent beaucoup plus de leur sécurité intérieure[27]. Il s'agit des pays certes réceptifs aux normes et principes internationaux, mais désireux en même temps de faire prévaloir les préoccupations nationales, d'affirmer certaines situations particulières qu'ils connaissent par rapport au problème des réfugiés[28]. Certains pays africains ont vite compris qu'il faut non seulement mettre en place le cadre légal, mais aussi le cadre institutionnel pour une meilleure protection des réfugiés.

16. Pour le cas du Burundi, quoiqu'il ait commencé à accueillir les réfugiés en 1959[29], ce n'est qu'en 1982[30] qu'un premier cadre légal dans la protection des réfugiés a été mis en place, presque dix-neuf ans après la ratification de la Convention de Genève[31]. Aucun texte d'application de ce décret-loi n'a été mis en place. Il a été remplacé sept ans après sa mise en place par le décret-loi nº 1/007 du 20 mars 1989 portant réglementation de l'accès, du séjour, de l'établissement des étrangers sur le territoire du Burundi et de leur éloignement. Les modalités d'application de ce décret-loi ont été précisées par l'ordonnance ministérielle n° 530/166 du 10 juillet 1989 fixant les mesures d'exécution du décret-loi nº 1/007 du 20 mars 1989 portant réglementation de l'accès, du séjour, de l'établissement des étrangers sur le territoire du Burundi et de leur éloignement[32]; le décret nº 100/177 du 20 septembre 1989 portant composition et fonctionnement de la Commission consultative pour étrangers[33] ; l'ordonnance ministérielle nº 530/059 du 16/01/2003 portant création au sein du ministère de l'Intérieur et de la Sécurité publique d'un groupe technique permanent de gestion des questions de protection des réfugiés et des demandeurs d'asile[34] ; l'ordonnance ministérielle n° 215/088

---

[26] G. S. GOODWIN-GILL and J. MCADAM, *op.cit.*, p. 471.

[27] Questions/Réponses : La Convention de l'OUA, une référence pour la protection des réfugiés en Afrique, disponible à l'adresse https://www.unhcr.org/fr/news/stories/2009/9/4b9fa7969/questionsreponses-convention-loua-reference-protection-refugies-afrique.html, (consulté le 24 mars 2023) ; B. MARTINE, « Entretien avec François Crépeau », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 35 - n°3 et 4 | 2019, 197-216, p. 197, disponible à l'adresse https://journals.openedition.org/remi/13812#quotation (consulté le 25 mars 2023).

[28] J. MANGALA MUNUMA, *Statut et protection des réfugiés en Afrique : De l'asile traditionnel au droit international des réfugiés, enjeux et contours d'une mutation*, *op.cit*., p. 144.

[29] I. C. JACKSON, *The refugee concept in group situations* (Vol. 3), Martinus Nijhoff Publishers, 1999, p. 151.

[30] Il s'agit du décret-loi n° 1/23 du 9 juillet 1982 portant réglementation de l'accès au Burundi, de séjour, de l'établissement et de l'éloignement des étrangers, i*n BOB, nº 4 à 6/83, pp. 110-114.*

[31] Le Burundi a ratifié la Convention de Genève de 1951 relative au Statut de réfugié par la lettre n° 049/403 du 19 juillet 1963, tandis qu'il a adhéré au Protocole relatif au statut des réfugiés de 1967 par le décret-loi n° 1/45 du 07 août 1969.

[32] BOB nº 8/89, pp. 226-229.

[33] BOB nº 10/89, p. 314.

[34] BOB nº 1/2003, pp. 40-41.

du 28/01/2005 portant mesures d'exécution du décret-loi n° 1/007 du 20 mars 1989 portant réglementation de l'accès, du séjour, de l'établissement des étrangers sur le territoire du Burundi et de leur éloignement, en ses articles 4 et 6 ainsi que l'ordonnance ministérielle n° 215.01/115/CAB du 19/01/2009 portant mesures d'application du décret-loi n° 01/007 du 20/03/1989 portant réglementation de l'accès, du séjour, de l'établissement des étrangers sur le territoire du Burundi et de leur éloignement[35]. Parmi tous ces textes d'applications, seuls trois contenaient des dispositions relatives aux réfugiés, comme nous allons le voir dans les développements ultérieurs. Même si le Burundi disposait d'une législation en rapport avec l'entrée et le séjour des étrangers qui prévoyait des dispositions relatives aux réfugiés et apatrides, d'importantes lacunes subsistaient.

17. En effet, ce décret-loi de 1989 ne prévoyait pas de dispositions particulières aux demandeurs d'asile, mais parlait plus explicitement des « réfugiés et apatrides », auxquels il réservait les dispositions des articles 20 à 25 et de l'article 30. Aussi, les articles 21 et 22 ne traitaient que sommairement de la procédure de demande de la qualité de réfugié. Quant à l'ordonnance n° 530/166 du 10 juillet 1989 fixant les mesures d'exécution de ce décret-loi, elle ne contenait rien de spécifique aux réfugiés et demandeurs d'asile, sinon que de préciser les spécificités de la carte d'identité des réfugiés et apatrides et sa durée de validité. Cela a alors conduit le législateur burundais à mettre en place une nouvelle législation nationale propre aux réfugiés et demandeurs d'asile qui corrige ces défaillances[36]. Il s'agit de la loi n° 1/32 du 13 novembre 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés au Burundi, laquelle a conduit à la mise en place de l'Office national de protection des réfugiés et apatrides (ONPRA)[37]. Cette loi vient d'être modifiée par la loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 portant réglementation des migrations au Burundi.

18. Comme, depuis 2008, c'est l'ONPRA qui s'occupe de l'accueil et de la protection des réfugiés au Burundi, nous allons nous atteler tout au long de cette étude à analyser comment cet office s'approprie réellement la protection des réfugiés, laquelle protection était réservée au HCR depuis 1959.

19. La question sur la protection des réfugiés ne concerne pas uniquement le Burundi. Le constat est qu'il y a eu échange des réfugiés dans la région des Grands Lacs depuis les années d'indépendance. En effet, depuis cette période, les luttes politiques pour le contrôle du pouvoir ont contraint les populations à des déplacements forcés dans cette sous-région. Ce mouvement s'est accentué depuis le début des années 1990, où de graves crises politiques nationales ont donné lieu à d'actives mobilisations des ressortissants expatriés qui ont débouché sur la production massive de nouveaux réfugiés : les années 1994-1996 transformèrent la région en

---

[35] BOB nº 1bis/2009, pp. 131-132.

[36] E. NINDORERA, F. NYAMOYA, L. M. GAKIMA, « Rapport définitif sur le projet de loi sur l'asile et la protection des réfugiés », janvier 2005, p. 3, disponible à l'adresse https://www.refworld.org/pdfid/42d107a34.pdf.

[37] Cfr l'ordonnance ministérielle n° 530/1001 du 29/09/2008 portant création de l'Office national de protection des réfugiés et apatrides (ONPRA).

un des pôles majeurs de l'intervention humanitaire internationale pour diverses catégories de populations déplacées et réfugiées, du fait de la concomitance des conflits[38].

20. Au Burundi, d'après Ivor Carlyon Jackson,

"[t]he Office of UNHCR was first called upon to concern itself with a problem of refugees in Rwanda at the beginning of 1966. There had been small number of Burundian refugees in Rwanda since 1964"[39].

21. Cet auteur mentionne que dans son rapport annuel à l'Assemblée générale à sa vingt-huitième session en 1973, le Haut Commissaire a fait état d'un nouvel afflux de 60 000 réfugiés du Burundi vers les pays voisins, qui a commencé en mai 1972 à la suite de troubles civils[40]. Fin 1973, le nombre de réfugiés burundais était passé à 133 000, dont 90 000 en Tanzanie, 35 000 au Zaïre et 8 000 au Rwanda[41]. De son côté, André Guichaoua précise qu'avant l'avènement de la seconde République, on estimait à plus de 300 000 le nombre de Hutus burundais exilés à l'étranger (mais dont seule une partie relevait du statut officiel de « réfugié »). En 1981, les Nations unies en dénombraient toujours 200 000, soit 5 % environ de la population totale du pays[42].

22. Au Nord du Burundi, la situation avec le Rwanda n'est pas moins complexe, puisque ce pays a été (si l'on exclut l'Algérie pendant la guerre d'Indépendance) le premier pays africain à produire des réfugiés (environ 150 000 à 200 000 départs vers l'Ouganda, le Burundi et le Zaïre entre 1959 et 1966)[43]. Le Burundi a accueilli d'importants contingents de Tutsi rwandais (30 000 à 50 000 selon les sources, en 1959, 1962, 1966) et, à l'inverse, le Sud du Rwanda héberge de nombreux réfugiés barundi hutu[44]. Selon l'additif au rapport du Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés de 1964, les réfugiés rwandais au Burundi étaient estimés entre 50 000 et 60 000[45].

23. Les problèmes des réfugiés ont été cependant plus vifs et, à certaines périodes, dramatiques entre le Rwanda et l'Ouganda. Sans qu'il soit possible d'être précis, les « Rwandais » installés

---

[38] A. GUICHAOUA, *Mobilité forcée dans la région des Grands Lacs*, (1999) ; in Lassailly-Jacob V. (Ed.), MARCHAL JEAN-YVES (ED.), QUESNEL ANDRE (ED.). *Déplacés et réfugiés : la mobilité sous contrainte*. Paris : IRD, 303-340. (Colloques et Séminaires). Migrations Forcées de Population : Réfugiés, Déplacés, Migrants : Séminaire, Paris (FRA), 1995. ISBN 2-7099-1428-X (pp. 303-340).
[39] I. C. JACKSON, *op.cit.*, pp. 164-165.
[40] *Id.*, p. 165.
[41] *Id.*, p. 166.
[42] A. GUICHAOUA, *Exilés, réfugiés, déplacés en Afrique centrale et orientale*, KARTHALA Editions, Paris, 2004, p. 118.
[43] I. C. JACKSON, *op.cit.*, p. 151 : Citant Encyclopaedia Britannica, 15th Edition, Volume 10, Ivor C. Jackson, précise que le Haut Commissaire, dans son rapport annuel à l'Assemblée générale en 1962, a déclaré qu'il avait été appelé à s'occuper d'environ 135 000 réfugiés du Rwanda au Tanganyika, en Ouganda, en Urundi et dans la province du Kivu au Congo (Léopoldville).
[44] A. GUICHAOUA, *Mobilité forcée dans la région des Grands Lacs, op.cit.* p. 316.
[45] UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Additif au Rapport du Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés, 1964*, 1 January 1965, A/5811/Rev.1/Add.1, § 83, disponible à l'adresse https://www.refworld.org/docid/3ae68c694.html, (consulté le 31 mars 2023).

en Ouganda étaient couramment estimés au début des années 1980 à quelque 500 000. Il ne s'agit pas, pour la grande majorité d'entre eux, de réfugiés puisque bien avant la révolution de 1959, plusieurs centaines de milliers de Rwandais étaient déjà installés (dans le cadre des mouvements d'expansion « naturels » d'avant la colonisation ou ensuite comme « réfugiés économiques ») dans les provinces du Sud de l'Ouganda britannique, mais inévitablement, tous les flux frontaliers sont depuis lors aussi marqués par cette nouvelle dimension politico-ethnique[46].

24. Entre le Burundi et le Zaïre, les difficultés sont nombreuses après l'indépendance, au rythme des épisodes conflictuels du Kivu et du Shaba, alors que des milliers de Zaïrois se replient sur 1'Imbo et entretiennent, aussi bien sur la côte du lac Tanganyika que dans la vallée de la Rusizi des mouvements d'aller-retour peu contrôlables. Au début de 1965, il y avait entre 40 000 et 60 000 réfugiés congolais dans divers pays d'Afrique dont 20 000 au Burundi, 3 000 en République centrafricaine, quelque 2 000 en Tanzanie et quelques 34 000 en Ouganda. Au cours de cette année, il y avait eu un nouvel afflux de 5 000 personnes au Burundi et entre 5 000 et 15 000 en Ouganda[47]. En 1970-1971, l'enquête démographique réalisée au Burundi indiquait le départ de près de 13 000 zaïrois, installés pour certains depuis l'indépendance, mais surtout depuis la « bataille de Bukavu » de 1967, et bénéficiant de l'amnistie générale de 1971. En 1972, ce sont 30 000 réfugiés burundais et 20 000 autres zaïrois qui refluent sur la côte Ouest devant la guerre civile. Ils rejoignent alors les quelque 33 000 Barundi déjà installés dans la zone d'Uvira d'après le recensement général du Zaïre de 1970. Certains le sont depuis le XIXe siècle, période où les populations autochtones furent repoussées au pied des montagnes qui bordent la plaine de la Rusizi dans la partie Ouest. En 1975, ils sont encore 17 500 et un reliquat de 10 000 réfugiés subsiste après 1980. Le reflux des Zaïrois devait lui aussi se poursuivre, puisqu'en 1974-1975, les blocs hors paysannats créés à leur intention dans l'Imbo sont quasi vides de leur population du fait d'une seconde amnistie du président Mobutu[48].

25. À partir de 1993, l'exacerbation des tensions nationales et leur imbrication régionale entraînèrent toute l'Afrique des Grands Lacs dans un tourbillon de violence. Le coût humain se chiffre en millions de victimes qu'il serait d'ailleurs vain de vouloir dénombrer compte tenu de l'imprécision de sources, sans oublier les traumatismes des rescapés et les séquelles durables dans les comportements collectifs et individuels[49]. Ainsi, les guerres du Burundi et du Rwanda ont servi d'épicentre en déstabilisant la région des Grands Lacs. Puis, l'exportation de leur conflit sur le territoire zaïrois (actuellement RDC) a causé l'effondrement du régime jusque-là inamovible du Président Mobutu Sese Seko, qui a lui-même entraîné, par le jeu d'alliances complexes et fluctuantes, l'entrée en guerre d'une demi-douzaine de pays riverains. La plupart d'entre eux entretenaient déjà des rapports croisés étroits par le biais d'importants effectifs de migrants spontanés ou forcés (Zaïre-Congo ou Angola-Zaïre, Burundi et Rwanda-Tanzanie,

---

[46] A. GUICHAOUA, *Mobilité forcée dans la région des Grands Lacs, op.cit.* p. 119.
[47] I. C. JACKSON, *op.cit.*, p. 160.
[48] A. GUICHAOUA, *Mobilité forcée dans la région des Grands Lacs, op.cit.* p. 117.
[49] *Id.*, p. 130.

etc.)[50]. Il est à remarquer que cette mobilité contrainte concerne les deux États centraux, le Burundi et le Rwanda, et les provinces périphériques des grands pays voisins : Sud et Nord-Kivu pour la RDC, Ankole pour l'Ouganda, West Lake Victoria et Kigoma pour la Tanzanie[51].

26. Cette question des réfugiés n'a pas encore trouvé la solution, même pour le moment. Ainsi, au 30 septembre 2023, les réfugiés et demandeurs d'asile en provenance de la RDC s'élevaient à 1 053 171 : 47.5 % d'entre eux, soit 500 520 se trouvent en Ouganda ; 8.4 % d'entre eux, soit 88 840 en République Unie de la Tanzanie ; 8.0 % d'entre eux, soit 84 379 se trouvent au Burundi ; 7.7 % d'entre eux, soit 80 668 au Rwanda ; 5.6 % d'entre eux, soit 59 217 au Malawi et 5.6 % d'entre eux, soit 58 779 au Kenya[52]. Le reste des réfugiés et des demandeurs d'asile en provenance de la RDC se trouvent dans 16 autres pays différents[53]. Pour ce qui est du Burundi, le nombre des réfugiés burundais s'élevait à 251 019 au 31 octobre 2023 : 46.9 % d'entre eux, soit 117 734 se trouvent en République Unie de la Tanzanie ; 19.2 % soit 48 133 au Rwanda ; 18.4 % soit 46 272 en RDC et 15.5 % soit 38 880 se trouvent en Ouganda[54].

2. Questions de recherche

27. Comme nous l'avons déjà souligné[55], la question centrale à laquelle l'étude se propose de répondre est la suivante :

« Dans quelle mesure l'administration burundaise spécialisée qu'est l'Office National de Protection des Réfugiés et Apatrides (ONPRA) s'approprie-t-elle la protection des réfugiés au Burundi, une compétence jadis réservée au HCR ? »

Pour répondre à cette question, il est bien évident que l'on devra inévitablement la subdiviser, au moins en deux autres, spécifiques et particulières.

1. Le cadre légal burundais sur les migrations, est-il conforme aux normes et aux standards internationaux et régionaux en matière d'asile et des réfugiés ?

2. Les mécanismes burundais de protection des réfugiés, se sont-ils appropriés la compétence de protection des réfugiés ? À quel niveau ?

Le but ultime de cette recherche étant de proposer les ajustements pour que le droit burundais sur les migrations et la pratique sur terrain soient conformes aux normes et aux standards internationaux, l'on devra, à la fin du travail, pouvoir répondre à la question suivante :

---

[50] A. GUICHAOUA, *Mobilité forcée dans la région des Grands Lacs, op.cit.*, p. 106.
[51] *Id.*, p. 117.
[52] Réfugiés et demandeurs d'asile de la RDC, disponible à l'adresse : https://data.unhcr.org/en/situations/drc?id=212, (consulté le 15 novembre 2023).
[53] Il s'agit de : Zambie, Afrique du Sud, Angola, République du Congo, Soudan du Sud, Zimbabwe, Mozambique, République centrafricaine, Namibie, Eswatini, Lesotho, Botswana, Tchad, Madagascar, Comores, Ethiopie.
[54] Réfugiés du Burundi, disponible à l'adresse https://data.unhcr.org/en/situations/burundi, (consulté le 15 novembre 2023).
[55] Cfr Supra, §2.

3. quelles sont les réformes administratives et les perspectives de « lege ferenda » en droit d'asile et des réfugiés nécessaires pour que le droit burundais sur les migrations soit conforme aux normes et aux standards internationaux et régionaux ?

3. Hypothèses

28. Pour apporter la réponse à cette question centrale, une hypothèse générale est ainsi formulée :

« Tout en consacrant le principe de la protection des réfugiés au Burundi, il y a dans le droit positif burundais sur les migrations et dans la pratique des institutions burundaises sur l'asile des dispositions du cadre légal contraires aux normes et aux standards internationaux et régionaux et des pratiques qui ne sont pas de nature à favoriser une meilleure appropriation dans la protection des réfugiés ».

Cette hypothèse générale est complétée par une série d'hypothèses particulières :

1. le cadre légal burundais sur les migrations comporte certaines dispositions qui ne sont pas conformes aux normes et aux standards internationaux et régionaux en matière d'asile et des réfugiés, ce qui constitue des défis pour une meilleure appropriation de la compétence de protection des réfugiés ;

2. les mécanismes burundais de protection des réfugiés observent, au niveau pratique, certaines lacunes et cela entrave une appropriation effective de la compétence de protection des réfugiés ;

3. des pistes de solutions basées principalement sur les réformes administratives et les perspectives de « lege ferenda » en droit d'asile et des réfugiés sont envisageables afin que l'appropriation de la compétence de protection des réfugiés soit effective.

4. Intérêt de l'étude

29. Cette étude sur l'appropriation de la protection des réfugiés par les mécanismes nationaux présente un intérêt particulier, dont nous développons ici deux aspects principaux.

30. D'une part, la plupart des recherches sur les réfugiés au Burundi et dans la sous-région s'attellent à analyser les droits de ces réfugiés, mais ne portent pas une attention particulière à leurs mécanismes de protection. Il ne faut pas oublier que ce sont la reconnaissance effective de droits et l'existence de procédures destinées à les garantir qui sont de nature à rendre au réfugié sa dignité, lui rappelant que l'humanité est capable du meilleur après le pire[56]. Tout cela doit passer à travers des mécanismes de protection des réfugiés effectifs et efficaces.

[56] J.-Y. CARLIER, *Droit d'asile et des réfugiés. De la protection aux droits, op.cit.,* p. 340.

31. D'autre part, comme l'ONPRA vient de fêter quatorze ans d'existence, il est temps d'évaluer comment cet office s'approprie réellement la protection des réfugiés, compétence jadis réservée au HCR (durant presque cinquante ans). Soulignons qu'avec cette expérience, le Burundi peut être pris comme un laboratoire pour d'autres pays qui font le même exercice en passant du HCR à une loi nationale.

5. Délimitation du travail

32. Après avoir déterminé la pertinence de la présente étude, le domaine d'analyse doit être délimité. L'objet de cette étude est d'analyser l'appropriation de la protection des réfugiés par l'ONPRA. Pour le dictionnaire *Le Petit Robert*, l'appropriation, c'est l'action de s'approprier une chose, d'en faire sa propriété. Quant au dictionnaire Le Robert de poche, approprier, c'est rendre propre[57].

33. Pour bien comprendre les contours du terme « appropriation », voyons ce qu'en pensent les autres auteurs. Dans le livre « L'Europe sous tensions : *appropriation et contestation de l'intégration européenne* », écrit sous la direction d'Amandine Crespy et Mathieu Petithomme, approprier signifie littéralement « rendre propre à un usage », en référence au fait d'adapter, d'accommoder, de conformer[58]. Dès lors, s'approprier le mécanisme de protection des réfugiés, c'est pouvoir prendre possession de cette réalité, la concevoir et l'intégrer dans une structuration du monde établie pour adopter une attitude, voire des pratiques par rapport à cet objet[59]. De même, le livre sorti lors du Forum mondial du 20 mai 2008 de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur le développement intitulé *Financer le développement 2008 : Appropriation ?* revient également sur le terme « appropriation » tel que défini par la Déclaration de Paris de 2005 sur l'efficacité de l'aide au développement[60]. Dans cette déclaration, certains experts définissent l'appropriation comme le droit des représentants d'un pays en développement à faire entendre leur voix au moment de la conception de programmes de développement, et la liberté de ces mêmes représentants d'opter sans contrainte pour tel ou tel programme. D'autres experts vont plus loin en affirmant que la véritable appropriation implique la maîtrise complète de la définition des priorités de développement par le pays, soulignant que les politiques doivent être conçues localement et non par des acteurs extérieurs[61].

---

[57] Dictionnaire Le Robert de poche, p. 36.

[58] A. CRESPY et M. PETITHOMME, *L'Europe sous tensions : appropriation et contestation de l'intégration européenne*, L'Harmattan, 75005, Paris, 2009, p. 24.

[59] Définition adaptée en référence à celle donnée dans l'ouvrage « *L'Europe sous tensions : appropriation et contestation de l'intégration européenne* » (A. CRESPY et M. PETITHOMME, *L'Europe sous tensions : appropriation et contestation de l'intégration européenne*, L'Harmattan, 75005, Paris, 2009, p. 113).

[60] Déclaration disponible à l'adresse https://www.oecd.org/fr/cad/efficacite/34579826.pdf, (consulté le 24 avril 2021).

[61] OCDE (2008), « Financer le développement 2008 : Appropriation ? » Études du Centre de développement, Éditions OCDE, Paris, p.20, disponible à l'adresse https://doi.org/10.1787/9789264046757-fr, (consulté le 24 avril 2021).

34. Cette déclaration de Paris souligne aussi que dans l'appropriation, les pays en développement définissent leurs propres stratégies de réduction de la pauvreté, améliorent leurs institutions et luttent contre la corruption[62]. Le même livre revient sur la proposition de James Wolfensohn, président de la Banque mondiale de juin 1995 à mai 2005, qu'il a indiqué dans le cadre du développement intégré adopté par la Banque mondiale en 1999 : « Nous savons tous l'importance de l'appropriation. Les pays doivent être aux commandes et fixer le cap. Ils doivent décider des objectifs, mais aussi des étapes, de la chronologie et de l'enchaînement des programmes »[63]. Cette proposition a été avalisée par le Comité d'aide au développement de l'OCDE.

35. Qu'en est-il de l'appropriation d'un texte juridique international en droit interne ? Appelée aussi intégration ou incorporation d'une norme internationale en droit interne, cette appropriation se fait à travers deux théories : la théorie moniste et la théorie dualiste. Selon la théorie dualiste, l'ordre juridique interne et l'ordre juridique international sont séparés, chaque ordre est un ensemble autonome et aucun lien n'est possible entre eux. C'est une conception poussée du volontarisme et de la souveraineté des États qui conduit à refuser toute immixtion du droit international dans le droit interne des États qui doivent en conserver l'absolue maîtrise[64]. Ainsi, selon cette théorie dualiste, l'intégration du droit international en droit interne se fait par le biais d'un acte de « *réception* ». Cet acte de réception[65] peut se faire par une procédure législative ou référendaire. À la suite de cette procédure, un traité international incorporé dans le droit interne par exemple pourra produire des effets de droit[66]. Cela se comprend aisément d'autant plus que selon cette théorie, la norme internationale aurait vocation à régir les relations interétatiques, là où la norme interne, qui ne s'applique que dans les limites du territoire de l'État, aurait vocation à réglementer les relations interindividuelles[67].

36. Quant à la théorie moniste, elle postule une vision unificatrice du droit international et le droit interne. Selon les tenants de cette théorie, le droit international est applicable de plein droit dans l'ordre interne puisqu'aucune règle de fond ne s'y oppose[68]. Pour les partisans de la thèse

---

[62] OCDE (2012), « Coopération pour le développement 2011 » : Édition spéciale "50e anniversaire", Éditions OCDE, p. 26, disponible à l'adresse http://dx.doi.org/10.1787/dcr-2011-fr, (consulté le 24 avril 2021).

[63] OCDE (2008), *op.cit.*, p. 18.

[64] P. MARTIN-BIDOU, « Fiche 32. L'application du droit international en droit interne », dans : *Fiches de Droit international public. Rappels de cours et exercices corrigés*, sous la direction de MARTIN-BIDOU Pascale. Paris, Ellipses, « Fiches », 2017, p. 157-161. URL : https://www.cairn.info/fiches-de-droit-international-public--9782340019812-page-157.htm (consulté le 1 novembre 2023).

[65] M. KAMARA, « De l'applicabilité du droit international des droits de l'homme dans l'ordre juridique interne ». *ACDI-Anuario Colombiano de Derecho Internacional*, 2011, no 4, p. 103 : selon cet auteur, la procédure de « réception » est une procedure en vertu de laquelle toute stipulation conventionnelle doit être transmutée en droit interne par une loi interne ou un règlement national qui en reprend le contenu.

[66] Disponible à l'adresse https://www.village-justice.com/articles/les-rapports-entre-droit-international-droit-interne-haiti,47626.html#:~:text=Selon%20la%20th%C3%A9orie%20dualiste%2C%20le,un%20acte%20de%20%C2%AB%20r%C3%A9ception%20%C2%BB., consulté le 25/10/2023.

[67] M. KAMARA, *op.cit.*, p. 103.

[68] Disponible à l'adresse https://www.village-justice.com/articles/les-rapports-entre-droit-international-droit-interne-

moniste (Hans KELSEN, Alfred VERDROSS, Georges SCELLE notamment), il n'y aurait pas entre les deux ordres juridiques une différence de nature mais juste une différence de degré, qui apparaît à la lumière des imperfections techniques du droit international par rapport au droit interne. Ainsi, le droit international serait immédiatement applicable en droit interne, compte tenu des rapports d'interpénétration entre les deux ordres juridiques, qui appartiendraient à un même système et qui s'appliqueraient aux mêmes sujets (les individus). Il s'ensuivrait logiquement que toute "réception" formelle des normes internationales dans l'ordre interne serait superfétatoire[69]. Traditionnellement, l'applicabilité directe peut être entendue de l'aptitude d'une règle de droit international à conférer par elle-même aux particuliers, sans requérir aucune mesure interne d'exécution, des droits dont ils puissent se prévaloir devant les autorités de l'État où cette règle est en vigueur[70]. Parler d'applicabilité directe, c'est se référer à l'introduction du droit international dans l'ordre interne, en l'absence de tout texte national de mise en œuvre. Ainsi, un traité est *self-executing* lorsque l'opposabilité de ses stipulations au plan national est directement fondée sur sa ratification et sa publication par l'État partie concerné, abstraction faite de l'édiction de toute mesure interne complémentaire. Dès lors qu'un traité régulièrement signé et ratifié est *self-executing*, il est opposable à toutes les autorités publiques nationales et invocable par les particuliers devant le juge national[71].

37. Appliquée aux réfugiés, l'appropriation de la protection des réfugiés par le mécanisme national signifierait que :
d'abord, les autorités nationales mettent en place les textes nationaux en la matière, conformes aux normes et aux standards internationaux, et définissent elles-mêmes les priorités dans le domaine de la protection nationale des réfugiés (plans d'action). La législation en matière d'asile forme la colonne vertébrale dans la protection des réfugiés et est le moyen le plus approprié de traiter des obligations découlant directement des instruments juridiques internationaux[72]. Quant à ces plans d'action, ils ont trait à la mise en œuvre. Ils exposent les responsabilités et les tâches particulières à confier à différents acteurs aux niveaux local et national dans une situation donnée[73].

38. Ensuite, les mêmes autorités doivent participer à des programmes initiés par les intervenants internationaux dans ce domaine et visant la protection des réfugiés. Le premier intervenant dans ce domaine est le HCR. Son mandat consistant à fournir une protection inclut l'apport d'une assistance matérielle, laquelle aide souvent un pays à accepter des réfugiés dans la mesure où elle allège une partie de la responsabilité financière. Les réfugiés ont besoin d'une protection juridique effective, mais ils doivent aussi être en mesure de satisfaire leurs besoins élémentaires,

---

haiti,47626.html#:~:text=Selon%20la%20th%C3%A9orie%20dualiste%2C%20le,un%20acte%20de%20%C2%AB%20r%C3%A9ception%20%C2%BB., consulté le 25/10/2023.
[69] M. KAMARA, *op.cit.*, p. 102.
[70] J. VERHOEVEN, « La notion d'applicabilité directe du droit international », in *Revue belge de droit international (ci-après, RBDI)*, 1980, n° 2, p. 243.
[71] M. KAMARA, *op.cit.*, p. 130.
[72] HCR, « Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux » : *préparé conjointement par l'Union interparlementaire et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés*, 2017, p. 62, disponible à l'adresse https://www.ipu.org/file/7729/download, (consulté le 24 avril 2021).
[73] *Ibid.*

à savoir un abri, des vivres, de l'eau, des systèmes d'assainissement, des soins médicaux et une éducation. Assistance et protection se renforcent donc mutuellement[74]. Le HCR travaille avec un large éventail de partenaires, plus de 900 en 2016, notamment des gouvernements, des organisations intergouvernementales et des institutions de l'Organisation des Nations Unies, d'autres organisations internationales et des ONG[75].

39. Enfin, les autorités nationales doivent veiller à l'amélioration de la qualité des services que l'institution responsables de l'asile offre aux réfugiés et aux demandeurs d'asile. Ainsi, comme en 2008, il y a eu transfert à l'ONPRA de la compétence de protection des réfugiés jadis réservée au HCR, cette institution doit alors se fixer les objectifs à atteindre, les étapes et la chronologie ainsi que les indicateurs objectivement vérifiables dans la réalisation de ces objectifs. La bonne réalisation de cette opération pourrait conduire, petit à petit, à une meilleure appropriation de cette compétence.

40. Ainsi, dans les développements de notre thèse, il faudra garder à l'esprit que nous parlons du degré d'appropriation chaque fois que nous reviendrons sur la conformité ou pas de la législation burundaise en matière d'asile et des réfugiés aux normes et aux standards internationaux.

41. Cette délimitation nous amène à distinguer les champs spatial, personnel et matériel de notre étude.

a. Champ spatial

42. S'agissant du champ spatial, notre étude porte essentiellement sur le Burundi même si le souci d'analyser la cohérence interne et externe de son système d'asile nous a poussé à faire un regard critique sur les systèmes d'asile applicables dans les autres pays.

b. Champ personnel

43. Concernant le champ personnel, les réfugiés et les demandeurs d'asile sont concernés. Pour bien cerner ce champ, quelques éclaircissements sur deux concepts sont nécessaires au sujet, d'une part, des demandeurs d'asile et, d'autre part, des réfugiés.

44. Le demandeur d'asile[76] est la personne qui sollicite la protection internationale. Dans les pays qui comportent des procédures individualisées, un demandeur d'asile est une personne dont la demande n'a pas encore fait l'objet d'une décision définitive par le pays dans lequel elle a déposé sa demande. Ce terme peut aussi faire référence à une personne qui n'a pas encore déposé de demande, mais qui peut avoir besoin de la protection internationale. Les demandeurs

---

[74] HCR, « Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux », *op.cit.*, p. 45.
[75] *Id.*, p. 49.
[76] *Id.*, pp. 279-280.

d'asile ne seront pas tous reconnus en tant que réfugiés, mais tout réfugié se trouvant dans ces pays est à l'origine un demandeur d'asile.

45. Quant au réfugié, la définition de ce terme nécessite de faire la distinction entre le réfugié au sens de la Convention de Genève, le réfugié au sens de la Convention de l'OUA et de la Déclaration de Carthagène, le réfugié *prima facie*, ainsi que le réfugié relevant du mandat.

46. Le réfugié au sens de la Convention de Genève est la personne qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors de son pays d'origine ou de résidence habituelle et qui ne peut ou ne veut se réclamer de la protection de ce pays ou y retourner de peur d'être persécutée, et qui n'est pas autrement exclue de la définition du réfugié[77].

47. En vertu de la Convention de l'OUA sur les réfugiés de 1969 et de la Déclaration de Carthagène, un réfugié est aussi une personne qui a fui son pays d'origine ou de résidence habituelle et ne peut y retourner parce que sa vie, son intégrité physique ou sa liberté était menacée par une violence généralisée ou des circonstances ayant perturbé gravement l'ordre public[78]. Comme le Burundi est frontalier avec la RDC et que ce pays fait souvent face à des guerres civiles suite aux groupes rebelles qui s'affrontent entre eux ou avec les forces armées de la RDC, la plupart des réfugiés sont reconnus suivant la Convention de l'OUA. À titre d'exemples, sur 157 dossiers traités par les instances d'asile que nous avons consultés, 128 d'entre eux, soit 81,5 % concernent les demandeurs d'asile dont le statut de réfugié a été reconnu sur la base de la Convention de l'OUA (article 5, alinéa 3, de la loi burundaise de 2008 sur l'asile) ; 2 de ces dossiers concernent les demandeurs d'asile dont le statut de réfugié a été reconnu sur la base de la Convention de Genève (article 5, alinéa 1er, de la loi burundaise de 2008 sur l'asile) ; 2 dossiers concernent les demandeurs d'asile qui ont reçu le statut dérivé (regroupement familial) tandis que 25 dossiers concernent les demandeurs d'asile dont le statut a été refusé.

48. Le réfugié *prima facie* est la personne reconnue en tant que réfugié, par un État ou le HCR, sur la base de critères objectifs liés aux circonstances existant dans son pays d'origine et à sa fuite qui justifient la présomption selon laquelle elle remplit les critères de la définition du réfugié. Une personne reconnue en tant que réfugié *prima facie* bénéficie du même statut qu'une personne ayant été reconnue comme réfugié à titre individuel[79]. Cette situation arrive souvent au Burundi, surtout pour les réfugiés en provenance de la RDC. C'est pour cette raison que le législateur burundais a spécifié un cadre légal qui prévoit la mise en place d'une Commission *ad hoc* en cas d'afflux massif.

---

[77] HCR, « Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux », *op.cit.*, p. 290.
[78] *Ibid.*
[79] *Ibid.*

49. Le réfugié relevant du mandat est la personne reconnue comme un réfugié par le HCR dans l'exercice de son mandat tel que défini par son statut et par les résolutions pertinentes de l'Assemblée générale des Nations Unies et du Conseil économique et social (ECOSOC). Le statut de réfugié relevant du mandat est particulièrement important dans les États qui ne sont pas parties à la Convention de 1951 ou à son Protocole de 1967[80]. Dans ces pays, c'est le HCR qui se charge de la protection des réfugiés grâce à son mandat.

50. Soulignons, à toutes fins utiles, que la loi burundaise de 2021 sur les migrations prévoit en son article 74, point 2, que la demande d'asile peut être faite en cas de menaces ou l'exposition à des traitements inhumains ou dégradants, lorsque ces menaces ou ces risques émanent des acteurs étatiques, des personnes ou des groupes organisés de son pays d'origine ou de résidence. Il s'agit ici d'une demande conséquente à la violation des droits de l'homme.

51. La délimitation du champ personnel implique donc l'exclusion des réfugiés relevant du mandat, dans la mesure où ces derniers ne tombent pas dans le champ d'application de la loi burundaise sur les migrations.

c. Champ matériel

52. Le champ matériel de cette étude se focalise sur le cadre légal régissant les migrations au Burundi, ainsi que sur le cadre institutionnel du mécanisme de protection des réfugiés dans le pays qui fait l'objet de l'étude. Il se focalise aussi sur la pratique en matière de reconnaissance du statut de réfugié dans ce même pays.

6. Approche méthodologique

53. Afin de mener à bon port ce travail, nous avons opté pour une recherche documentaire avec une approche qualitative. Le point de départ de notre recherche étant de voir dans quelle mesure l'administration burundaise spécialisée qu'est l'ONPRA s'approprie la protection des réfugiés au Burundi, laquelle compétence était jadis réservée au HCR. C'est le droit international et régional en rapport avec les réfugiés, ainsi que le droit national sur l'asile et la protection des réfugiés qui vont constituer un cadre analytique important. C'est ainsi que pour confirmer l'hypothèse selon laquelle certaines dispositions de la loi burundaise sur l'asile et la protection des réfugiés ne sont pas conformes aux normes et aux standards internationaux, nous nous sommes principalement basé sur la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés, à la Convention de l'OUA de 1969 régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique, aux recommandations du Comité exécutif du HCR, au Guide et principes directeurs sur les procédures et les critères à appliquer pour déterminer le statut des réfugiés, au Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux ainsi qu'au Guide sur le droit international relatif aux réfugiés. Nous avons aussi

[80] HCR, « Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux », *op.cit.*, p. 290.

passé en revue certaines décisions rendues par les instances burundaises d'asile. Au total, 157 dossiers ont été consultés. Comme nous l'avons déjà souligné, il ressort de ces dossiers que la plupart des demandeurs d'asile accueillis au Burundi viennent essentiellement de la RDC[81].

Tableau 1. Pays d'origine

	Fréquence	Pourcentage
RDC	152	96,8 %
Rwanda	5	3,2 %
Total	157	100,0 %

54. Pour ce qui est de l'approche qualitative, elle nous est apparue la plus adéquate pour comprendre la façon dont l'ONPRA s'approprie la protection des réfugiés. Dans cette approche, la démarche qui a été suivie, c'est la démarche inductive et empirique. Elle se caractérise par des descentes sur terrain pour récolter les données et les confronter aux textes juridiques nationaux et internationaux. Les données ont été collectées à travers les observations directes sur le terrain en assistant à des entretiens menés par les officiers de protection des réfugiés avec les demandeurs d'asile et en assistant aux séances de délibération ainsi qu'à travers les entretiens semi-directifs que nous avons menés avec le personnel de l'ONPRA, les administrateurs des camps, les partenaires de l'ONPRA et les réfugiés (suivre le réfugié dans son parcours). Quant à l'analyse de ces données, nous avons utilisé la technique d'analyse thématique caractérisée par la confrontation de la théorie à la réalité de terrain.

a. Population d'enquête et sélection de l'échantillon

55. Dans la présente recherche, la population d'enquête était constituée par le personnel de l'ONPRA, les réfugiés, le responsable des activités de construction à la COPED ainsi que le chef d'antenne provinciale de la CNR à Bukavu. Le personnel de cet office a été choisi parce que c'est lui qui gère au quotidien tout ce qui se rapporte aux réfugiés. Huit d'entre eux ont accepté de nous donner un entretien. Quant aux réfugiés, nous avons mené des entretiens avec certains d'entre eux pour nous rendre compte de leur parcours depuis leur arrivée jusqu'au camp après la reconnaissance de leur statut. Le responsable des activités de construction à la COPED nous a parlé de la façon dont les camps sont aménagés tandis que le chef d'antenne provinciale de la CNR à Bukavu nous a parlé du système de protection des réfugiés en RDC.

56. Après, nous avons procédé à l'identification des répondants et la prise de contact avec eux. Au niveau de l'Office national pour la protection des réfugiés et des apatrides, c'est le coordonnateur qui nous a mis en contact avec ses adjoints pour qu'ils puissent répondre à notre guide d'entretien. Nous nous sommes entretenus avec la coordonnatrice adjointe chargée du

[81] P. MPABANSI, "The extent to which the 1969 organization of African Unity Convention is used concerning the 1951 Geneva Convention in determining the status of refugees in Burundi", Applied Mathematical Sciences, Vol. 17, 2023, no. 6, 281-287, p. 284, doi: 10.12988/ams.2023.917385, available at : https://doi.org/10.12988/ams.2023.917385, (accessed April 1, 2023).

camp management ou de la gestion des camps, la coordonnatrice adjointe chargée de la protection ainsi que le coordonnateur adjoint chargé de l'Administration, sécurité des camps et des réfugiés. La coordonnatrice adjointe chargée de la protection nous a connecté à un officier de protection qui nous a accordé un entretien. À son tour, le coordonnateur adjoint chargé de l'administration et de la sécurité des camps nous a connecté aux administrateurs des camps que nous avons visités. Les descentes sur terrain ont été effectuées au cours de la période du 15 novembre 2021 au 15 février 2022. Tous les camps de réfugiés (camp Nyankanda, camp Kinama, camp Musasa, camp Bwagiriza et camp Kavumu) ont été visités à raison de cinq jours par camp.

b. Effectif des répondants

57. Au niveau de l'ONPRA, nous avons mené des entretiens avec le coordonnateur de l'ONPRA ; la coordonnatrice adjointe chargée de la protection ; la coordonnatrice adjointe chargée de la gestion des camps ; le coordonnateur adjoint chargé de l'Administration, sécurité des camps et des réfugiés ; l'administrateur du camp Musasa ; l'administrateur du camp Kavumu ; le responsable de CUCOR ainsi qu'avec officier de protection des réfugiés. À côté du personnel de l'ONPRA, je me suis aussi entretenu avec le responsable des activités de construction à la COPED ainsi qu'avec le responsable de la CNR à Bukavu.

58. Dans les camps, un total de 90 réfugiés a été interviewé au cours de cette étude. L'échantillon comprend des hommes et des femmes en tenant compte du niveau du statut social (intellectuels, enseignants, pasteurs, chef de quartier dans le camp, les animateurs), du niveau de vulnérabilité (personnes vivant avec handicap ; femmes seules, chefs de ménage ; personnes à besoins spécifiques) et de l'ancienneté (anciens et nouveaux réfugiés)[82].

Tableau 2. Effectif des réfugiés interviewés par genre

Genre	Fréquence	Pourcentage
Masculin	48	53,3 %
Féminin	42	46,7 %
Total	90	100,0 %

59. La sélection des interviewés variait d'un camp à l'autre. L'administrateur du camp nous donnait un guide connaissant le camp et pouvant nous faciliter la prise en compte de tous ces critères. Certains administrateurs des camps ont été interviewés.

[82] P. MPABANSI, "Congolese Refugees in Burundi: Challenges and Future Prospects", Open Journal of Social Sciences, Vol.11 No.4, April 2023, 284-307, p. 287, doi: https://doi.org/10.4236/jss.2023.114021, available at https://www.scirp.org/journal/paperinformation.aspx?paperid=124362, (accessed April 25, 2023).

Tableau 3. Effectif des répondants par camp

Camps	Fréquence	Pourcentage
Bwagiriza	18	20,0 %
Kavumu	29	32,2 %
Kinama	13	14,4 %
Musasa	19	21,1 %
Nyankanda	11	12,2 %
Total	90	100,0 %

c. Établissement du processus de collecte des données et analyse

60. Nous avons réalisé une collecte des données s'inscrivant dans une méthodologie qualitative[83], basée sur quatre types de recueil d'informations : l'observation directe, la technique d'entretien semi-directif, l'analyse des décisions rendues par les instances d'asile, ainsi que l'analyse des rapports d'activités. Dès le départ, nous avons fait l'analyse du cadre légal régissant les réfugiés au Burundi afin de mieux le critiquer. Nous avons aussi analysé les documents que nous avons reçus de la part de la coordonnatrice adjointe chargée de la protection, lesquels documents se rapportent à la procédure de reconnaissance du statut de réfugié.

61. Pour l'observation, nous avons assisté à des entretiens de détermination du statut des réfugiés qui ont eu lieu à Cishemere (Province Cibitoke), un centre de transit dans lequel sont installés les réfugiés en attendant la reconnaissance de leur statut. Nous avons aussi assisté aux séances de délibération de la CCER.

62. Quant aux entretiens semi-directifs, nous avons commencé par l'élaboration d'un guide d'entretien. Ensuite, nous avons procédé à l'identification des répondants et la prise de contact avec eux. Au total, cent entretiens semi-directifs ont été enregistrés, dont huit avec le personnel de l'ONPRA, un avec le responsable des activités de construction à la COPED, un avec le responsable de la CNR et quatre-vingt-dix avec les réfugiés.

63. En général, les entretiens ont été menés dans un climat de confiance et de bonne coopération. Toutefois, au niveau de la CNR et de l'ONPRA, certains interviewés nous ont refusé l'enregistrement. Chez eux, nous avons eu recours à l'écoute et la transcription directe. Seuls les entretiens menés avec les réfugiés ont été enregistrés. Toutes les citations issues d'enregistrements audio sont retranscrites en italique et mises entre guillemets. Les propos des acteurs non enregistrés ne sont pas cités, mais résumés ou paraphrasés. Les noms de tous les interviewés ont été modifiés dans la rédaction pour garantir leur anonymat.

---

[83] H. DUMEZ, *Méthodologie de la recherche qualitative : Toutes les questions clés de la démarche*, 3e édition, Vuibert, 2021, p. 4.

64. Deux types de guide d'entretien ont été préparés : un pour les responsables de la CNR et de l'ONPRA, et un autre pour les réfugiés. Tous ces guides d'entretien ont été rédigés en français. Pour les réfugiés, certains nous répondaient en swahili, d'autres en kirundi et d'autres mélangeaient le swahili et le français. Tous les entretiens menés dans d'autres langues que le français ont été retranscrits en français.

65. Avant tout cela, un préalable s'impose : la préparation de l'entretien. Celle-ci porte sur la construction de l'objet d'étude et l'objectif de l'entretien. L'objet étudié dans le présent travail est centré sur l'appropriation de la protection des réfugiés au Burundi. Des entretiens ont été menés dans l'objectif de dégager les idées des acteurs de protection et des réfugiés eux-mêmes par rapport à la question de recherche.

66. Le guide d'entretien tient compte de l'élaboration du questionnement des interviewés. Pour cela, l'entretien chez les responsables de la protection des réfugiés s'est basé sur la façon dont ils travaillent quotidiennement : l'accueil des demandeurs d'asile, la procédure de demande d'asile, la vie des réfugiés au camp, la provenance des moyens logistiques et financiers, les relations avec les partenaires, les formations envers les administrateurs de détermination du statut de réfugié et les nominations des membres des commissions. Pour les réfugiés, les questions de recherche ayant été traduites en questions à leur adresser, les thèmes suivants ont été abordés dans les entretiens : les conditions d'accueil, la vie quotidienne (alimentation, santé, scolarisation, autorisation de sortie, titres de voyage) et les solutions durables (possibilité de retour dans le pays d'origine, naturalisation, réinstallation). Les thèmes avaient été identifiés comme des éléments pouvant expliquer le parcours de ces réfugiés depuis leur arrivée au Burundi jusqu'au camp ainsi que le niveau de leur protection au camp. La formule de l'entretien semi-directif a permis d'explorer la façon dont le réfugié s'exprime sur ces points et explique sa perception de la situation actuelle et de son avenir (voir, guide d'entretien semi-directif, en annexe n° 1).

d. Outils de collecte, transcription et traitement des données

67. Pendant la collecte des données, nous avons utilisé l'enregistreur (dictaphone et téléphone) pour enregistrer les entretiens afin de les exploiter ultérieurement. Nous avions également à notre disposition un carnet d'enregistrement dans lequel nous mettions certains détails nécessitant des éclaircissements. Par après, nous avons alors procédé à la transcription. Pour le traitement des données, nous avons eu recours à Word, Excel et SPSS.

e. Limites de la recherche et difficultés rencontrées

68. Au départ, nous avons rencontré des difficultés d'accès aux données. Avant d'arriver à l'ONPRA, nous avons demandé l'accès aux données sur les réfugiés au HCR, mais la réponse reçue invitait à s'adresser à l'ONPRA. Nous sommes allé à l'ONPRA qui nous a fait part de la nécessité d'écrire une lettre de demande d'accès aux données au ministre de l'Intérieur. Après le dépôt de cette lettre au secrétariat du ministère, nous avons dû aller voir la réponse à l'ONPRA. Le coordonnateur de l'ONPRA nous a alors orienté vers son adjoint chargé de la

protection. Le processus décrit montre les difficultés auxquelles font face les chercheurs dans l'accès aux données au Burundi. Par rapport aux données sur les réfugiés de 1959, l'ONPRA nous a renvoyé à la PAFE qui a expliqué que ces dossiers ont été jetés lors du déménagement vers les nouveaux bureaux de cette police. L'autre défi est lié à l'enregistrement lors de l'entretien. Certains de nos interviewés ont refusé que nous procédions à l'enregistrement des entretiens, impliquant ainsi une transcription simultanée, ce qui a généré de grandes difficultés pour mener à bien l'entretien et probablement l'omission de certains détails.

f. Zone de la recherche

69. La recherche a été menée dans cinq camps de réfugiés ainsi qu'au bureau de l'Office national pour la protection des réfugiés et des apatrides avec son personnel. Le Burundi compte actuellement cinq camps de réfugiés qui sont le camp Nyankanda, le camp Kinama, le camp Musasa, le camp Bwagiriza et le camp Kavumu.

Le premier camp à avoir été ouvert, c'est le camp Kinama. Il est installé sur la colline Kinama dans la commune Gasorwe de la province Muyinga depuis 2002. Ce camp est établi sur 26 hectares.

Le camp Musasa est situé sur la colline Musasa de la commune Kiremba en province de Ngozi. Il a sur une superficie de 28 hectares. Il a ouvert ses portes en 2007[84].

Le camp Bwagiriza[85] est situé en province Ruyigi dans le Centre-Est du Burundi, à 170 Km de la capitale économique Bujumbura. Il est bâti sur une superficie de 60 hectares. Ce camp a ouvert ses portes en 2009.

Le camp Kavumu, situé en province Cankuzo, a été inauguré le 15 mai 2013 par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés[86]. Il a une capacité de 13 000 réfugiés.

Le camp Nyankanda est situé sur la colline Munyinya dans la commune Butezi de la province Ruyigi. Il s'étend sur une superficie de 77 ha et avec une potentialité d'accueil de 11 000 réfugiés. Il a été inauguré 18 avril 2019[87]. Le camp Kinama est caractérisé par son ancienneté (2002) tandis que le camp Nyankanda est le plus récent (2019).

---

[84] Localisation du camp Musasa, disponible à l'adresse : https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/WFP-0000069343.pdf, (consulté le 12 avril 2022).

[85] Date d'ouverture du camp Bwagiriza, disponible à l'adresse https://www.afro.who.int/news/seance-de-sensibilisation-des-refugies-au-camp-de-bwagiriza, (consulté le 12 avril 2022).

[86] Date d'ouverture du camp Kavumu, disponible à l'adresse https://reliefweb.int/report/burundi/le-hcr-inaugure-au-burundi-un-nouveau-camp-pour-les-r%C3%A9fugi%C3%A9s-congolais , (consulté le 12 avril 2022) ; Voir aussi COMMUNIQUÉ DE PRESSE du HCR https://www.unhcr.org/fr/news/press/2013/5/51936bb36/hcr-inaugure-burundi-nouveau-camp-refugies-congolais.html, (consulté le 12 avril 2022).

[87] Date d'ouverture du camp Nyankanda, disponible à l'adresse https://www.iwacu-burundi.org/nyankanda-un-nouveau-camp-des-refugies-congolais-inaugure/, consulté le 12/4/2022.

Tableau 4. Récapitulatif des réfugiés et des demandeurs d'asile au Burundi au 31/10/2023[88]

Localité/ Camp	Province et commune	Effectif des réfugiés	Pourcentage
Urbains		32 538	37 %
Kavumu	Cankuzo/Cankuzo	18 219	20 %
Nyankanda	Ruyigi/ Butezi	11 202	13 %
Bwagiriza	Ruyigi/Butezi	9 746	11 %
Musasa	Ngozi/Kiremba	8 614	10 %
Kinama	Muyinga/Gasorwe	7 451	9 %
Grand total		**87 770**	

Source : UNHCR, Burundi operational activities: refugees and asylum seekers

Figure 1 : Carte d'implantation des camps de réfugiés et zones urbaines

Source: UNHCR, Burundi operational activities: refugees and asylum seekers

[88] https://data.unhcr.org/en/situations/burundi, consulté le 12/4/2022.

7. Présentation du plan

70. Pour ce qui est de la subdivision, ce travail se structure en deux titres.

71. Le premier titre expose le cadre légal de la protection des réfugiés au Burundi. L'objectif de ce titre est de montrer l'état des lieux de la protection des réfugiés au Burundi. Il ne pourra bien entendu être atteint qu'après le parcours de deux chapitres qui le composent. Le premier chapitre expose l'évolution historique du cadre légal depuis 1959, année d'apparition des premiers réfugiés sur le sol burundais. Le deuxième chapitre présente l'analyse approfondie du droit positif actuellement en vigueur en matière d'asile et des réfugiés. Il s'agit de la loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 portant réglementation des migrations au Burundi.

72. Une fois le cadre juridique posé, le second et dernier titre analyse les mécanismes burundais de protection des réfugiés à l'épreuve du terrain en vue de déceler le niveau de leur appropriation et se termine par les réformes administratives et les perspectives de *lege ferenda* en droit d'asile et des réfugiés. Le but de ce titre est de montrer jusqu'à quel niveau l'ONPRA s'est approprié la protection des réfugiés au Burundi et propose les réformes à faire pour une meilleure appropriation de la protection des réfugiés. Soulignons que depuis 1959 jusqu'en 2008 (soit à peu près cinquante ans), c'est le HCR qui avait les compétences techniques et les moyens nécessaires pour appuyer la police de l'air, des frontières et des étrangers (pour le moment Commissariat général des migrations)[89] dans la détermination du statut de réfugié[90]. Quatre chapitres composent alors ce titre. Le premier chapitre parle de l'accès au territoire burundais, le deuxième chapitre analyse les institutions mises en place, le troisième chapitre passe en revue l'accueil des réfugiés à travers la réalité du terrain, tandis que le quatrième et dernier chapitre est dédié aux réformes administratives et aux perspectives de *lege ferenda* en droit d'asile et des réfugiés.

73. C'est dans ce dernier chapitre que nous allons suggérer les réformes administratives pour une meilleure appropriation de la protection des réfugiés ainsi que les propositions normatives concrètes en vue de mettre en harmonie le droit burundais d'asile avec les normes et les standards internationaux.

---

[89] Loi organique n° 1/03 du 20 février 2017 portant missions, organisation, composition et fonctionnement de la police nationale du Burundi en ses articles 40 et 109.

[90] Sur la base de la Convention de Genève de 1951 (ratifiée par le Burundi le 19 juillet 1963), du Protocole relatif au statut des réfugiés de 1967 (ratifié par le Burundi le 15 mars 1971) et de la Convention de l'OUA de 1969 (ratifiée le 31/10/1975).

PREMIER TITRE : CADRE LÉGAL ET CONTENU DE LA PROTECTION : VERS UNE APPROPRIATION DU CADRE INTERNATIONAL

74. Ce premier titre est principalement consacré à l'analyse du cadre légal et le contenu de la protection des réfugiés au Burundi. Elle sera subdivisée en deux chapitres.

75. Le premier chapitre débute par l'évolution historique du cadre légal de la protection des réfugiés au Burundi. Depuis 1959 jusqu'en 1982, les réfugiés étaient accueillis sans aucun cadre légal au niveau national. Ce n'est qu'en 1982 qu'un premier cadre légal a été mis en place. Il s'agissait d'un décret-loi. Ce dernier a été remplacé en 1989 par le décret-loi n° 1/007 du 20 mars 1989 portant réglementation de l'accès, du séjour, de l'établissement des étrangers sur le territoire du Burundi et de leur éloignement. Comme celui qui l'a précédé, ce décret-loi ne prévoyait aucun cadre institutionnel. Le législateur burundais a alors mis en place la loi sur l'asile et la protection des réfugiés en 2008. C'est cette loi qui a conduit à la création de l'ONPRA. La loi de 2008 a été remplacée en 2021 par la loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 portant réglementation des migrations au Burundi. Ce chapitre présentera cette évolution depuis la pratique jusqu'à la législation.

76. Le deuxième chapitre est principalement dédié à l'analyse approfondie du droit positif actuellement en vigueur en matière d'asile et des réfugiés. Il s'agit de la loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 portant réglementation des migrations au Burundi. Elle prévoit une définition élargie du terme réfugié qui englobe en son sein certaines dispositions de la Convention de Genève de 1951, de son Protocole additionnel de 1967 et de la Convention de l'OUA de 1969. Ce deuxième chapitre présente une analyse approfondie des dispositions légales et réglementaires en rapport avec cette loi dans le but de les améliorer, de mieux les préciser et de les moderniser pour qu'elles soient et restent alignées aux normes et aux standards internationaux.

CHAPITRE I : HISTORIQUE DU CADRE LÉGAL DE PROTECTION DES RÉFUGIÉS AU BURUNDI

77. C'est en 1959 que le Burundi a commencé à accueillir les réfugiés sur son sol. Ce processus a ensuite continué jusqu'à l'heure actuelle. Avec l'expérience du passé, le Burundi a mis en place un cadre légal pour améliorer la protection de ces personnes fuyant la persécution dans leur pays d'origine. Ce chapitre montre comment la protection des réfugiés a été exécutée depuis leur première apparition au Burundi.

78. Cinq phases seront analysées au cours de ce chapitre. Premièrement, celle qui précède la mise en place du cadre légal (1959-1982). Ensuite, il vient la période couvrant toute la durée pendant laquelle le premier décret-loi de 1982 régissant les réfugiés était en vigueur (1982-1989). La troisième phase débute avec la mise en place du décret-loi de 1989 (1989-2008). La quatrième phase commence en 2008 avec la mise en place de la loi burundaise sur l'asile et la protection des réfugiés (2008-2021). Enfin, la cinquième et dernière phase débute avec la mise en place de la loi de 2021 sur les migrations.

79. L'objet de ce chapitre est d'étudier l'évolution historique du cadre légal de la protection des réfugiés au Burundi depuis leur première apparition en 1959. Ce cadre légal sera analysé au regard des normes et des pratiques internationales.

80. L'objectif de ce chapitre est de montrer qu'après 23 ans de protection des réfugiés sans aucun cadre légal, le Burundi a pu mettre en place, en 1982, le décret-loi portant réglementation de l'accès au Burundi, de séjour, de l'établissement et de l'éloignement des étrangers. Ce décret-loi de 1982 a été remplacé par le décret-loi n° 1/007 du 20 mars 1989 portant réglementation de l'accès, du séjour, de l'établissement des étrangers sur le territoire du Burundi et de leur éloignement. Dans le but de combler les lacunes que renfermait ce décret-loi de 1989 et de l'adapter aux normes et aux standards internationaux, il a été remplacé par la loi n° 1/32 du 13 novembre 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés qui, à son tour, vient d'être remplacée par la loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 portant réglementation des migrations au Burundi. Pour atteindre cet objectif, cinq sections composent ce chapitre.

81. La première section étudie la protection des réfugiés au Burundi avant la mise en place du cadre légal.

82. La deuxième section analyse la protection des réfugiés à travers le décret-loi n° 1/23 du 9 juillet 1982 portant réglementation de l'accès au Burundi, de séjour, de l'établissement et de l'éloignement des étrangers.

83. La troisième section analyse la protection des réfugiés à travers le décret-loi n° 1/007 du 20 mars 1989 portant réglementation de l'accès, du séjour, de l'établissement des étrangers sur le territoire du Burundi et de leur éloignement.

84. La quatrième section montre le cadre légal qui a été mis en place par le législateur burundais pour remédier aux défaillances du décret-loi nº 1/007 du 20 mars 1989 portant réglementation de l'accès, du séjour, de l'établissement des étrangers sur le territoire du Burundi et de leur éloignement.

85. La cinquième et dernière section analyse les raisons ayant été tenues en compte dans la mise en place de la loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 portant réglementation des migrations au Burundi.

Section 1 : Protection des réfugiés au Burundi avant la mise en place du cadre légal : un acte purement humanitaire

86. Le Burundi, comme ses voisins, est devenu depuis le début des années soixante, une terre d'asile pour des populations fuyant leurs pays en proie à la guerre ou autres troubles sociaux, dont la région des Grands Lacs est le théâtre depuis l'ère des indépendances. À cette catégorie d'exilés, il faut ajouter les personnes qui ont pris le chemin de l'exil pour échapper à la persécution dont elles étaient victimes, du fait de leurs opinions politiques ou de leur ethnie. À cette époque, le Burundi n'était pas encore partie à la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés[91] et à son Protocole du 31 janvier 1967 auquel il a adhéré[92] en 1969. C'est alors le HCR qui avait les compétences techniques et les moyens nécessaires pour appuyer la police de l'air, des frontières et des étrangers dans la détermination du statut de réfugié[93].

87. Les premiers réfugiés sur le sol burundais venaient essentiellement du Rwanda et sont arrivés en trois phases principales. Les deux premières phases se situent entre les années 1959 et 1965, tandis que la troisième phase se situe vers la fin de l'année 1972[94]. Tout a commencé le 1er novembre 1959, lorsque les autorités coloniales mirent en place de nouveaux cadres administratifs (majoritairement hutus) dans les communes. Depuis cette date et jusqu'à l'autoproclamation de la République en janvier 1961 par les leaders hutus, les luttes pour le contrôle du pouvoir entre les partis hutus soutenus par l'Église catholique, et les partis tutsis, soutenus par la monarchie, déclenchèrent des affrontements répétés et souvent violents. Pour le seul Congo, on estime que le nombre total des réfugiés qui passèrent la frontière serait de l'ordre de 100 000 à 150 000 personnes. Elles furent installées principalement dans le Nord et le Sud-Kivu par le Comité international de la Croix-Rouge et le HCR. En février 1962, une commission de l'ONU a été chargée de promouvoir des discussions en vue de la « réconciliation » entre le gouvernement et l'Union nationale rwandaise (UNAR). Le 4 juillet 1963, il y a eu des attaques répétées d'unités militaires de réfugiés tutsis à partir du Burundi et tueries antitutsi à l'intérieur du Rwanda. Des milliers de Rwandais quittent leur pays pour se réfugier dans les pays limitrophes. Le 21 décembre 1963, la plus importante incursion, regroupant des combattants

[91] Le Burundi a ratifié cette Convention par la lettre n° 049/403 du 19 juillet 1963.
[92] Le Burundi a adhéré à ce Protocole par le décret-loi n° 1/45 du 07 août 1969.
[93] Sur la base de la Convention de Genève de 1951 (ratifiée par le Burundi le 19 juillet 1963), du Protocole relatif au statut des réfugiés de 1967 (ratifié par le Burundi le 07 août 1969) et de la Convention de l'OUA de 1969 (ratifiée par la loi nº 1/209 du 31 octobre 1975).
[94] Date d'arrivée des réfugiés rwandais au Burundi, disponible à l'adresse http://www.assemblee-nationale.fr/11/dossiers/rwanda/chronolo.asp, (consulté le 13 avril 2019).

réfugiés venus du Burundi avec des forces tutsies regroupées dans des camps du Bugesera (Nyamata) et du Gisaka (Rukumbeli) est stoppée *in extremis* à proximité de Kigali. Une chasse aux Tutsis commence alors dans l'ensemble du pays et, en particulier, dans les préfectures du Sud-Ouest et du Sud-Est. Elle se traduit par l'exil de plusieurs milliers d'entre eux et l'exécution des leaders des partis : le Rassemblement démocratique rwandais (RADER) et l'Union nationale rwandaise (UNAR). De 1966 à 1968, il y a eu des attaques militaires de réfugiés tutsis à partir du Burundi et des tueries antitutsi à l'intérieur du Rwanda. Des milliers de Rwandais quittèrent leur pays pour se réfugier dans les pays limitrophes. Le 5 juillet 1973, il y a eu une forte agitation antitutsi et coup d'État « moral » du général major Habyarimana ; suspension de la Constitution, début de la deuxième République[95]. Tous ces événements ont alors poussé des milliers de Rwandais à se réfugier dans les pays voisins, dont le Burundi. Selon le rapport du Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés de 1967, le nombre des réfugiés rwandais au Burundi, qui avait été estimé à 52 000 au début de 1966, s'élevait à 54 000 à la fin de l'année[96].

88. À cette époque d'arrivée des réfugiés rwandais au Burundi, c'est le HCR qui avait les compétences techniques et les moyens nécessaires pour appuyer la Police de l'Air, des Frontières et des Étrangers (PAFE) dans la détermination du statut de réfugié[97]. Cela se comprend aisément, car, comme le précise le Guide du HCR pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, pour ce qui est des États qui sont confrontés à la question pour la première fois, il est probable que le processus de détermination ne se mette en place que progressivement et par étapes avec l'appui constant du HCR[98]. Mais le principe est qu'il appartient aux États et à eux seuls d'inscrire la détermination du statut de réfugié dans le cadre plus large de l'État de droit. C'est pourquoi le HCR encourage les États à se charger eux-mêmes de la détermination du statut de réfugié[99].

89. Comme les premiers réfugiés sont venus avant l'indépendance, le Burundi était encore sous la tutelle belge. La Belgique, pays tutélaire, est parmi les premiers États à ratifier la Convention de Genève à travers la loi du 26 juin 1953 portant approbation de la Convention de Genève[100]. Cette loi donnait compétence au ministre des Affaires étrangères pour reconnaître la qualité de réfugié et délivrer aux réfugiés les documents *ad hoc*[101]. La même loi prévoyait cependant la possibilité de déléguer cette compétence « à l'autorité internationale investie par les Nations

---

[95] Nous nous sommes inspiré des textes d'A. GUICHAOUA, Chronologie thématique, in GUICHAOUA, A (Dir), *Exilés, réfugiés, déplacés en Afrique centrale et orientale*, KARTHALA Editions, 2004, Paris, pp. 86-87 pour rédiger ce paragraphe concernant les réfugiés rwandais de 1959.

[96] UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Rapport du Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés, 1967*, 1 January 1968, A/6711, § 96, disponible à l'adresse : https://www.refworld.org/docid/3ae68ca40.html, (consulté le 31 mars 2023).

[97] Sur la base de la Convention de Genève de 1951 (ratifiée par le Burundi le 19 juillet 1963), du Protocole relatif au statut des réfugiés de 1967 (ratifié par le Burundi le 15 mars 1971) et de la Convention de l'OUA de 1969 (ratifiée le 31/10/1975).

[98] HCR, « Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux », *op.cit.*, p. 141.

[99] *Ibid.*

[100] J-Y. CARLIER et S. SAROLEA, *Droit des étrangers*, Larcier, Bruxelles, 2016, p. 406.

[101] Loi du 26 juin 1953 portant approbation de la Convention de Genève, art. 5 et 6.

Unies de la mission de protéger les réfugiés », soit le HCR[102]. C'est ainsi qu'à travers l'arrêté ministériel du 22 février 1954, la Belgique a abandonné la compétence de l'administration sur cette catégorie spécifique d'étrangers, dont le statut dépendra à partir de ce moment d'une décision prise par une autorité indépendante : le délégué du HCR dans un premier temps, puis, depuis 1987, le commissaire général aux réfugiés et aux apatrides[103]. Puisque le Burundi était encore sous la tutelle belge à l'arrivée des premiers réfugiés (en 1959), le pays a naturellement suivi le même scenario qu'en Belgique où le HCR s'occupait des réfugiés.

90. Parmi les textes juridiques qui existaient au Burundi au cours de cette période, il y avait l'arrêté royal intérimaire du 25 janvier 1960 sur l'organisation du Ruanda-Urundi[104]. Selon l'article 20 de cet arrêté, la sûreté publique faisait partie des services de la tutelle générale. Or, l'immigration relevait de ce service. En 1962, une loi sur l'immigration a été mise en place. Il s'agit de la loi du 1er septembre 1962 sur l'immigration au Burundi[105]. Cette loi revenait sur les conditions d'admission et de séjour au Burundi. Y étaient admis les Barundi et les membres de leur famille en provenance de l'étranger, ainsi que les personnes originaires des pays ou des régions limitrophes déterminés par le Mwami, lorsqu'elles venaient de ces pays ou régions[106]. Y étaient admis également au Burundi les personnes au service du Gouvernement et les membres de leur famille ; les personnes munies d'un laissez-passer délivré par le ministre de l'Intérieur ; les agents de carrière des services consulaires et diplomatiques étrangers et les membres de leur famille ; les personnes et les membres de leur famille pouvant justifier de la qualité de résidant permanent par la production d'un certificat délivré ou validé au Burundi selon les modalités déterminées par le ministre de l'Intérieur ; les personnes et les membres de leur famille qui ont quitté le Burundi depuis moins de sept mois, si elles sont en possession d'un permis de retour les autorisant à y rentrer, émanant du ministre de l'Intérieur, de son délégué ou d'un gouverneur de province[107].

91. Au regard de ce qui précède, l'on peut légitimement s'interroger sur l'absence des dispositions réservées aux réfugiés et aux demandeurs d'asile, malgré leur présence sur le sol burundais. Cela pourrait être dû au fait qu'à cette époque, le Burundi n'était pas partie à la Convention de Genève de 1951, à laquelle il est partie en 1963. Néanmoins, comme les réfugiés n'entrent pas souvent dans le pays d'asile comme les autres étrangers (ils n'ont pas souvent un temps suffisant pour préparer leur voyage et se munir de tous les documents nécessaires) et qu'à cette période, il y avait la présence des réfugiés sur le sol burundais, il est étonnant que le législateur de l'époque n'ait songé à quelques dispositions pour cette catégorie de personnes. Ainsi, en l'absence d'un cadre juridique spécifique aux réfugiés, en les accueillant, il n'y a pas eu de travail de détermination du statut de réfugié au vrai sens du terme. Au départ, ces réfugiés n'ont pas été installés dans les camps, mais ont cohabité avec les Burundais.

---

[102] S. BODARDT, *La protection internationale des réfugiés en Belgique*, Bruylant, Bruxelles, 2008, p. 55.
[103] *Ibid*.
[104] Arrêté royal intérimaire du 25 janvier 1960 sur l'organisation du Rwanda-Urundi, in *B.O.R.U*, nº 2 bis du 12 février 1960.
[105] Loi du 1er septembre 1962 sur l'immigration au Burundi, in *BOB n° 8/62*, pp. 187-194.
[106] *Id.*, art. 1er.
[107] *Id.*, art. 2.

92. Les réfugiés étant naturellement confrontés à un problème crucial de survie, le Burundi a dû faire de son mieux pour y apporter des solutions viables et durables. C'est ainsi qu'en 1962, le Burundi, en collaboration avec le HCR, créa trois camps de réfugiés[108], à savoir Kigamba, Kayongozi et Muramba, pour accueillir ceux qui avaient fui la guerre de 1959. Selon le rapport du Haut Commissaire des Nations unies pour les réfugiés de 1965, le nombre de Rwandais réfugiés au Burundi, qui, en 1963, était au total de quelque 26 000 personnes – étaient groupées pour la plupart dans les trois zones d'installation de Kayongozi, Kigamba et Muramba[109]. En vue de consolider la situation de ces réfugiés arrivés avant 1963, des mesures ont été prises par les autorités gouvernementales avec l'aide de neuf volontaires du Royaume-Uni et d'experts de l'Association internationale pour le développement rural outre-mer, organisation belge qui travaillait de concert avec le Gouvernement du Burundi. Ainsi, avec l'appui du HCR, ces réfugiés ont été installés sur place et sont devenus progressivement capables de se suffire à eux-mêmes[110].

93. Le problème subsistait envers les réfugiés arrivés au Burundi à la fin de 1963 et au début de 1964. Le Gouvernement du Burundi a élaboré un programme en vue de leur installation dans le district de Mugera à l'est du pays[111]. Le coût total de ce plan dépassait les ressources financières du gouvernement du Burundi, qui a fourni toutefois quatre millions de francs burundais, ainsi que des terres arables, de l'outillage et une assistance médicale. La mise en œuvre de ce plan a été confiée à une organisation de bienfaisance semi-gouvernementale, le Fonds roi Mwambutsa IV, qui avait déjà commencé ses activités dans la région de Mugera[112]. Ce Fonds roi Mwambutsa IV travaillait en coopération étroite avec les experts des Nations Unies et de l'Association internationale du développement rural outre-mer[113]. Ce chantier a été mis en train en mai 1965 et plusieurs familles de réfugiés ont été transportées dès lors dans cette région. Comme il en avait été pour les réfugiés venus avant 1963, ce vaste projet visait l'auto-suffisance de ces réfugiés au bout de deux ans après leur installation dans ce camp Mugera[114].

94. Soulignons qu'en plus de ces réfugiés rwandais, il y avait aussi des réfugiés congolais, ce qui faisait que le gouvernement burundais devait faire face à un effectif de 75 000 à 80 000 réfugiés sur son territoire[115].

---

[108] J. MURARA, *op.cit.*, p. 41.
[109] UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Rapport du Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés, 1965*, 1 January 1966, A/6011/Rev.1, § 80, disponible à l'adresse : https://www.refworld.org/docid/3ae68c6a0.html, (consulté le 31 mars 2023).
[110] *Id.*, § 81 et 82.
[111] *Id.*, § 83.
[112] UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Additif au Rapport du Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés*, 17 May 1965, A/6011/Rev.1/Add.1, § 83, disponible à l'adresse https://www.refworld.org/docid/3ae68c8f0.html, (consulté le 31 mars 2023).
[113] UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Rapport du Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés, 1965*, 1 January 1966, A/6011/Rev.1, *op.cit.*, § 85.
[114] *Ibid*.
[115] UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Additif au Rapport du Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés*, 17 May 1965, A/6011/Rev.1/Add.1, *op.cit.*, § 104.

95. En raison de tout ce qui vient d'être dit, il importe de souligner que, malgré l'absence du cadre légal régissant les réfugiés au Burundi à cette époque, les autorités burundaises ne sont pas restées indifférentes à leur présence. C'est ainsi qu'en date du 30 mars 1965, le Premier ministre sortit un arrêté ministériel nº 020/692 qui fixait des règles pour le contrôle effectif des réfugiés rwandais et qui réglait leur séjour au Royaume du Burundi. L'exécution de cet arrêté était du ressort des Gouverneurs de Province. Cet arrêté définissait ce qu'on entend par les termes « réfugiés rwandais » : il s'agit des ressortissants rwandais qui, après le 1er janvier, ont obtenu l'asile au Burundi, et qui ne peuvent ou ne veulent se réclamer de la protection des autorités rwandaises, ou qui ne peuvent ou ne désirent retourner au Rwanda[116]. Vu sa formulation, cette définition se base sur la Convention de Genève de 1951, même si elle n'inclut pas tous les éléments, notamment les cinq motifs de persécution (la race, la religion, la nationalité, l'appartenance à un certain groupe social ou l'opinion politique). Tous les autres citoyens rwandais qui ne correspondaient pas aux critères de cette définition étaient régis par la loi du 1er septembre 1962 sur l'immigration au Burundi[117].

96. Cet arrêté prévoyait également l'attribution d'une attestation de « Résidant régulier » aux Rwandais qui n'avaient pas la qualité de réfugié ainsi qu'aux réfugiés rwandais répondant aux critères énoncés ci-après :

- les réfugiés rwandais liés par un contrat d'emploi conforme à la législation en vigueur en la matière ;
- les réfugiés exerçant une occupation lucrative honnête et dont les revenus sont suffisants pour couvrir les besoins de leur famille ;
- les élèves inscrits et fréquentant régulièrement le cycle secondaire ou supérieur d'une des institutions scolaires du Burundi ;
- les vieillards et malades qui sont à charge d'un des membres de leur famille séjournant régulièrement au Burundi ;
- les réfugiés qui estiment pouvoir évoquer des motifs particuliers. Leur cas était soumis à la décision du ministre de l'Intérieur ou de son délégué[118].

97. Comme l'application de cet arrêté relevait de la compétence des Gouverneurs de Province, ils pouvaient obliger les Rwandais non munis d'une attestation de « Résidant régulier » à habiter dans un lieu déterminé ou leur interdire l'accès d'une localité, commune ou arrondissement de leur province, et même les contraindre à quitter le territoire du Burundi[119].

98. Nous voyons ici que, même s'il ne montrait pas les conditions d'accès des réfugiés au Burundi, les délais et procédures de dépôt de la demande d'asile, ainsi que la procédure de détermination du statut de réfugié, cet arrêté essayait quand même de montrer les conditions de séjour. Il attaquait le problème des réfugiés en aval plutôt que de monter en amont pour

---

[116] Arrêté ministériel nº 020/692 du 30 mars 1965 fixant des règles pour le contrôle effectif des réfugiés Rwandais et réglant leur séjour au Royaume du Burundi, in *BOB n° 5/65*, pp. 393-394, art. 1er.
[117] *Id.*, art. 2.
[118] *Id.*, art. 3.
[119] *Id.*, art. 5.

réglementer leurs conditions d'accueil. Or, les États ont la responsabilité d'identifier les réfugiés afin d'honorer les obligations qui leur incombent en application de la Convention de Genève de 1951, et de prévenir coûte que coûte le refoulement. Soulignons que cet arrêté a été signé après la ratification par le Burundi de la Convention de Genève de 1951 relative au Statut des réfugiés[120].

99. Il résulte de cette Convention une obligation envers des États parties. Comme le stipule l'article 35, § 2, lit. b et c ; 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 États contractants s'engagent à leur fournir, dans la forme appropriée, les informations et les données statistiques demandées relatives à la mise en œuvre de cette Convention ainsi qu'aux lois, règlements et décrets, qui sont ou entreront en vigueur en ce qui concerne les réfugiés. Nous nous demandons dès lors pourquoi l'État burundais ne s'est pas conformé à cette obligation depuis la ratification de la Convention de Genève de 1951 en 1963. Même si cela ne rentrait potentiellement pas dans ses priorités du moment, tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi[121].

100. Cette absence de textes d'application pourrait aussi être liée au fait qu'au cours de cette période, le HCR n'avait pas encore mis en place les recommandations de son Comité exécutif en rapport avec la détermination du statut de réfugié adoptées en 1977 et le Guide et principes directeurs sur les procédures et les critères à appliquer pour déterminer le statut des réfugiés intervenus en septembre 1979. En effet, avec l'expérience du passé (environ vingt-cinq ans), le HCR s'est basé sur la pratique des États en ce qui concerne la détermination du statut de réfugié, les échanges de vues qu'il a eus avec les autorités compétentes des États contractants, ainsi que sur ce qui a été publié sur le sujet[122] pour faire un manuel pratique servant de guide aux États contractants en la matière. Ces deux textes, même s'ils sont dépourvus d'un caractère contraignant, servent d'inspiration pour les États contractants qui ne sont pas suffisamment avancés dans la mise en application de la Convention de Genève de 1951.

101. Le souci d'exercer le contrôle sur les réfugiés se trouvant au Burundi ne s'est pas limité aux seuls réfugiés rwandais. En date du 5 octobre 1965, l'arrêté ministériel n° 020/782 étendant aux réfugiés congolais l'application des dispositions de l'arrêté ministériel n° 020/692 du 30 mars 1965 a été signé. L'article premier de cet arrêté stipulait que les dispositions de l'arrêté ministériel n° 020/692 du 30 mars 1965 sur le contrôle des réfugiés rwandais et réglementant leur séjour au Burundi, sont rendues applicables aux réfugiés congolais.

102. Qui étaient alors les réfugiés congolais au sens du présent arrêté ? Il s'agissait des personnes de nationalité congolaise immigrées au Burundi en conformité ou non avec les

---

[120] Le Burundi a ratifié la Convention de Genève de 1951 relative au statut de réfugié par la lettre n° 049/403 du 19 juillet 1963.
[121] Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969, art. 26.
[122] Point V de la préface du Guide des procédures et les critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés.

dispositions de la loi du 1er septembre 1962 sur l'immigration, et qui se réclamaient librement de la qualité de réfugié[123]. Pour les personnes de nationalité congolaise immigrées au Burundi en infraction aux dispositions de la loi du 1er septembre 1962, et qui ne se réclamaient pas de la qualité de réfugié, elles étaient reconduites aux frontières du Royaume, et remises aux autorités de la RDC, conformément aux dispositions de ladite loi[124].

103. Le fait de ne pas refouler les réfugiés congolais qui se réclamaient de la qualité de réfugié, représentait, en quelque sorte, une application de la Convention de Genève de 1951, surtout de son article 33 qui interdit l'expulsion et le refoulement des réfugiés. Cet article stipule qu' « 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 ». Les seules exceptions autorisées au principe de non-refoulement sont celles énoncées au paragraphe 2 de l'article 33 de la Convention. Elles s'appliquent dans deux circonstances : s'il y a des raisons sérieuses de considérer qu'un réfugié représente « un danger pour la sécurité du pays où il se trouve » ou si celui-ci, « ayant été l'objet d'une condamnation définitive pour un crime ou délit particulièrement grave, constitue une menace pour la communauté dudit pays »[125]. Ce principe de non-refoulement est considéré comme une norme du droit international coutumier et, en tant que tel, est contraignant pour tous les États[126]. Soulignons qu'aucune catégorie de personnes n'est exclue de la protection contre le refoulement que garantissent la Convention contre la torture et les autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et d'autres instruments des droits de l'homme[127].

104. Il a fallu attendre la mise en place du premier cadre légal en 1982 pour que la Convention de Genève de 1951 portant statut des réfugiés puisse être appliquée au Burundi. En effet, selon Corinne Lewis,

"Once a state has ratified or acceded to a convention providing protection to refugees, the convention needs to become part of State's domestic law. If the obligations undertaken by State signatories of the 1951 Refugee Convention/1967 Protocol are not part of national law, then the protection of refugees' rights cannot be assured within the State. UNHCR, therefore, encourages implementation in order to ensure the protection of refugees and to facilitate its supervisory work"[128].

105. Sommairement, cette étude sur la protection des réfugiés au Burundi avant la mise en place du cadre légal a permis de montrer que le Burundi a passé plus de 19 ans après la ratification

---

[123] Arrêté ministériel nº 020/782 du 5 octobre 1965 étendant aux réfugiés congolais l'application des dispositions de l'arrêté ministériel n° 020/ 692 du 30 mars 1965, in *BOB n° 11/65*, p. 781, art. 2.
[124] *Id.*, art. 3.
[125] HCR, « Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux », *op.cit.*, p. 71.
[126] *Id.*, p. 36.
[127] HCR, « PROTECTION DES RÉFUGIÉS : Guide sur le droit international relatif aux réfugiés », *op.cit.*, p. 44.
[128] C. LEWIS, *UNHCR and international refugee law: from treaties to innovation*, Routledge, 2012, p. 40.

de la Convention de Genève de 1951 sans mettre en place un cadre légal régissant les réfugiés malgré leur présence sur son sol. Comme le premier geste d'appropriation en matière de protection des réfugiés doit être la mise en place de la loi nationale en la matière, nous pouvons dire qu'à cette époque, l'État burundais n'a fait aucun effort, ne fût-ce que pour mettre en application la Convention de Genève de 1951 qu'il avait lui-même ratifiée à travers la lettre n° 049/403 du 19 juillet 1963. Il n'y a donc pas eu d'appropriation au vrai sens du terme. Il a fallu attendre l'année 1982 pour que le Burundi mette en place un décret-loi en application de cette Convention de Genève de 1951 qui est un texte international d'application nationale[129]. Il s'agit du décret-loi n° 1/23 du 9 juillet 1982 portant réglementation de l'accès au Burundi, de séjour, de l'établissement et de l'éloignement des étrangers, lequel décret-loi sera analysé dans la section suivante.

Section 2 : Premier cadre légal : le premier pas dans l'appropriation de la Convention de Genève

106. Le décret-loi n° 1/23 du 9 juillet 1982 est le premier texte adopté au Burundi en matière de protection des réfugiés et des demandeurs d'asile portant principalement sur la détermination du statut de réfugié en droit burundais.

107. Pour ce qui est de la définition du terme réfugié, l'article 27 de ce décret-loi stipulait que pouvaient être reconnus comme réfugiés, les étrangers qui réunissaient les conditions requises par les conventions internationales relatives aux réfugiés et auxquelles le Burundi avait ratifié[130]. Vu la formulation de cette définition, nous pouvons dire qu'elle est complète dans la mesure où elle revient sur la pertinence des conventions internationales relatives aux réfugiés et auxquelles le Burundi est partie.

108. Nous pensons que la Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique du 10 septembre 1969 faisait partie de ces conventions dont précisait le décret-loi n° 1/23 du 9 juillet 1982. En effet, cette Convention de l'OUA a été mise en place pour que les personnes qui fuient des troubles civils, une situation de violence généralisée et une guerre aient le droit de demander le statut de réfugié dans les États qui sont parties à cette Convention, qu'elles aient ou non une crainte fondée de persécution pour l'un des motifs énoncés dans la Convention de 1951[131]. Cela est d'autant plus vrai du fait que la plupart des réfugiés en Afrique fuient les guerres et si l'on se fie seulement à la Convention de Genève de 1951, ils ne pourraient pas nécessairement bénéficier du statut de réfugié. Comme ce décret-loi a été signé en 1982 et que le Burundi avait ratifié la Convention de l'OUA de 1969 en 1975, le législateur burundais était donc tenu, même s'il ne l'a pas fait, de réserver quelques dispositions sur le cas d'afflux massif. Soulignons que les personnes qui fuient en cas d'afflux massif sont considérées comme réfugiés *prima facie*. D'après Marina Sharpe,

---

[129] J-Y. CARLIER et S. SAROLEA, *Droit des étrangers*, *op.cit.*, p. 406.
[130] I. C. JACKSON, *op.cit.*, p. 198.
[131] HCR, « Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux », *op.cit.*, p. 20.

"Prima facie refugee status determination is a process whereby an individual's refugee status is recognized on the basis of a presumption of inclusion within refugee status determination"[132].

109. Par ailleurs, les termes «… peuvent être reconnus comme réfugiés » qu'on trouve dans cette définition, soulignent le fait que le réfugié est une personne qui possède cette qualité indépendamment de la décision d'une autorité la lui reconnaissant. On parle ainsi du caractère déclaratoire de droit de la décision par laquelle l'autorité compétente reconnaît à une personne qu'elle possède cette qualité, par opposition à un acte créateur de droit, qui fait naître dans le chef de son destinataire un droit qu'il ne possédait pas auparavant[133]. Un individu ne devient pas un réfugié du fait de la reconnaissance ; il est reconnu parce qu'il est un réfugié[134].

110. Pour ce qui est de la procédure de demande de reconnaissance du statut de réfugié, ce décret-loi prévoyait que pour obtenir la qualité de réfugié, l'étranger devait en faire la demande au ministre de l'Intérieur dans les dix jours ouvrables de son entrée au Burundi[135]. Si le ministre de l'Intérieur accordait le statut de réfugié au requérant, une carte de réfugié lui était délivrée.

111. Vu la vulnérabilité dans laquelle se trouvent le plus souvent les demandeurs d'asile, notamment ceux qui entrent au Burundi à travers une commune éloignée de la Capitale, exiger d'eux de déposer la demande d'asile auprès du ministre de l'Intérieur est très difficile, parfois même impossible. C'est pour cette raison que le Comité exécutif du HCR reconnaît la nécessité d'établir et d'appliquer des procédures d'asile justes et rapides afin d'identifier promptement ceux qui ont besoin de protection internationale et ceux qui n'en ont pas besoin[136].

112. Dans le but d'épauler le ministre de l'Intérieur dans ses activités, ce décret-loi prévoyait la mise en place d'un Conseil Consultatif pour étrangers, chargé de donner son avis sur l'application des dispositions du même décret-loi[137]. Cependant, le ministre de l'Intérieur n'était pas toujours obligé de demander l'avis du Conseil consultatif. Il le faisait s'il le jugeait bon. L'article 36[138] est plus clair à ce sujet.

113. Ici, on observe que le délai de dix jours ouvrables pour introduire la demande d'asile était très court. Le Guide du HCR sur le droit international relatif aux réfugiés précise qu'il faut un délai suffisant pour préparer la demande d'asile, car il y a de nombreuses raisons pour lesquelles il peut être difficile de déposer sa demande dans les délais requis. Celles-ci vont de problèmes

---

[132] M. SHARPE, *The regional law of refugee protection in Africa*. Oxford University Press, 2018, p. 65.
[133] J-Y. CARLIER, *L'étranger face au droit : XXes journées d'études juridiques Jean Dabin*, Bruxelles, Bruylant, 2010, p. 393.
[134] HCR, « PROTECTION DES RÉFUGIÉS : Guide sur le droit international relatif aux réfugiés », *op.cit.*, p.48.
[135] Décret-loi n° 1/23 du 9 juillet 1982 portant réglementation de l'accès au Burundi, de séjour, de l'établissement et de l'éloignement des étrangers, art. 28.
[136] Conclusion n° 93 (LIII) *Accueil des demandeurs d'asile dans le cadre des différents systèmes d'asile*, Comité exécutif du HCR, 2002, a) *Conclusions sur la protection internationale adoptées par le comité exécutif du programme du HCR, 1975 – 2017 (Conclusion nº 1 – 114)*, p. 229.
[137] Décret-loi n° 1/23 du 9 juillet 1982 précité, art. 35.
[138] Cet article stipule que le ministre de l'Intérieur peut demander l'avis du Conseil Consultatif avant de prendre toute décision concernant un étranger ou un réfugié.

psychologiques, tels qu'un traumatisme, à des problèmes pratiques, tels que l'incapacité de trouver ou de payer un conseiller juridique[139]. Ce décret-loi, en imposant dix jours, limitait considérablement les chances pour qu'un demandeur d'asile puisse déposer sa demande dans les délais.

114. Ce décret-loi n'avait pas prévu le délai de dépôt de la demande d'asile pour l'étranger se trouvant déjà sur le territoire du Burundi à son entrée en vigueur et qui prétendait à la qualité de réfugié ou d'apatride. En effet, la condition selon laquelle une personne doit se trouver hors de son pays pour être réfugié ne signifie pas qu'elle doive nécessairement avoir quitté son pays illégalement, ni même qu'elle doive l'avoir quitté parce qu'elle éprouvait des craintes justifiées. Elle peut n'avoir décidé de demander la reconnaissance de son statut de réfugié qu'après avoir résidé à l'étranger pendant un certain temps[140]. C'est le cas de réfugiés « sur place ».

115. Ce décret-loi prévoyait certaines garanties pour les demandeurs d'asile et aux réfugiés. Ainsi, d'après ce décret-loi, l'étranger qui demandait le statut de réfugié ne pouvait être refoulé ou éloigné du territoire, ni faire l'objet de poursuites pénales en raison de son entrée ou de son séjour irrégulier aussi longtemps que sa demande n'avait pas été rejetée[141]. La non-criminalisation de l'entrée irrégulière se comprend aisément, d'autant plus que le franchissement d'une frontière sans autorisation pour chercher l'asile ne constitue pas un crime. L'article 31 de la Convention de 1951 stipule que les réfugiés qui arrivent directement d'un pays où leur vie ou leur liberté est menacée ne sauraient faire l'objet de sanctions pénales du fait de leur entrée ou de leur présence irrégulière pour autant qu'ils viennent directement du pays en question, qu'ils se présentent sans délai aux autorités et qu'ils donnent des raisons valables pour expliquer leur entrée ou leur présence irrégulière. Cette disposition tient compte des réalités de la situation des réfugiés. Bien souvent, ces derniers sont contraints de se présenter aux frontières d'un territoire ou d'y entrer sans les documents nécessaires ou l'autorisation préalable. L'article 31 s'applique également aux demandeurs d'asile dans la mesure où certains d'entre eux sont en fait des réfugiés qui n'ont pas encore été reconnus comme tels[142]. Le terme « sans délai » qu'on trouve à l'article 31 de cette Convention de Genève nécessite quelques éclaircissements. Aucune limite de durée ne peut être appliquée mécaniquement à ce concept. La raison en est que les demandeurs d'asile font face aux effets du traumatisme, à des problèmes de communication, au manque d'information, à la peur ou à la suspicion à l'égard des autorités, au manque de moyens de subsistance élémentaires et à d'autres difficultés[143].

116. Pour les réfugiés, si l'un d'eux voulait se rendre à l'étranger, il obtenait sur sa demande un titre de voyage avec une clause de retour lui permettant de se déplacer en dehors du territoire

---

[139] HCR, « PROTECTION DES RÉFUGIÉS : Guide sur le droit international relatif aux réfugiés », *op.cit.*, p. 58.
[140] HCR, « Guide et principes directeurs sur les procédures et les critères à appliquer pour déterminer le statut des réfugiés au regard de la Convention de 1951 et du protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés », réédité, Genève, décembre 2011, § 94, p. 20.
[141] Décret-loi n° 1/23 du 9 juillet 1982 précité, art. 29.
[142] HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 103.
[143] HCR, PROTECTION DES RÉFUGIÉS : Guide sur le droit international relatif aux réfugiés, *op.cit.*, p. 84.

du Burundi[144]. Ceci est par ailleurs conforme à la Convention de Genève qui stipule, en son article 28, que les États 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. En outre, une fois reconnu comme réfugié, l'étranger dont il est question ne pouvait être renvoyé dans un pays où son retour est exclu en vertu de l'application du principe de non-refoulement[145]. Même si refoulement il y a, cette décision d'expulsion doit accorder au réfugié un délai raisonnable pour lui permettre de chercher à se faire admettre régulièrement dans un autre pays, conformément à l'article 32 de la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés[146]. Le Comité exécutif du HCR recommande que, dans le sens de l'article 32 de la Convention de 1951, une mesure d'expulsion frappant un réfugié ne doit être prise que dans des cas tout à fait exceptionnels et après qu'on aura dûment examiné tous les aspects de la question, y compris la possibilité, pour le réfugié, d'être admis dans un autre pays que son pays d'origine[147]. L'article 31 de ce décret-loi ajoutait que l'étranger reconnu comme réfugié ne pouvait être expulsé du Burundi que dans les cas où il aurait porté atteinte à l'ordre public ou à la sécurité nationale. Ce réfugié ne pouvait être expulsé qu'à la suite d'une décision prise dans le respect de la légalité. Le Comité exécutif du HCR recommande que, dans les cas où l'exécution d'une mesure d'expulsion est impraticable, les États doivent envisager d'accorder aux réfugiés délinquants le même traitement qu'aux délinquants nationaux[148]. C'est donc ici une série de garanties prises conformément à la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés.

117. D'une façon générale, ce décret-loi comprenait 39 articles et seulement 10 d'entre eux étaient réservés aux réfugiés. De surcroît, ce décret-loi ne détaillait pas la procédure de reconnaissance du statut de réfugié. Il revenait néanmoins sur la demande d'asile qui devait être adressée au ministre de l'Intérieur dans dix jours qui suivent l'arrivée du réfugié au Burundi, ainsi que sur la carte d'identité délivrée après attribution du statut par le ministre de l'Intérieur. Les autres points ne revenaient que sur le refoulement, le titre de voyage, ainsi que sur le Conseil consultatif des étrangers ; jamais sur la procédure de reconnaissance du statut de réfugié. Pourtant, les États ont pour responsabilité d'identifier les réfugiés, afin d'honorer les obligations qui leur incombent en application de la Convention de 1951, et de prévenir le refoulement[149]. La meilleure identification des réfugiés doit, en principe, être précédée par la mise en place de la procédure de reconnaissance du statut de réfugié. Une nuance s'impose ici. La mise en place d'un système d'asile ne suffit pas. Il faut s'assurer qu'il s'agit d'un système qui établit les mécanismes permettant d'avoir accès au territoire de l'État sans discrimination pour les personnes demandant une protection, et d'assurer une évaluation juste et efficace des demandes d'asile[150].

---

[144] Décret-loi n° 1/23 du 9 juillet 1982 précité, art. 34 ; I. C. JACKSON, *op.cit.*, p. 199.
[145] Décret-loi n° 1/23 du 9 juillet 1982 précité, art. 32.
[146] *Id.*, art. 33.
[147] Conclusion n° 7 (XXVIII) *Expulsion*, Comité exécutif du HCR, 1977, c), *op.cit.*, p. 19.
[148] *Id.*, d), p. 19.
[149] HCR, « PROTECTION DES RÉFUGIÉS : Guide sur le droit international relatif aux réfugiés », *op.cit.*, p.47.
[150] HCR, « Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux », *op.cit.*, p. 61.

118. Ce décret-loi n° 1/23 du 9 juillet 1982 a été remplacé sept ans après sa mise en place par le décret-loi n° 1/007 du 20 mars 1989 portant réglementation de l'accès, du séjour, de l'établissement des étrangers sur le territoire du Burundi et de leur éloignement[151]. Cet amendement se comprend aisément, car l'adhésion à la Convention de 1951 et au Protocole de 1967 n'était que la première étape de la mise en place d'un système solide de protection des réfugiés. Il fallait alors adopter une législation nationale nécessaire ; ce que le Burundi a fait en mettant en place le décret-loi de 1982, ou amender la législation existante de manière que les dispositions contenues dans ces deux instruments internationaux puissent être appliquées efficacement[152].

119. Succinctement, l'analyse de la protection des réfugiés à travers le décret-loi n° 1/23 du 9 juillet 1982 portant réglementation de l'accès au Burundi, de séjour, de l'établissement et de l'éloignement des étrangers a permis de montrer qu'il fallait mettre en place un cadre légal dans la protection des réfugiés. Vingt-trois ans de pratique sans réglementation dans une matière aussi sensible ne sont pas une courte durée. Sa mise en place reste une avancée positive, bien que tardive. Les critiques, néanmoins, ne manquent pas. La principale étant qu'il ne revenait ni sur la procédure de reconnaissance du statut de réfugié ni sur le mécanisme national chargé de la protection des réfugiés. Ce décret-loi ne parlait même pas de la façon dont les réfugiés reconnus étaient installés sur le territoire national. Pourtant, il a été signé après la mise en place des recommandations du comité exécutif du HCR de 1977 en rapport avec la détermination du statut de réfugié[153] et du Guide et principes directeurs du HCR sur les procédures et les critères à appliquer pour déterminer le statut des réfugiés de septembre 1979. Le législateur de l'époque ne semble donc pas s'y être référé pour que le cadre légal mis en place soit conforme aux normes et aux standards internationaux contenus dans ces deux documents.

120. Ce premier cadre légal n'a duré que sept ans. Dans les développements de la troisième section de ce chapitre, nous allons examiner ce que contient le décret-loi de 1989 qui abroge celui de 1982.

---

[151] I. C. JACKSON, *op.cit.*, p. 199.
[152] HCR, « PROTECTION DES RÉFUGIÉS : Guide sur le droit international relatif aux réfugiés », *op.cit.*, p.102.
[153] Conclusion n° 8 (XXVIII) *Détermination du statut de réfugié*, Comité exécutif du HCR, 1977, e, *op.cit*. p. 20.

Section 3 : Décret-loi de 1989 : une appropriation mitigée

121. Ce décret-loi nº 1/007 du 20 mars 1989 est venu en remplacement[154] de celui de 1982.

122. Pour ce qui est de la définition du terme réfugié, ce décret-loi définissait ensemble le réfugié et l'apatride en stipulant qu'est reconnu comme réfugié ou apatride, l'étranger qui réunit les conditions requises par les Conventions internationales en la matière et auxquelles le Burundi est partie[155]. C'est ici une différence non moins fondamentale étant donné que le décret-loi qui l'a précédé ne parlait que des réfugiés uniquement.

123. Pour ce qui est de la procédure de demande de reconnaissance du statut de réfugié, ce décret-loi prévoyait que sauf cas de force majeure, la demande de la qualité de réfugié devait être introduite dans les huit jours ouvrables qui suivent l'entrée de l'étranger au Burundi. Elle était introduite par le canal de l'administrateur communal du point d'accès et était adressée au ministre de l'Intérieur qui statuait après l'avis de la Commission prévue par l'article 3 du même décret-loi[156]. Cet article 3 stipulait qu'il est institué une Commission consultative pour étrangers dont les avis seront requis dans l'octroi ou dans la déchéance de la qualité de résident permanent, de réfugié ou d'apatride.

124. Quant à l'étranger se trouvant sur le territoire du Burundi à l'entrée en vigueur du même décret-loi et qui prétendait à la qualité de réfugié ou d'apatride, il disposait d'un délai de six mois pour introduire une requête par l'intermédiaire de l'administrateur communal du lieu de sa résidence[157]. Le ministre de l'Intérieur ou son délégué pouvait enjoindre à ce demandeur de rester dans un endroit déterminé pendant la durée de l'examen de son dossier[158]. C'est donc ici une mesure administrative et provisoire prise par le ministre de l'Intérieur durant l'examen de la requête du réfugié pour qu'il reste à disposition de l'administration, afin qu'il puisse répondre à toutes les questions éventuelles. Le décret-loi de 1982 n'avait rien prévu par rapport aux réfugiés sur place.

125. Par ailleurs, ce décret-loi de 1989 prévoyait que le postulant à qui la qualité de réfugié ou d'apatride était reconnue recevait une carte *ad hoc* dont le modèle était déterminé par ordonnance du ministre de l'Intérieur. En outre, s'il désirait se rendre à l'étranger, il obtenait, sur demande, un titre de voyage avec une clause de retour lui permettant de se déplacer en dehors du Burundi[159].

126. En cas de refus de la qualité de réfugié, ce décret-loi prévoyait que l'étranger soit avisé par écrit. Néanmoins, s'il disposait de nouveaux éléments, il pouvait réintroduire la demande

---

[154] Décret-loi nº 1/007 du 20 mars 1989 portant réglementation de l'accès, du séjour, de l'établissement des étrangers sur le territoire du Burundi et de leur éloignement, in *BOB n° 3/1989*, p. 87, art. 34.
[155] Décret-loi nº 1/007 du 20 mars 1989 précité, art. 20 ; I. C. JACKSON, *op.cit.*, p. 199.
[156] Décret-loi nº 1/007 du 20 mars 1989 précité, art. 21.
[157] *Id.*, art. 22.
[158] *Id.*, art. 23.
[159] *Id.*, art. 24.

auprès du ministre de l'Intérieur endéans huit jours. Cependant, si ce recours était rejeté, l'intéressé devait quitter le territoire du Burundi dans les trente jours qui suivent la notification de la décision[160]. Ici, exiger les nouveaux éléments pour introduire le recours revient quelquefois à refuser à l'étranger ce droit au recours. En effet, même les éléments déposés préalablement dans le dossier peuvent être mal interprétés et conduire ainsi au refus de la reconnaissance du statut de réfugié. Soulignons que presque douze ans avant ce décret-loi (en 1977), le Comité exécutif du HCR avait recommandé, parmi les exigences minimales des procédures à suivre pour déterminer le statut de réfugié, d'accorder un délai raisonnable pour demander le réexamen d'une décision négative, soit à la même, soit à une autre autorité administrative ou judiciaire, selon le système existant[161]. Le Guide du HCR sur la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux ajoute aussi qu'en règle générale, un entretien d'appel est nécessaire si : le rejet en première instance est fondé sur des conclusions relatives à la crédibilité qui n'ont pas été dûment traitées lors de l'entretien ou de l'évaluation écrite ; des éléments pertinents présentés par le demandeur d'asile au regard de la détermination de la demande n'ont pas été dûment pris en compte lors de l'entretien en première instance ou de l'évaluation écrite ; de nouveaux éléments sont présentés à l'appui de la demande initiale ; et l'équité procédurale n'a pas été respectée en première instance (du fait, par exemple, d'une interprétation erronée, du non-respect de la possibilité de présenter des pièces justificatives, de questions inappropriées, de problèmes de confidentialité, etc.)[162]. Il faut donc donner plus de chances au demandeur d'asile pour qu'il puisse épuiser tous les recours qui lui sont offerts.

127. Ce décret-loi de 1989 stipulait qu'en aucun cas, le réfugié ou l'apatride ne pouvait être expulsé de quelque manière que ce soit sur les frontières d'un territoire dans lequel sa vie ou sa liberté serait menacée[163]. Il s'agit ici des conséquences de l'admission ou du refus du statut de réfugié. C'est aussi une façon de mettre en application la Convention de Genève portant statut des réfugiés, qui stipule au paragraphe premier de son article 33 qu'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.

128. Si nous comparons ce décret-loi avec celui qui l'a précédé, nous remarquons beaucoup d'écarts qui méritent d'être soulignés :

129. Au niveau structurel, ce décret-loi de 1989 ne comptait que sept articles en rapport avec les réfugiés alors que celui de 1982 en comptait dix. Aussi, dans le décret-loi de 1982, tout le titre II a été réservé aux réfugiés pendant que le décret-loi de 1989 n'y réserve qu'un sous-point du paragraphe. En effet, dans le décret-loi de 1989, les réfugiés et les apatrides sont traités au

---

[160] Décret-loi nº 1/007 du 20 mars 1989 précité, art. 25.
[161] Conclusion n° 8 (XXVIII) sur la *détermination du statut de réfugié*, Comité exécutif du HCR (1977), e), vi, *op.cit.*, p. 20.
[162] HCR, « Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux », *op.cit.*, p. 195.
[163] Décret-loi nº 1/007 du 20 mars 1989 précité, art. 30 ; I. C. JACKSON, *op.cit.*, p. 199.

sein du chapitre IV relatif au séjour et à l'établissement. Ce chapitre compte deux sections, l'une en rapport avec le séjour et l'autre en rapport avec l'établissement. Cette dernière section est subdivisée à son tour en deux paragraphes, dont le premier en rapport avec les dispositions communes et le second en rapport avec les dispositions particulières. Les réfugiés et les apatrides ont été insérés dans ces dispositions particulières en troisième et dernière position. Tout ceci pour montrer la moindre importance que ce décret-loi de 1989 a accordée à cette matière aussi sensible.

130. Pour ce qui concerne les garanties, le décret-loi de 1989 ne revient pas sur le non-refoulement et parle seulement de l'expulsion. Or, les deux domaines diffèrent et devraient être séparés comme l'a fait le décret-loi de 1982. En effet, dans ce décret-loi de 1982, tout un chapitre a été consacré au principe de non-refoulement. L'article 29 parle du non-refoulement tandis que l'article 31 parle de la non-expulsion. Le principe du non-refoulement s'applique tant à la frontière qu'à partir du territoire d'un État et concerne les personnes qui risquent d'être en butte à des persécutions si elles sont renvoyées dans leur pays d'origine, qu'elles aient ou non été officiellement reconnues comme réfugiés[164] tandis que l'expulsion concerne les étrangers qui se trouvent illégalement sur le territoire d'un État (et même, dans certains cas, ceux qui s'y trouvent en toute légalité)[165]. Pour le réfugié légalement présent sur le territoire d'un État, son expulsion n'est autorisée que dans des cas exceptionnels. L'article 32 de la Convention de 1951 interdit à un État d'expulser « un réfugié se trouvant régulièrement sur [son] territoire [sauf] pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public » sachant que, même si ces motifs sont applicables, le réfugié ne peut être expulsé que vers un pays où sa vie et sa liberté ne sont pas menacées[166]. Les deux concepts diffèrent donc et le décret-loi de 1989 était tenu d'en tenir en compte.

131. Nous nous demandons également pourquoi les délais de dépôt de la demande d'asile sont passés de dix jours (décret-loi de 1982) à huit jours (décret-loi de 1989), alors que ce délai devrait plutôt être allongé pour donner un temps suffisant à un demandeur d'asile dans la préparation de sa demande.

132. Enfin, le décret-loi de 1989 stipulait en son article 34 que toutes les dispositions antérieures et contraires au présent décret-loi sont abrogées, spécialement le décret-loi n° 1/23 du 9 juillet 1982 portant réglementation de l'accès au Burundi, de séjour, de l'établissement et de l'éloignement des étrangers. Ceci se comprend aisément dans la mesure où les deux décrets-lois ne pouvaient pas rester d'application en même temps, ce qui rendrait d'ailleurs la tâche difficile à ceux chargés de leur application.

133. En raison de tout ce qui précède, nous remarquons que ce décret-loi de 1989 ne visait pas à corriger les lacunes en rapport avec le droit d'asile et des réfugiés et nous nous interrogeons

---

[164] Conclusion n° 6 (XXVIII) *Non-refoulement*, Comité exécutif du HCR, 1977, c, *op.cit.*, p. 18.
[165] HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 75.
[166] *Ibid.*

d'ailleurs sur sa raison d'être dans ce domaine. Il a fallu attendre la loi de 2008 pour voir la plupart des lacunes corrigées.

134. Les modalités d'application de ce décret-loi de 1989 ont été précisées par l'ordonnance ministérielle n° 530/166 du 10 juillet 1989 fixant les mesures d'exécution du décret-loi nº 1/007 du 20 mars 1989 portant réglementation de l'accès, du séjour, de l'établissement des étrangers sur le territoire du Burundi et de leur éloignement[167] ; le décret nº 100/177 du 20 septembre 1989 portant composition et fonctionnement de la Commission consultative pour étrangers[168]; l'ordonnance ministérielle nº 530/059 du 16/01/2003 portant création au sein du ministère de l'Intérieur et de la Sécurité publique d'un groupe technique permanent de gestion des questions de protection des réfugiés et des demandeurs d'asile[169] ; l'ordonnance ministérielle n° 215/088 du 28/01/2005 portant mesures d'exécution du décret-loi n° 1/007 du 20 mars 1989 portant réglementation de l'accès, du séjour, de l'établissement des étrangers sur le territoire du Burundi et de leur éloignement, en ses articles 4 et 6 ainsi que l'ordonnance ministérielle n° 215.01/115/CAB du 19/01/2009 portant mesures d'application du décret-loi n° 01/007 du 20/03/1989 portant réglementation de l'accès, du séjour, de l'établissement des étrangers sur le territoire du Burundi et de leur éloignement[170].

135. Parmi tous ces textes d'application, seuls trois d'entre eux contenaient des dispositions relatives aux réfugiés. Ainsi, l'ordonnance ministérielle nº 530/166 du 10 juillet 1989 précisait les spécificités de la carte d'identité des réfugiés et apatrides et sa durée de validité[171], mais ne contenait rien de spécifique aux réfugiés et demandeurs d'asile. Le décret nº 100/177 du 20 septembre 1989 portant composition et fonctionnement de la Commission consultative pour étrangers revenait sur la composition de cette Commission ainsi que sur les matières dans lesquelles elle était consultée. L'article 1er de ce décret stipulait que la Commission consultative en matière d'application de la législation relative aux étrangers comprenait un représentant du ministère de l'Intérieur : président ; un représentant du ministère des relations extérieures et de la coopération : vice-président ; le Directeur général de la PAFE : secrétaire ; un représentant du ministère de la Justice : membre ; un représentant du ministère ayant le travail dans ses attributions : membre ; un représentant du ministère ayant le commerce dans ses attributions : membre ainsi qu'un représentant de l'Administrateur général de la sûreté nationale : membre. Tous sont nommés par ordonnance du ministre de l'Intérieur[172]. Le même décret soulignait que l'avis de cette Commission était requis en cas d'octroi ou de la déchéance de la qualité de résident permanent, de réfugié ou d'apatride et dans les cas d'expulsion[173].

---

[167] BOB nº 8/89, pp. 226-229.
[168] BOB nº 10/89, p. 314.
[169] BOB nº 1/2003, pp. 40-41.
[170] BOB nº 1bis/2009, pp. 131-132.
[171] Ordonnance ministérielle n° 530/166 du 10 juillet 1989 fixant mesures d'exécution du décret-loi nº 1/007 du 20 mars 1989 portant réglementation de l'accès, du séjour, de l'établissement des étrangers sur le territoire du Burundi et de leur éloignement, art. 13 à 15.
[172] Décret nº 100/177 du 20 septembre 1989 portant composition et fonctionnement de la Commission consultative pour étrangers, *in BOB nº 10/89*, p. 314, art. 2.
[173] Décret nº 100/177 du 20 septembre 1989 précité, art. 3.

136. L'ordonnance ministérielle n° 530/059 du 16/01/2003 portant création au sein du ministère de l'Intérieur et de la Sécurité publique d'un groupe technique permanent de gestion des questions de protection des réfugiés et des demandeurs d'asile a conduit à la mise en place d'un Groupe Technique Permanent (GTP) de gestion des questions de protection des réfugiés et des demandeurs d'asile en 2003. Ce groupe était attaché au cabinet du ministre ayant l'intérieur et la sécurité publique dans ses attributions[174]. Il avait pour fonction de gérer les questions courantes relatives à la protection des réfugiés en application des lois de la République et des Conventions internationales auxquelles le Burundi est partie[175]. Il était notamment chargé de :

- dans le respect des principes et normes du droit des réfugiés, veiller à la mise en application des politiques d'asile et de toute décision administrative y relative, notamment l'accueil et le screening des demandeurs d'asile, l'enregistrement et l'établissement des réfugiés ;
- en collaboration avec la Commission consultative pour étrangers et le HCR, faciliter le processus de détermination du statut de réfugié ;
- faire le suivi nécessaire auprès des instances habilitées pour l'octroi et le renforcement des documents d'identification et des titres de voyage, d'une part dans le respect des lois et règlements en la matière, d'autre part dans des délais raisonnables ;
- mener auprès des instances administratives, civiles, policières et militaires les interventions utiles et nécessaires au respect effectif des principes de protection des réfugiés et des demandeurs d'asile ;
- en plus de la coordination des interventions en matière de protection, informer et faire rapport de ses activités au ministère de l'Intérieur et au HCR, de manière hebdomadaire et/ou circonstanciel ;
- maintenir une collaboration permanente avec le HCR afin de se tenir informé des évolutions et des orientations des principes généraux en matière de droit d'asile et de protection internationale ;
- sur requête du ministre de l'Intérieur ou à son initiative propre, fournir, en consultation avec le HCR, des avis et/ou des recommandations sur des questions spécifiques relatives à la protection des réfugiés ;
- participer, en temps opportun, à l'élaboration d'un plan d'action pour le rapatriement volontaire des réfugiés ;
- en collaboration avec le HCR, définir un plan d'action pour l'élaboration d'une loi nationale sur les questions concernant les réfugiés et, de concert avec les organes habilités de l'État, s'assurer de son adoption ;
- diligenter la mise en place de toute autre mesure qui s'avérerait nécessaire à une bonne administration des dossiers des réfugiés et se tenir prêt à exécuter toute autre tâche commandée par le ministre de l'Intérieur dans le cadre de la gestion de ce secteur.

---

[174] Ordonnance ministérielle n° 530/059 du 16/01/2003 portant création au sein du ministère de l'Intérieur et de la Sécurité publique d'un groupe technique permanent de gestion des questions de protection des réfugiés et des demandeurs d'asile, art. 1er, *in BOB n° 1/2003* pp. 40-41.
[175] *Id.*, art. 2.

137. La composition de ce groupe technique était fixée comme suit[176] :

- le conseiller du ministre chargé des réfugiés, président ;
- le conseiller du ministre chargé des questions juridiques, membre ;
- un conseiller du ministre, membre ;
- le directeur chargé du département des étrangers à la PAFE, membre ;
- le directeur de la police de sécurité publique, membre.

138. Les lacunes que nous avons relevées dans les deux décrets-lois ont conduit le législateur burundais à adopter une législation *ad hoc* visant à remédier à ces défaillances. Cette loi a intégré les deux aspects de la Convention de l'OUA pour les demandes individuelles en donnant une définition élargie du terme réfugié et en prévoyant un mécanisme national chargé de la protection des réfugiés.

139. En conclusion, l'analyse de la protection des réfugiés à travers le décret-loi nº 1/007 du 20 mars 1989 portant réglementation de l'accès, du séjour, de l'établissement des étrangers sur le territoire du Burundi et de leur éloignement a permis de montrer que ce décret-loi est venu en remplacement de celui de 1982, même si rien de spécifique n'y a été ajouté. Même si la mise en place de ce cadre légal constituait, en soi, une sorte d'appropriation dans la protection des réfugiés par l'État burundais, il ne se conformait pas aux normes et aux standards internationaux contenus dans les recommandations du comité exécutif du HCR de 1977 en rapport avec la détermination du statut de réfugié et dans le Guide et principes directeurs du HCR sur les procédures et les critères à appliquer pour déterminer le statut des réfugiés de septembre 1979. Pourtant, comme nous l'avons déjà précisé, ces deux documents ont été mis en place dans le but de guider les États lors de l'élaboration de la loi nationale sur l'asile et ont précédé la signature de ce décret-loi. Ainsi, il n'y a pas eu d'appropriation du mécanisme de protection des réfugiés à proprement parler étant donné que ce décret-loi n'avait pas prévu la création d'un cadre institutionnel en la matière.

140. Beaucoup de textes d'application de ce décret-loi de 1989 ont été mis en place, même si certains d'entre eux ne revenaient pas sur les réfugiés et les demandeurs d'asile et se consacraient aux étrangers d'une manière générale. Ainsi, nonobstant cet arsenal juridique, d'importantes lacunes en matière de protection des réfugiés et des demandeurs d'asile demeuraient, ce qui a conduit à la mise en place d'une législation nationale propre aux réfugiés et demandeurs d'asile qui corrigeait ces défaillances[177].

141. La section qui suit montre la motivation de la mise en place d'une loi sur l'asile ainsi que le mécanisme national mis en place pour la protection des réfugiés.

---

[176] Ordonnance ministérielle nº 530/059 du 16/01/2003 précitée, art. 3.
[177] E. NINDORERA, F. NYAMOYA, L. M. GAKIMA, *op.cit.*, p. 3.

Section 4 : Loi de 2008 : « la preuve de l'absence d'appropriation »

142. Le décret-loi de 1989 précité n'avait pas prévu un mécanisme national qui se chargeait de la détermination du statut de réfugié. Seul le ministre de l'Intérieur pouvait statuer pour reconnaître ou non le statut de réfugié, bien entendu après avis de la Commission qui n'avait qu'un pouvoir consultatif[178]. Or, le Comité exécutif du HCR recommande qu'il y ait un service bien déterminé chargé d'examiner les demandes de statut de réfugié et de prendre une décision en premier ressort[179]. Le ministre de l'Intérieur jouait alors le rôle de la première instance et de l'instance de recours en matière d'asile. En effet, l'article 25 de ce décret-loi précisait qu'en cas de refus du statut de réfugié, l'intéressé pouvait réintroduire la demande auprès du ministre de l'Intérieur endéans huit jours. À part cela, ce décret-loi contenait d'autres lacunes qui devraient être corrigées dans le but d'essayer de se conformer aux normes et aux pratiques internationales dans le domaine.

143. En prolégomènes, il nous semble judicieux de montrer les lacunes de ce décret-loi avant d'examiner l'arsenal de textes juridiques qui ont été mis en place pour les corriger. Notre étude se clôturera par l'analyse du mécanisme national chargé de la protection des réfugiés mis en place dans le même courant.

§ 1. Lacunes

144. Depuis 1989, même si le Burundi disposait d'une législation en rapport avec l'entrée et le séjour des étrangers qui prévoyait des dispositions relatives aux réfugiés et apatrides, d'importantes lacunes subsistaient.

145. En effet, le décret-loi du 20 mars 1989 ne prévoyait pas de dispositions particulières aux demandeurs d'asile, mais parlait plus explicitement des « réfugiés et apatrides », auxquels il réservait les dispositions des articles 20 à 25 et de l'article 30. Aussi, les articles 21 et 22 ne traitaient que sommairement de la procédure de demande de la qualité de réfugié. Pour ce qui est du cadre institutionnel dans la détermination du statut de réfugié, l'article 3 de ce décret-loi ne faisait que préciser qu'il est institué une Commission consultative pour étranger dont les avis seront requis dans l'octroi ou la déchéance de la qualité de résident permanent, de réfugié ou d'apatride. Or, l'article 29 de ce même décret-loi montrait que le ministre de l'Intérieur ne consultait, en réalité, pas toujours cette Commission. Cet article précisait qu'en cas d'extrême urgence ou lorsque les circonstances graves l'exigeaient, le ministre de l'Intérieur pouvait, par dérogation à cet article, prendre une ordonnance d'expulsion sans se référer à la Commission qui devrait néanmoins en être informée. Cela est donc contraire aux recommandations du Comité exécutif du HCR qui ordonnent qu'au niveau des procédures de reconnaissance du

[178] Décret-loi nº 1/007 du 20 mars 1989 précité, art. 21.
[179] Conclusion n° 8 (XXVIII) sur la *détermination du statut de réfugié*, Comité exécutif du HCR (1977), e, iii, *op.cit*., p. 20.

statut de réfugié, il doit y avoir un service bien déterminé chargé d'examiner les demandes de statut de réfugié et de prendre une décision en premier ressort[180].

146. Quant aux textes d'applications de ce décret-loi, à part l'ordonnance ministérielle nº 530/059 du 16/01/2003 portant création au sein du ministère de l'Intérieur et de la Sécurité publique d'un groupe technique permanent de gestion des questions de protection des réfugiés et des demandeurs d'asile, lequel groupe peut être considéré comme précurseur du mécanisme national de protection des réfugiés, les autres ordonnances ne renfermaient rien de spécifique au sujet des réfugiés et des demandeurs d'asile.

147. D'autres éclairages sur les lacunes du cadre légal régissant les réfugiés au Burundi à cette époque ont été apportés par Ivor Carlyon Jackson. Il précise que

" In the two Decree/Laws, no distinction is made according to whether the refugees concerned are covered by the 1951 definition or the "extended" OUA definition. This legislation is not, however, comprehensive in character, and a law dealing specifically with refugees has so far not been adopted. The 1989 Decree/Law established an Advisory Commission for aliens, one of the functions of which was to given advice on the grant or loss of refugee status. This Commission has not, however, become operational as far as refugees are concerned, and a formal procedure for the determination of refugee status may not come into existence prior to the adoption of comprehensive refugee legislation. Moreover, the documentation indicates that the question of asylum and refugee status in Burundi has generally been dealt with on an ad hoc basis, without specific regard to the applicable definitions. It is nevertheless clear from the legislation that no distinction is made as regards the treatment to be granted to refugees, according to whether they fall within the one or the other definition although, as has been, provisions regarding status for recognized refugees are not very far-reaching, being essentially limited to expulsion and non-refoulement"[181].

148. Ces défaillances ont conduit le législateur burundais à adopter une législation *ad hoc* visant à y remédier. Il a mis en place une loi qui prévoyait une définition élargie du terme réfugié, laquelle intègre en son sein les dispositions de la Convention de Genève de 1951, les dispositions de la Convention de l'OUA de 1969, ainsi que des droits de l'homme. Cette loi a aussi conduit à la mise en place d'un mécanisme national chargé de la protection des réfugiés.

---

[180] Conclusion n° 8 (XXVIII) sur la *détermination du statut de réfugié*, Comité exécutif du HCR (1977), e, iii, *op.cit*., p. 20.
[181] I. C. JACKSON, *op.cit.*, pp. 199-200.

§ 2. Textes juridiques mis en place en 2008 pour corriger les lacunes observées dans la protection des réfugiés

149. En 2008, le législateur burundais a mis en place la loi n° 1/32 du 13 novembre 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés au Burundi dans le but de corriger les lacunes observées dans la protection des réfugiés. Elle est la version améliorée de la loi adoptée par le Parlement[182] à la fin du mois de décembre 2007 et promulguée le 04 février 2008[183]. Quelques coquilles bloquèrent[184] sa diffusion et la version actuelle amendée fut promulguée le 13 novembre 2008.

150. Plusieurs textes d'application de cette loi ont été mis en place par le ministre ayant l'intérieur dans ses attributions. Il s'agit de l'ordonnance ministérielle n° 530/442 du 7 avril 2009 portant mesures d'application de la loi n° 1/32 du 13 novembre 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés au Burundi et portant sur les procédures de demande d'asile[185] ; l'ordonnance ministérielle n° 530/443 du 7 avril 2009 portant mesures d'application de la loi n° 1/32 du 13 novembre 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés au Burundi et portant composition, organisation et fonctionnement de la Commission Consultative pour les Étrangers et Réfugiés (CCER) et du Comité de Recours[186] (CR) ainsi que l'ordonnance ministérielle n° 530/1001 du 29/09/2008 portant création de l'Office National de Protection des Réfugiés et Apatrides (ONPRA)[187]. L'ONPRA a été donc mis en place sous l'emprise de la loi nº 1/03 du 4 février 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés au Burundi, laquelle loi a été remplacée par la loi actuelle du 13 novembre 2008.

151. Le paragraphe qui suit montre les apports de cette loi de 2008 en rapport avec la protection des réfugiés et les lacunes qu'elle renferme.

§ 3. Loi de 2008 : ses apports en matière d'asile et des réfugiés

152. La loi de 2008 est une loi qui est détaillée si on la compare aux autres décrets-lois qui l'ont précédée. Elle compte quatre-vingt-quinze articles et est consacrée exclusivement à l'asile et à la protection des réfugiés.

A. Qualification au statut de réfugié : forces et lacunes de la loi de 2008

153. Pour ce qui est de la définition du terme réfugié, la loi de 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés prévoyait une définition élargie, laquelle définition intègre en son sein certaines

---

[182] Cfr BOB n° 11/2008, p. 1820.
[183] La loi abrogée est la loi nº 1/03 du 4 février 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés au Burundi. À son art. 22, on avait écrit le mot « Commissariat » au lieu du mot « Office ».
[184] ASF, *Analyse de la conformité des décisions de détermination du statut de réfugié au Burundi aux normes internationales*, Bujumbura, août 2014, p. 4.
[185] BOB n° 4/2009, pp. 791-795.
[186] *Id.*, pp. 795-800.
[187] BOB n° 9/2008, pp. 1633-1634.

dispositions de la Convention de Genève de 1951, de son Protocole additionnel de 1967, de la Convention de l'OUA de 1969 et des droits de l'homme.

154. Cette loi stipulait en son article 53 que « Le réfugié est toute personne se trouvant dans l'une quelconque des situations prévues à l'article 5 de la présente loi »[188]. Cet article 5 disposait :
« L'asile est la protection accordée par le Burundi à toute personne de nationalité étrangère ou sans nationalité qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ; 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.

L'asile s'entend également de la protection accordée par le Burundi, sous forme d'admission exceptionnelle au séjour, à un étranger dont la vie ou la liberté sont menacées dans son pays ou qui y est exposé à des traitements inhumains ou dégradants, lorsque ces menaces ou ces risques émanent de personnes ou de groupes distincts des autorités publiques de ce pays.

Est également considéré comme asile, la protection accordée par le Burundi à toute personne qui, du fait d'une agression, d'une occupation extérieure, d'une domination étrangère ou d'un événement troublant l'ordre public dans une partie ou dans la totalité de son pays d'origine, est obligée de quitter sa résidence habituelle pour chercher refuge dans un autre endroit à l'extérieur de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité.

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 ; on ne considère pas qu'une personne ne jouit pas de la protection du pays dont elle a la nationalité si, sans raisons valables, fondées sur une crainte justifiée, elle ne se réclame pas de la protection de l'un des pays dont elle a la nationalité »[189].

155. L'analyse de l'article 5 de la loi burundaise de 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés montre bel et bien qu'il a intégré, non seulement, la définition de la Convention de Genève et de la Convention de l'OUA, mais également celle des droits de l'homme.

156. D'après le Guide du HCR pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, la définition du réfugié énoncée dans la Convention de 1951 et le Protocole de 1967 doit, dans l'idéal, être reprise mot pour mot dans la législation nationale. Les États parties à la Convention de l'OUA sur les réfugiés doivent utiliser la définition régionale, plus vaste, du réfugié figurant dans cette Convention, tandis que les pays d'Amérique latine doivent appliquer celle inscrite dans la Déclaration de Carthagène.

---

[188] Loi n° 1/32 du 13 novembre 2008 précitée, art. 53.
[189] *Id.*, art.5.

157. La loi burundaise sur l'asile et la protection des réfugiés s'est alors conformée aux normes internationales qui exigent de mettre dans les législations nationales sur l'asile une définition élargie du terme « réfugié »[190].

158. Quoique la définition soit élargie, il arrive parfois que la demande d'asile soit rejetée ou qu'il y ait une cause d'irrecevabilité de la demande. Dans ce cas, la décision de rejet ou d'irrecevabilité de la demande d'asile conduit automatiquement au renvoi. Un tel demandeur d'asile devrait bénéficier de la protection complémentaire. Mais cette loi de 2008 n'y a pas pensé. Elle précise uniquement que lorsque la CCER rejette la demande d'asile ou qu'il y a cause d'irrecevabilité de la demande, elle peut décider le non-renvoi, surtout en cas de détresse personnelle grave, compte tenu notamment de l'intégration de l'intéressé au Burundi, des conditions familiales et de la scolarité des enfants[191].

159. Cette loi de 2008 et son ordonnance d'application portant sur les procédures de demande d'asile ne décrivaient pas le statut qui devrait être attribué au demandeur d'asile bénéficiaire d'une protection complémentaire et ne montraient pas non plus les droits auxquels il pouvait bénéficier. C'est donc ici une lacune par rapport aux exigences du Guide du HCR pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux. D'après ce Guide, les personnes qui ont besoin de formes complémentaires de protection sont susceptibles, à l'instar des réfugiés, de ne pas pouvoir retourner dans leur pays pendant un certain nombre d'années. Afin de leur permettre entre-temps de mener une vie digne, il leur faut bénéficier, entre autres droits, d'un statut juridique sûr, de l'accès au marché du travail, de titres d'identité et de voyage ainsi que de la possibilité de retrouver les membres de leur famille[192]. Quant au Comité exécutif du HCR, il encourage les États, dans l'octroi de formes complémentaires de protection aux personnes qui en ont besoin, à garantir le niveau le plus élevé possible de stabilité et de sécurité, les droits humains et les libertés fondamentales de ces personnes sans discrimination, compte tenu des instruments internationaux pertinents, et dans le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant et du principe de l'unité familiale[193].

160. Tous les demandeurs d'asile ne bénéficient pas nécessairement de la protection en tant que réfugiés, soit qu'ils ne remplissent pas les conditions, ou soit qu'ils ne la méritent pas. Pour les demandeurs d'asile qui ne méritent pas la protection, la Convention de Genève de 1951 a prévu les conditions d'exclusion. On les trouve en son article 1. F de même qu'à l'article 1 (5) de la Convention de l'OUA. La loi burundaise de 2008 les a intégrées en son article 6[194]. La condition

---

[190] HCR, « Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux », *op.cit.*, p. 64 ; HCR, « PROTECTION DES RÉFUGIÉS : Guide sur le droit international relatif aux réfugiés », *op.cit.*, p. 107.

[191] Loi n° 1/32 du 13 novembre 2008 précitée, art. 36.

[192] HCR, « Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux », *op.cit.*, p. 161.

[193] Conclusion n° 103 (LVI) *Fourniture d'une protection internationale, y compris moyennant les formes de protection complémentaires*, Comité exécutif du HCR, 2005, n, *op.cit.*, p. 288.

[194] D'après cet article, le droit de chercher asile au Burundi et d'y bénéficier de l'asile ne peut être invoqué par des personnes dont on a des raisons sérieuses de penser que :

qui dit qu'il est recommandé d'adopter mot pour mot la formulation de la Convention de 1951 pour traiter de ces questions complexes a été respectée. Il est vrai, la loi burundaise sur l'asile ne revenait pas sur les points[195] D et E de la Convention de Genève, mais cela se comprend d'une part parce que la personne qui bénéficie actuellement d'une protection ou d'une assistance de la part d'un organisme ou d'une institution des Nations Unies autre que le HCR ne peut pas chercher une autre protection tant que la première n'a pas cessé (ici, on peut penser à l'UNRWA) ; d'autre part parce qu'une personne considérée par les autorités burundaises comme ayant les droits et les obligations attachés à la possession de la nationalité burundaise ne peut pas être protégée au Burundi en tant que réfugié alors qu'il est Burundais comme tel. Comme le législateur burundais avait en face les clauses d'exclusion contenues dans l'article 1. D, E et F de la Convention de 1951, et l'article 1 (5) de la Convention de l'OUA, il a ainsi pris la disposition de l'OUA qui fait aussi partie de la Convention de Genève. Soulignons que ces clauses d'exclusion figurent dans les éléments fondamentaux qui doivent être intégrés dans toute législation nationale relative aux réfugiés[196].

161. Pour ce qui est des clauses de cessation du statut de réfugié, la loi burundaise de 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés prévoyait, en son article 60, onze cas[197] qui mettent fin au

---

1. 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 ;
2. elles ont commis un crime grave de droit commun en dehors du pays d'accueil avant d'y être admises comme réfugiés ;
3. elles se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et principes des Nations Unies et de l'Union Africaine.

[195] Ces points D et E de l'article 1er de la Convention de Genève de 1951 portant statut de réfugié, stipulent ce qui suit :
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.

[196] HCR, « Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux », *op.cit.*, p. 64.

[197] Cet article 60 de la loi burundaise sur l'asile et la protection des réfugiés dispose que le statut de réfugié reconnu à une personne prend fin si cette personne :
1. s'est volontairement réclamée à nouveau de la protection du pays dont elle a la nationalité ;
2. ayant perdu sa nationalité, l'a volontairement recouvrée ;
3. a acquis une nouvelle nationalité et jouit de la protection du pays dont elle a acquis la nationalité ;
4. est retournée volontairement s'établir dans le pays qu'elle a quitté ou hors duquel elle est demeurée de crainte d'être persécutée ;
5. du fait que 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 ;
6. n'ayant pas de nationalité, du fait que 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 ;
7. a porté atteinte à la sécurité intérieure ou extérieure du Burundi telle que définie par les dispositions du Code pénal ou s'il les compromet gravement ;
8. a obtenu dans un autre pays l'asile ou l'autorisation d'y résider à demeure ;
9. y renonce ;
10. fait l'objet d'une mesure d'expulsion conformément à l'article 78 ;

statut de réfugié. Pourtant, dans les éléments indispensables de la législation nationale relative aux réfugiés, il est recommandé que les listes des clauses de cessation trouvées à l'article 1. C de la Convention de 1951 et l'article 1 (4) de la Convention de l'OUA sont exhaustives et que la législation nationale ne devrait ni les modifier ni les développer. Curieusement, contrairement à cette recommandation, la loi burundaise sur l'asile et la protection des réfugiés allait jusqu'à onze cas de perte du statut de réfugié au moment où la Convention de Genève de 1951 en prévoit seulement six et la Convention de l'OUA sept.

162. Tout ce qui vient d'être développé est valable pour les demandes individuelles du statut de réfugié. Qu'en est-il en cas de réfugiés arrivant en grand nombre ? La loi de 2008, respectait-elle les normes exigées par les textes internationaux et le *soft law* du HCR ? Le point qui suit va apporter la réponse à cette série de questionnements.

B. Loi de 2008 et le respect des normes applicables en cas d'afflux massif

163. Dans la plupart des pays africains, les personnes qui demandent l'asile fuient l'insécurité dans leur pays d'origine. Parfois, elles arrivent en grand nombre et les pays d'accueil sont obligés de mettre en place des structures adaptées pour leur accueil. La Convention de l'OUA constitue une réponse humanitaire au caractère individuel et massif du problème des réfugiés en Afrique. Il s'agit de l'approche collective de la part des pays membres de l'OUA à l'égard de la réception et de la protection des réfugiés, conformément à leurs législations nationales[198].

164. Le législateur burundais de 2008 y avait pensé et avait inséré dans la loi les dispositions applicables en cas d'afflux massif. Ainsi, en cas d'afflux massif, la loi burundaise de 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés stipulait en son article 82 que suite à l'arrivée massive sur le territoire burundais de personnes fuyant un danger à cause d'une des circonstances visées à l'article 81 (la guerre internationale, la guerre civile ou lors de situations de violence généralisée), le ministre ayant l'intérieur dans ses attributions accordait collectivement à ces personnes le statut de réfugié *prima facie* après un délai maximum de six mois. Il n'y a donc pas de discrimination dans ce groupe. Mais la Commission *ad hoc* désignée par le ministre ayant l'intérieur dans ses attributions devait s'assurer particulièrement du caractère civil des camps d'hébergement et veiller à la séparation des ex-combattants des réfugiés[199]. Le législateur burundais s'est conformé ainsi à la recommandation du Comité exécutif du HCR qui dit qu'en cas d'arrivées nombreuses, les personnes en quête d'asile doivent être admises dans les États où elles cherchent refuge d'abord et si l'État concerné n'est pas en mesure de les

11. a obtenu la nationalité burundaise.

[198] HCR, « Groupe de travail sur les solutions et la protection : Personnes couvertes par la Convention de l'OUA et la Déclaration de Carthagène sur les réfugiés », disponible à l'adresse : https://www.unhcr.org/fr/excom/scip/4b30a585e/personnes-couvertes-convention-loua-regissant-aspects-propres-problemes.html, (consulté le 6 juin 2022).

[199] Loi n° 1/32 du 13 novembre 2008 précitée, art. 85, 3.

admettre à titre durable, il doit toujours les admettre au moins à titre temporaire et leur offrir sa protection[200].

165. La loi de 2008 prévoyait aussi que la procédure spéciale relative à l'octroi du statut de réfugié *prima facie* s'appliquait s'il y a afflux massif de demandeurs d'asile et que les moyens requis pour déterminer le statut de chacun sur une base individuelle dépasse la capacité des structures existantes ; s'il existe une présomption que la grande majorité des membres de ce groupe répondent individuellement aux critères d'éligibilité au statut de réfugié ; et s'il y a urgence de protéger et d'assister les membres de ce groupe[201]. L'existence de ces trois conditions était constatée par le ministre ayant l'intérieur dans ses attributions, suite à l'avis du Président de la CCER[202]. Dans ce cas, le ministre ayant l'intérieur dans ses attributions désignait par ordonnance une Commission *ad hoc* qui était chargée de gérer ces demandeurs d'asile, sous la supervision de la Commission consultative[203]. Cette Commission *ad hoc*, composée des autorités locales et de l'ONPRA, était chargée notamment de l'enregistrement des personnes concernées ; de la coopération avec les autorités de la PAFE pour la délivrance de permis de séjour temporaires ; et de l'organisation de l'assistance humanitaire[204].

166. Soulignons que cette Commission devait, dans un délai de quinze jours de sa mise en place, transmettre au ministre une proposition contenant particulièrement la description des groupes spécifiques des personnes auxquelles allait s'appliquer la reconnaissance du statut de réfugié *prima facie* ainsi que la liste de ces personnes ; l'examen de la situation dans le pays d'origine et l'ampleur des mouvements de personnes bénéficiant de la reconnaissance du statut de réfugié ; la nécessité d'une reconnaissance collective du statut de réfugié ; et les mesures à prendre pour l'aide d'urgence et pour assurer la sécurité et la protection de ces personnes, notamment l'éloignement de la frontière du pays d'origine et la séparation des ex-combattants des réfugiés[205].

167. À son tour, le ministre de l'Intérieur devait, dans un délai maximum de six mois après la mise en place de la Commission *ad hoc*, signer une ordonnance ministérielle accordant collectivement à ces personnes le statut de réfugié *prima facie*. L'ONPRA délivrait une carte d'identité de réfugié aux personnes concernées[206].

168. Cette loi de 2008 prévoyait également qu'en attendant l'aboutissement de la procédure de reconnaissance du statut de réfugié *prima facie*, la Commission consultative accordait aux réfugiés *prima facie* un titre de séjour temporaire, valable pour trois mois et renouvelable une seule fois, dont le modèle était déterminé par ordonnance du ministre ayant l'intérieur dans ses

---

[200] Conclusion n° 22 (XXXII) *Protection des personnes en quête d'asile en cas d'arrivées massives*, Comité exécutif du HCR, 1981, II, A, 1, *op.cit.*, p. 47.
[201] Ordonnance ministérielle n° 530/442 du 7 avril 2009 précitée, art. 33.
[202] *Id.*, art. 34.
[203] Loi n° 1/32 du 13 novembre 2008 précitée, art. 85.
[204] Ordonnance ministérielle n° 530/442 du 7 avril 2009 précitée, art. 36.
[205] *Id.*, art. 37.
[206] *Id.*, art. 38.

attributions[207]. Mais, après un délai maximum de 6 mois, le ministre de l'Intérieur, sur la base du rapport de la Commission *ad hoc*, signait une ordonnance ministérielle qui accordait collectivement à ces personnes le statut de réfugié *prima facie*. Dans ce cas, ils jouissaient d'une protection comme les autres réfugiés et recevaient même une carte d'identité de réfugié délivrée par l'ONPRA.

169. La Commission *ad hoc*, désignée par ordonnance du ministre ayant l'intérieur dans ses attributions, avait pour mission de […] prendre toutes les mesures que commandent les circonstances pour assurer notamment la sécurité, l'hébergement, l'alimentation et les soins médicaux nécessaires aux personnes arrivées massivement[208]. Pour ce, elle recherchait une collaboration humanitaire rapide et efficace pour s'assurer de tout concours susceptible de l'aider à assurer sa mission[209]. Ces réfugiés *prima facie* étaient logés dans les camps qui leur étaient assignés par la Commission *ad hoc*. Ces lieux devaient être suffisamment éloignés des frontières du pays d'origine pour que la sécurité des réfugiés soit bien assurée[210].

170. Il est vrai, face à un afflux important de réfugiés, le pays concerné ne peut pas supporter à lui seul la prise en charge de ces réfugiés et la solidarité internationale peut paraître plus que nécessaire. C'est ainsi que la loi de 2008 prévoyait en son article 92 que lorsque les autorités burundaises éprouvaient des difficultés à donner ou à continuer de donner l'asile, notamment si un afflux important de réfugiés se dessinait, elles envisageraient par l'intermédiaire du HCR ou toute autre institution qui lui succéderait, les mesures qu'il y avait lieu de prendre, dans un esprit de solidarité internationale.

171. Enfin, il y avait également possibilité de regroupement familial en cas d'afflux massif. Ainsi, à moins qu'une circonstance particulière ne s'y opposait, le statut de réfugié *prima facie* était accordé au conjoint de la personne soumise au statut et à leurs enfants mineurs, lorsque la famille avait été séparée par suite de l'un des événements visés à l'article 81 (la guerre internationale, la guerre civile ou lors de situations de violence généralisée), et si elle entendait se réunir au Burundi[211]. Par ailleurs, l'article 84 de la même loi stipulait que l'enfant né au Burundi d'une personne jouissant du statut de réfugié *prima facie* se voyait accordé automatiquement ce statut. La loi burundaise de 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés était donc favorable pour le regroupement familial des réfugiés *prima facie*.

172. L'observation à faire est que le législateur burundais de l'époque avait essayé d'adapter la loi burundaise sur l'asile et la protection des réfugiés aux normes minima de traitement pour les réfugiés arrivant en grand nombre.

173. Les demandeurs d'asile, après avoir été reconnus comme réfugiés, doivent être protégés dans le pays d'accueil. Pour que cette protection soit effective, une série de droits doivent leur

---

[207] Loi n° 1/32 du 13 novembre 2008 précitée, art. 87.
[208] *Id.*, art. 85, § 3.
[209] *Id.*, art. 86.
[210] *Id.*, art. 88.
[211] *Id.*, art. 83.

être garantis. Le point qui suit s'attelle à analyser si la loi de 2008 avait respecté les normes exigées pour les droits à garantir aux demandeurs d'asile.

C. Statut social et juridique des réfugiés

174. Les réfugiés, tout comme les demandeurs d'asile, jouissent, dans le pays d'accueil, du droit au non-refoulement. C'est un droit qui leur est fondamental, car il leur garantit de rester dans le pays d'accueil. À côté de ce droit au non-refoulement, ils jouissent également de tout un éventail d'autres droits découlant de la Convention de 1951 et, plus généralement, du droit international des droits de l'homme. Ce sont ces droits qui seront analysés dans les développements qui vont suivre pour voir si le législateur burundais de 2008 les avait intégrés dans la loi sur l'asile et la protection des réfugiés.

175. Commençons notre analyse sur le droit à la pratique de la religion et l'instruction religieuse. On ne trouve nulle part dans la législation burundaise de 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés une disposition pareille alors qu'il était recommandé qu'aucune réserve ne soit admise[212]. Par ailleurs, la Convention de Genève de 1951 stipule en son article 4 que, par rapport à ce droit, les réfugiés doivent bénéficier d'un traitement identique à celui accordé aux nationaux[213].

176. Pour l'enseignement public élémentaire, la loi de 2008 prévoyait que le réfugié bénéficie du même traitement que les Burundais en ce qui concerne l'enseignement primaire[214]. Cette disposition est par ailleurs conforme à la réserve formulée lors de l'adhésion au protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés. Cette réserve précise que les stipulations figurant à l'article 22 de la Convention de Genève de 1951 ne sont acceptées, en ce qui concerne l'enseignement primaire, que dans la mesure où elles s'appliquent à l'enseignement public, à l'exclusion de l'enseignement privé[215]. Quant à l'enseignement autre que 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 ; la loi de 2008 prévoyait que le réfugié bénéficie d'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[216].

177. Pour ce qui est de l'assistance publique, la loi burundaise de 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés revenait seulement sur l'assistance administrative en stipulant en son article 69 que lorsque l'exercice d'un droit par un réfugié nécessitait normalement le concours d'autorités

---

[212] HCR, « Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux », *op.cit.*, p. 220.
[213] L'article 4 de la Convention de Genève de 1951 est formulé ainsi qui suit :
« Les États 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 ».
[214] Loi n° 1/32 du 13 novembre 2008 précitée, art. 67.
[215] Décret-loi n° 1/45 du 7 août 1969 portant adhésion au protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés, *in B.O.B n° 10/1969, p. 287.*
[216] Loi n° 1/32 du 13 novembre 2008 précitée, art. 68.

étrangères auxquelles il ne pouvait recourir, les autorités burundaises veillaient à ce que ce concours lui soit fourni, soit par leurs propres services, soit par une autorité internationale sur demande de l'autorité nationale[217]. Or, pour ce qui est de l'assistance publique, l'article 23 de la Convention de Genève stipulait que les États contractants accorderaient aux réfugiés résidant régulièrement sur leur territoire le même traitement en matière d'assistance et de secours public qu'à leurs nationaux.

178. Pour ce qui est du droit au travail, la loi burundaise de 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés disposait que les mesures restrictives imposées aux étrangers ou à l'emploi d'étrangers pour la protection du marché national du travail n'étaient pas applicables aux réfugiés[218]. Ils pouvaient alors concourir, en même temps que les nationaux, aux opportunités de travail ouvertes dans la mesure du possible. Cette même loi ajoutait que pour l'exercice d'une activité professionnelle libérale, le bénéficiaire du statut de réfugié était assimilé à un étranger ressortissant du pays qui avait passé avec le Burundi la Convention d'établissement la plus favorable en ce qui concerne l'activité engagée. Cette loi de 2008 ajoutait que lorsque les lois, règlements ou conventions exigeaient une condition de réciprocité, celle-ci était considérée de plein droit comme remplie par le bénéficiaire du statut de réfugié, quelle que soit la durée de son séjour[219].

179. Quant à la sécurité sociale, aucune disposition n'y était réservée. Il en est de même pour le droit d'ester en justice. La loi burundaise de 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés était muette sur cela alors que la norme internationale ordonne qu'il n'y ait aucune réserve sur ce droit d'ester en justice.

180. Les autres droits sur lesquels revenait la loi burundaise de 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés sont notamment les droits découlant du statut personnel (article 64), le droit aux soins de santé (article 67), les pièces d'identité (article 71), les titres de voyage (article 72), la liberté de circulation (article 74) ainsi que le droit aux transferts des avoirs (article 75). Par contre, le droit à l'assistance juridique, le droit à la propriété mobilière et immobilière[220], le droit à la propriété intellectuelle et industrielle[221], les droits d'association[222], le rationnement[223], le logement[224], ainsi que les charges fiscales[225] n'avaient pas été intégrés dans cette loi.

181. Quant aux obligations, la loi burundaise de 2008 stipulait en son article 56 que tout réfugié a, à l'égard du Burundi, des devoirs qui comportent particulièrement l'obligation de se conformer aux lois et aux règlements ainsi qu'aux mesures prises pour le maintien de l'ordre

---

[217] Loi n° 1/32 du 13 novembre 2008 précitée, art. 69.
[218] *Id.*, art. 65.
[219] *Id.*, art. 66.
[220] *Id.*, art. 13.
[221] Convention de Genève de 1951 précitée, art. 14.
[222] *Id.*, art. 15.
[223] *Id.*, art. 20.
[224] *Id.*, art. 21.
[225] *Id.*, art. 29.

public. C'est une disposition qui se conforme complètement à celle prévue par l'article 2 de la Convention de Genève.

182. La loi burundaise de 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés prévoyait également en son article 76 que « du fait de leur entrée ou de leur séjour irréguliers, il n'est pas appliqué de sanctions pénales aux demandeurs d'asile qui, arrivant directement du territoire où leur vie ou leur liberté était menacée au sens de l'article 5, entrent ou se trouvent sur le territoire national sans autorisation, sous réserve qu'ils se présentent sans délai aux autorités et leur exposent des raisons valables de leur entrée ou présence irrégulières ». Comme les réfugiés quittent souvent leurs pays d'origine sans aucune préparation, ils entrent d'une façon irrégulière dans le pays d'accueil. Ils n'ont pas le temps de réunir les documents de voyage, de demander les visas ; et cela se comprend aisément, car ils fuient soit la guerre, soit la persécution ou d'autres menaces à leur vie. Ce sont des craintes qui ne laissent pas à une personne un temps de préparation. Exiger dès lors à ces demandeurs d'asile d'être en ordre en rapport avec les documents de voyage serait injuste à leur égard. Mais il faut, une fois arrivés sur le territoire d'un État tiers, « qu'ils se présentent sans délai aux autorités et leur exposent des raisons reconnues valables de leur entrée ou présence irrégulières »[226].

183. Soulignons que cette loi de 2008 parlait également du refoulement des demandeurs d'asile aux articles 19, 20, 21 et de l'expulsion d'un réfugié aux articles 78, 79 et 80.

184. Les réfugiés, tout comme les nationaux, ont besoin de circuler. Pour jouir de ce droit à la liberté de circulation, il faut avoir les documents d'identité et les titres de voyage. Le législateur burundais de 2008 avait prévu ces documents aux articles 70 à 73 de la loi burundaise de 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés. L'article 71 de cette loi stipulait que les autorités burundaises délivraient des pièces d'identité à tout réfugié se trouvant sur le territoire burundais. Quant aux titres de voyages, l'article 72 de cette même loi stipulait que les autorités burundaises délivraient aux réfugiés résidant régulièrement sur le territoire national des titres de voyage destinés à leur permettre de voyager hors du territoire burundais, à moins que des raisons impérieuses de sécurité nationale ou d'ordre public ne s'y opposaient. Mais les autorités burundaises devaient demander l'avis au HCR avant la délivrance du titre de voyage[227].

185. La confidentialité fait partie des principes à respecter pendant la procédure d'asile. Cette confidentialité est essentielle à l'instauration d'un climat de sécurité et de confiance propice à la révélation de tous les renseignements nécessaires pour que la demande soit dûment évaluée[228]. Dans le cadre de cette confidentialité, l'article 43 de la loi burundaise de 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés stipulait que la CCER et le CR étaient autorisés à communiquer des données personnelles aux autorités étrangères et aux organisations internationales chargées de tâches dans ce cadre, pour autant que l'État ou l'organisation internationale en question garantisse une protection équivalente des données transmises. Cette

[226] Convention de Genève de 1951 précitée, art. 31, § 1.
[227] Loi n° 1/32 du 13 novembre 2008 précitée, art. 72, al. 2.
[228] HCR, « Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux », *op.cit.*, p. 173.

loi ne précisait pas la forme de la garantie de protection de ces données. De plus, l'article 45 prévoyait aussi que la CCER pouvait permettre aux autorités de la police, au CR et aux postes-frontières d'accéder aux données qu'elle a saisies ou fait saisir dans le système d'enregistrement, pour autant que cela soit indispensable à l'accomplissement de leurs missions officielles. Mais il était interdit de communiquer à l'État d'origine ou de provenance des données personnelles relatives à un demandeur d'asile ou à un réfugié reconnu[229]. Il n'y a pas de règles sans exception, il pouvait arriver des cas où la communication de ces données à l'État d'origine s'imposait. La situation dans laquelle ces données personnelles pouvaient être communiquées à l'État d'origine, c'était notamment lorsque la décision de renvoi était exécutoire. Dans ce cas, l'autorité compétente était autorisée, afin de se procurer les documents de voyage nécessaires à l'exécution de la décision de renvoi, à prendre contact avec les autorités de l'État d'origine ou de provenance et à leur communiquer les données personnelles nécessaires à l'établissement desdits documents[230].

186. Comme on le voit, ni la loi, ni les textes d'application ne précisaient pas l'engagement de confidentialité envers l'officier de protection qui manipule ces données au quotidien. Pourtant, le Guide du HCR pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux mentionne que l'ensemble du personnel, y compris les gardes-frontières, le personnel de sécurité, le personnel des centres d'accueil, les conseillers, les interprètes, les conseillers juridiques et le personnel de santé qui sont au contact des demandeurs d'asile et des réfugiés sont tenus de respecter le caractère confidentiel des renseignements communiqués par les demandeurs d'asile et les réfugiés ou les concernant[231]. Il aurait fallu que la loi leur réserve une disposition qui précise la sanction en cas de violation du secret de ces données personnelles. Dans les autres services où les agents détiennent des secrets professionnels, ils doivent prêter serment à l'entrée dans leurs fonctions.

187. Nous remarquons aussi que le principe relatif à la protection des données et les normes des droits de l'homme qui exige que les données personnelles sensibles restent confidentielles et ne puissent être communiquées à des tiers sans le consentement exprès de l'intéressé[232] n'avaient pas été mis dans cette loi de 2008. Il n'y avait aucune disposition qui précise que pour communiquer ces données, que ce soit à la police, aux gardes-frontières ou autres, le demandeur d'asile devait donner son consentement.

188. Au regard des précédents développements sur le principe de confidentialité, disons que la loi burundaise de 2008 avait essayé de se conformer, autant que faire se peut, au Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux qui ordonne que la confidentialité des informations personnelles doit être préservée. Les informations personnelles sur les demandeurs d'asile ou les réfugiés ne doivent généralement

---

[229] Loi n° 1/32 du 13 novembre 2008 précitée, art. 46.
[230] *Id.*, art. 47.
[231] HCR, « Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux », *op.cit.*, p. 175.
[232] *Id.*, p. 173.

pas être communiquées à d'autres parties, et notamment pas au pays d'origine, car cela risque de mettre en danger leur sécurité ou celle de membres de leur famille ou de personnes qui leur sont associées[233].

189. Pour ce qui est du regroupement familial, l'article 41 de la loi burundaise de 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés précisait que si les ayants droit définis aux articles 38 et 39 (conjoint du réfugié et leurs enfants mineurs ainsi que d'autres proches parents d'un réfugié vivant au Burundi) avaient été séparés par la fuite et se trouvaient à l'étranger, leur entrée au Burundi serait autorisée sur demande. Cet article se conforme ainsi au Guide sur le droit international des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux qui précise que la famille, unité fondamentale de la société, a droit à une protection de la part de la société et des pouvoirs publics[234].

190. Pour ce qui est de l'intérêt supérieur de l'enfant, cette loi de 2008 n'y réservait aucune disposition. Elle précisait seulement que l'enfant né au Burundi de parents réfugiés obtenait également le statut de réfugié[235] sans revenir sur la situation dans laquelle les enfants étaient demandeurs d'asile.

191. Quant aux solutions durables, seul l'article 58 de cette loi stipulait que les autorités habilitées facilitaient, dans toute la mesure du possible, l'assimilation et la naturalisation des réfugiés. Elles s'efforçaient notamment d'accélérer la procédure de naturalisation et de réduire, dans toute la mesure du possible, les taxes et les frais de cette procédure. Le Guide sur la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux précise qu'il est important d'instaurer des mesures pour faciliter la possibilité pour les réfugiés d'être autosuffisants en attendant une solution durable, et de créer un cadre juridique et des systèmes pour garantir que les réfugiés puissent jouir davantage de droits à mesure que le temps passe et que toutes les solutions, y compris le rapatriement librement consenti et l'intégration dans le pays d'asile, puissent être mises en place dans la sécurité et la dignité[236].

192. *Last but not least*, pour ce qui est de la coopération avec le HCR, l'article 90 de la loi burundaise de 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés disposait que les autorités burundaises coopéraient avec le HCR, 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 la Convention de Genève du 28 juillet 1951. L'article 91 poursuivait en disant qu'afin de permettre au Haut Commissariat ou à toute autre institution des Nations Unies qui lui succéderait, de présenter des rapports aux organes des Nations Unies, les

---

[233] HCR, « Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux », *op.cit.*, p. 68 ; Conclusion du Comité exécutif n° 91 (LII) *Enregistrement des réfugiés et des demandeurs d'asile*.
[234] HCR, « Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux », *op.cit.*, p. 224.
[235] Loi n° 1/32 du 13 novembre 2008 précitée, art. 40.
[236] HCR, « Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux », *op.cit.*, p. 68 ; Convention de 1951, art. 34 ; Conclusions du Comité exécutif n° 101 (LV) sur les *questions relatives à la sécurité juridique dans le contexte du rapatriement librement consenti des réfugiés*, 104 (LVI) *sur l'intégration sur place* et n° 112 sur la *coopération internationale sous l'angle de la protection et des solutions*.

autorités burundaises fourniraient dans la forme appropriée les informations et les données statistiques demandées relatives au statut des réfugiés ainsi qu'à la mise en œuvre de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 et de la présente loi et ses mesures d'application. Les deux dispositions montrent que cette loi de 2008 se conformait au prescrit du guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux qui exprime que, dans la législation nationale, des dispositions spécifiques doivent porter sur la coopération avec le HCR et la facilitation de son rôle de surveillance, notamment en fournissant des informations et des données statistiques sur le statut des réfugiés dans le pays, la mise en œuvre des traités internationaux relatifs aux réfugiés, et sur les lois, règlements et décrets portant sur les réfugiés[237].

193. Après le regard sur les droits qui étaient garantis par la loi burundaise de 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés, nous allons analyser la procédure de reconnaissance du statut de réfugié qui était prévue par cette même loi.

D. Procédure de détermination du statut de réfugié

194. La loi burundaise de 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés a le mérite d'avoir conduit à la mise en place de l'institution nationale d'asile et des instances chargées de la détermination du statut de réfugié. C'est à travers ces structures que se déroule le processus de détermination du statut de réfugié. Passons alors à la description de la procédure de détermination du statut de réfugié qui était prévue par la loi de 2008.

195. La loi burundaise de 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés prévoyait, comme il en est d'ailleurs actuellement, deux instances d'asile : la CCER et le CR. L'article 2, litera b) de l'ordonnance d'application de cette loi et portant composition, organisation et fonctionnement de la CCER et du CR stipulait que la CCER était chargée d'étudier et décider des demandes de statut de réfugié ainsi que de toute situation d'afflux de réfugiés ou de demandeurs d'asile, conformément aux normes et aux pratiques internationales en vigueur. L'article 23 de la même ordonnance poursuivait en disant que le CR recevait et examinait les recours formulés par les demandeurs d'asile contre les décisions négatives de la CCER. Il évaluait notamment s'il y avait des violations du droit, notamment par abus ou excès dans l'exercice du pouvoir d'appréciation ; et des erreurs de fait, notamment leur établissement inexact ou incomplet, y compris l'apport de nouveaux éléments. La même ordonnance prévoyait la composition, l'organisation et le fonctionnement de ces deux instances. L'article 3 de cette ordonnance stipulait que la CCER était composée de neuf membres répartis comme suit : un représentant du ministère ayant l'Intérieur dans ses attributions, président ; un représentant du ministère ayant la Sécurité publique dans ses attributions, vice-président ; un représentant du ministère ayant les Relations extérieures dans ses attributions, ou son suppléant ; un représentant du ministère ayant la Justice dans ses attributions, ou son suppléant ; un représentant du ministère ayant les droits de la personne humaine dans ses attributions, ou son suppléant ; un représentant

[237] HCR, « Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux », *op.cit.*, p. 65 ; Convention de 1951, art. 35 ; Protocole de 1967, art. II ; Convention de l'OUA de 1969, art. VIII.

du ministère ayant l'Éducation nationale dans ses attributions, ou son suppléant ; un représentant du ministère ayant le Travail dans ses attributions, ou son suppléant ; un représentant du Service national des renseignements, ou son suppléant ; un représentant du Commissariat général de la police de l'air, des frontières et des étrangers, ou son suppléant. Quant à l'article 25, il stipulait que le CR était composé d'un représentant du ministère ayant l'intérieur dans ses attributions, le Président, d'un représentant du ministère ayant la Justice dans ses attributions, le Vice-président ainsi que d'un représentant d'une association représentative de défense des droits humains.

196. Vu cette composition, l'expérience et les connaissances dans le domaine de la protection des réfugiés sont à douter dans la mesure où les membres de la CCER et du CR provenaient de différents ministères et ni la loi ni ses ordonnances d'applications n'exigeaient cette expérience et ces connaissances.

197. Pour ce qui est de la procédure applicable, elle était prévue par l'ordonnance ministérielle n° 530/442 du 7 avril 2009 portant mesures d'application de la loi n° 1/32 du 13 novembre 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés au Burundi et portant sur les procédures de demande d'asile.

198. La mise en place de ces deux instances d'asile se conforme au Guide sur la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux qui dit que la demande doit être examinée dans le cadre de procédures spécialement établies par une autorité clairement définie et par un personnel qualifié ayant les connaissances et l'expérience voulues, ainsi qu'une bonne connaissance des vulnérabilités, des difficultés et des besoins particuliers des demandeurs d'asile[238].

199. Pour ce qui est des délais, la loi burundaise sur l'asile et la protection des réfugiés stipulait que la demande d'asile devait être déposée dans les trente jours qui suivaient l'arrivée du demandeur d'asile sur le territoire burundais[239]. Si le délai de trente jours expirait avant le dépôt de la demande d'asile, la demande d'asile était irrecevable à moins qu'un cas de force majeure ne justifie l'impossibilité de présenter la demande dans les délais[240]. En cas d'irrecevabilité de la demande d'asile constatée par l'ONPRA, celui-ci transmettait le dossier aux autorités de la Police de l'Air, des Frontières et des Étrangers (PAFE) qui procédaient à l'étude du dossier pour admission de la personne à un autre statut ou à son éloignement du territoire[241]. Une telle demande d'asile n'était pas transmise à la CCER pour analyse. Ce n'est que lorsque la demande avait été faite dans les délais qu'elle pouvait suivre son cours normal. L'application stricte de ces délais conduisait au risque de refouler le demandeur d'asile avant d'être entendu.

---

[238] HCR, « Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux », *op.cit.*, p. 171.
[239] Ordonnance ministérielle n° 530/442 du 07/4/2009 précitée, art. 1er.
[240] *Id.*, art. 2.
[241] *Id.*, art. 3.

200. La loi burundaise sur l'asile et la protection des réfugiés revenait sur les critères de crédibilités en ses articles 9 et 10[242]. Même si ces critères étaient formulés d'une manière négative, il ressort de ces deux articles que le demandeur devait : apporter les éléments établissant ses craintes de persécution[243] ; présenter un récit circonstancié et personnalisé[244] ; introduire une demande cohérente, sans contradiction et vraisemblance[245] ; remettre aux autorités, dans un délai de 48 heures après le dépôt de la demande d'asile, ses documents de voyage ou d'autres documents permettant de l'identifier[246]. Pour ce qui est de la vraisemblance, la loi burundaise sur l'asile et la protection des réfugiés stipulait que la qualité de réfugié était vraisemblable lorsque l'autorité burundaise estimait que celle-ci était hautement probable. N'étaient donc pas vraisemblables notamment les allégations qui, sur des points essentiels, n'étaient pas suffisamment fondées, qui étaient contradictoires, qui ne correspondaient pas aux faits ou qui reposaient de manière déterminante sur des moyens de preuve faux ou falsifiés[247].

201. Pour ce qui est des délais, le demandeur d'asile était tenu, après notification, de formuler son recours sans tarder. Sous peine de forclusion, tout recours contre une décision négative de la CCER devait être formulé dans les vingt jours ouvrables à partir de la notification de la décision[248]. Un délai supplémentaire pouvait être accordé si celui qui introduisait un recours,

---

[242] Article 9 : Une crainte de persécution est manifestement dénuée de fondement si :
1. la crainte est hors-champ de la Convention de Genève et de la Convention de l'OUA ;
2. le demandeur d'asile n'apporte aucun élément établissant ses craintes de persécution ;
3. sous réserve des dispositions de l'article 1, points 2 et 3 de la Convention de l'OUA, le récit n'est ni circonstancié, ni personnalisé ;
4. la demande est dépourvue de crédibilité en raison de son incohérence, de sa contradiction ou de son invraisemblance ;
5. le demandeur a déjà fait l'objet d'une procédure d'asile au Burundi qui s'est terminée par une décision négative ; a retiré sa demande ou est entré, durant la procédure d'asile, dans son État d'origine ou de provenance, à moins que l'audition ne fasse apparaître que des faits propres à motiver la qualité de réfugié se sont produits dans l'intervalle.
Article 10 : La demande repose sur une fraude délibérée ou constitue un recours abusif aux procédures d'asile si le demandeur :
1. a trompé les autorités sur son identité ou maintien une fausse identité lors de son audition ;
2. ne remet pas aux autorités, dans un délai de 48 heures après le dépôt de la demande d'asile, ses documents de voyage ou d'autres documents permettant de l'identifier ; cette disposition n'est applicable ni lorsque le requérant rend vraisemblable que, pour des motifs excusables, il ne peut pas le faire, ni s'il existe des indices de persécution qui ne sont pas manifestement sans fondement ;
3. fait délibérément une fausse déclaration verbale ou écrite au sujet de la demande ;
4. omet délibérément de signaler une demande d'asile déposée dans un ou plusieurs autres pays ;
5. a fait des demandes multiples ;
6. peut retourner dans un pays où il avait déjà introduit une procédure d'asile ;
7. a fait une demande dilatoire ;
8. jouit déjà du droit d'asile dans un autre pays ;
9. omet de s'acquitter des obligations imposées par la réglementation burundaise sur l'asile ;
10. séjournant illégalement au Burundi, a présenté une demande d'asile dans l'intention manifeste de se soustraire à l'exécution imminente d'une expulsion ou d'un renvoi ;
11. une telle intention est présumée lorsque le dépôt de la demande d'asile précède ou suit de peu une arrestation, une procédure pénale ou l'exécution d'une peine ou une décision de renvoi.
[243] Loi n° 1/32 du 13 novembre 2008 précitée, art. 9, § 2.
[244] *Id.*, art. 9, § 3.
[245] *Id.*, art. 9, § 4.
[246] *Id.*, art. 10, § 2.
[247] *Id.*, art. 3.
[248] Ordonnance ministérielle n° 530/443 du 07/4/2009 précitée, art. 29.

ou son mandataire, en faisait la demande avant la fin des délais de recours, pour cas de force majeure[249]. Ces délais couraient aussi vis-à-vis du CR. En effet, sauf cas de force majeure, le CR devait se prononcer sur le recours sur la base du dossier dans un délai maximum d'un mois[250].

202. La procédure burundaise de recours n'offrait pas suffisamment de garanties au demandeur d'asile débouté en première instance, car le recours était adressé devant la même autorité qu'en première instance : l'ONPRA. Concrètement, la demande d'asile était déposée à l'ONPRA[251]. Après le dépôt de la demande, l'officier de protection de l'ONPRA menait l'entretien avec le demandeur d'asile, confectionnait le dossier et proposait son avis[252] par rapport à la reconnaissance ou au rejet du statut de réfugié. Il présentait alors ce dossier pendant l'audience à la CCER. Après analyse du dossier, la CCER pouvait ainsi reconnaître ou rejeter le statut de réfugié. En principe, la CCER n'était pas tenue de prendre en considération l'avis de l'ONPRA (à travers l'officier de protection) même si cet avis pouvait l'influencer d'une façon ou d'une autre. La CCER envoyait alors la décision prise à l'ONPRA qui la notifiait[253] au demandeur d'asile. En cas de rejet de la demande, le demandeur d'asile formulait son recours qu'il adressait également à l'ONPRA[254] pendant que dès l'arrivée du demandeur d'asile au Burundi, la demande avait été déposée devant le même office. C'est l'ONPRA qui devait envoyer le dossier au Comité de recours[255]. Il y avait un autre entretien, bien entendu, avec un autre officier de protection que celui qui avait suivi le dossier devant la CCER[256]. Souvent, le demandeur d'asile était assisté d'un avocat. Après l'audience, une fois la décision prise, le CR devait ainsi la transmettre à l'ONPRA qui devait à son tour la notifier au demandeur d'asile par écrit[257]. Aucune autre voie de recours n'était ouverte au demandeur d'asile. Le CR statuait en dernier ressort[258]. L'ONPRA transmettait alors le dossier aux autorités de la PAFE qui procédaient à l'étude du dossier pour admission à un autre statut ou à son éloignement du territoire[259]. Vu son organisation, c'est une procédure qui ne rassurait pas le demandeur d'asile même si parfois, son recours aboutissait à la reconnaissance de son statut de réfugié.

203. Bien que cette procédure n'offrît pas suffisamment de garanties au demandeur d'asile, on peut tout de même constater qu'il y avait une protection de la part du CR qui pouvait modifier la décision prise par la CCER.

---

[249] Ordonnance ministérielle n° 530/443 du 07/4/2009 précitée, art. 30.
[250] *Id.*, art. 32.
[251] Ordonnance ministérielle n° 530/442 du 07/4/2009 précitée, art.1er.
[252] Ordonnance ministérielle n° 530/442 du 07/4/2009 précitée, art. 9 et ordonnance ministérielle n° 530/443 du 07/4/2009 précitée, art. 10, litera b).
[253] Ordonnance ministérielle n° 530/442 du 07/4/2009 précitée, art. 11 ; art. 10, litera f) et ordonnance ministérielle n° 530/443 du 07/4/2009 précitée, art. 19.
[254] Ordonnance ministérielle n° 530/442 du 07/4/2009 précitée, art. 13.
[255] Ordonnance ministérielle n° 530/442 du 07/4/2009 précitée, art. 16 et ordonnance ministérielle n° 530/443 du 07/4/2009 précitée, art. 28.
[256] Ordonnance ministérielle n° 530/442 du 07/4/2009 précitée, art. 16.
[257] Ordonnance ministérielle n° 530/442 du 07/4/2009 précitée, art. 20 et ordonnance ministérielle n° 530/443 du 07/4/2009 précitée, art. 35.
[258] Ordonnance ministérielle n° 530/443 du 07/4/2009 précitée, art. 24.
[259] Ordonnance ministérielle n° 530/442 du 07/4/2009 précitée, art. 21.

204. Brièvement, l'analyse de la loi n° 1/32 du 13 novembre 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés a permis de montrer que le législateur burundais ne s'est pas totalement conformé, lors de l'élaboration de cette loi, aux normes et aux pratiques internationales qui doivent figurer dans toute législation nationale pour mieux protéger les réfugiés et les demandeurs d'asile. Il importe de souligner que cette protection incombe en premier lieu aux États.

205. Dans cette loi de 2008, certains droits des demandeurs d'asile et des réfugiés n'avaient pas été intégrés par le législateur burundais. Ainsi, par rapport à la pratique de la religion et l'instruction religieuse, cette loi n'y revenait pas alors que les normes internationales exigent qu'il n'y ait aucune réserve à cela. Aussi, le droit à la sécurité sociale, le droit d'ester en justice, le droit à l'assistance juridique, le droit à la propriété mobilière et immobilière, les droits d'association, le rationnement, le logement, l'assistance publique, les charges fiscales ont été omis dans cette loi. Elle ne spécifiait même pas que le principe de réciprocité ne jouait pas en droit des réfugiés. De plus, on n'y trouvait pas des dispositions parlant de façon détaillée les solutions durables pour les réfugiés.

206. Certains droits fondamentaux des réfugiés *prima facie* n'étaient pas respectés par cette loi. Il en est ainsi de la liberté de circulation qui était limitée, voire interdite pour les réfugiés *prima facie*. Quant à l'accès à la justice pour les réfugiés *prima facie*, cette loi était muette par rapport à ce droit alors que les normes internationales exigent qu'il n'y ait aucune réserve par rapport à l'accès aux tribunaux et assistance juridique.

207. Pour ce qui est des demandeurs d'asile déboutés, même s'ils n'ont pas été reconnus comme réfugiés, il peut arriver que l'État d'accueil leur accorde une protection. C'est pour cette raison que le Guide du HCR pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux énumère les droits à accorder aux personnes bénéficiant d'une forme complémentaire de protection. Par rapport à cette protection, la loi burundaise de 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés ne montrait ni le statut qui devait être donné au demandeur d'asile bénéficiaire de cette protection, ni les droits qu'il devait bénéficier.

208. Quant aux garanties procédurales, certaines d'entre elles n'ont pas été mises dans cette loi. Entre autres garanties, citons les normes minimales régissant le traitement des enfants dans le cadre de la procédure d'asile qui sont exigées par le Guide du HCR pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux. Aucune disposition sur l'intérêt supérieur de l'enfant n'a été intégrée dans la loi burundaise sur l'asile et la protection des réfugiés. De même, au niveau de la phase d'enregistrement et d'entretien, une observation à faire est que la loi burundaise sur l'asile et la protection des réfugiés ne prévoyait pas dans ses dispositions le service d'un interprète. Or, ce service est fondamental dans la mesure où les demandeurs d'asile sont des personnes qui viennent des pays qui ne parlent pas nécessairement la même langue que celle du pays d'accueil. Il faut signaler aussi que la procédure burundaise de recours n'offrait pas suffisamment de garanties au demandeur d'asile débouté en première instance, car le recours était adressé devant la même autorité qu'en première instance. Soulignons enfin que la norme qui exige que la divulgation des informations personnelles à des tiers doit toujours être soumise au consentement du demandeur d'asile

n'avait pas été mise dans la loi burundaise de 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés. Malgré tout, cette loi a le mérite d'avoir mis en place un mécanisme national chargé de la protection des réfugiés, lequel mécanisme n'existait pas dans le décret-loi qui l'a précédé.

209. Cette loi de 2008 a été remplacée par la loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 portant réglementation des migrations au Burundi. Nous allons analyser dans les développements qui vont suivre le contexte dans lequel cette nouvelle loi a été mise en place.

Section 5 : Loi de 2021 : une loi qui régit les migrations

210. Au cours des trente-neuf dernières années[260], le Burundi a adopté un ensemble de textes juridiques protégeant les réfugiés et les demandeurs du statut de réfugié. Ces textes juridiques reflètent la volonté du Gouvernement de mettre en application le point 2 de l'article 35 de la Convention de Genève de 1951 et l'article II du Protocole relatif au statut des réfugiés de 1967 qui stipule qu'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 États 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 loi 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[261].

211. La réforme récente a eu lieu en 2021 avec la mise en place de la loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 portant réglementation des migrations au Burundi. Cette réforme a été entreprise, selon le gouvernement burundais, « dans le souci d'avoir une loi unique qui régit tous les aspects relatifs à l'immigration et l'émigration »[262]. Cette loi vient aussi pour clarifier les missions qui reviennent à la police des migrations et celles qui reviennent à l'ONPRA, car la loi n° 1/32 du 13 novembre 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés avait attribué à cet office des missions dévolues à la police des migrations. Elle lève également certaines contradictions entre décret-loi n° 1/007 du 20 mars 1989 portant réglementation de l'accès, du séjour, de l'établissement des étrangers au Burundi et leur éloignement et la loi n° 1/32 du 13 novembre 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés au Burundi en ce qui concerne la mise en place de la CCER[263].

---

[260] Le premier cadre légal en matière de protection des réfugiés a été mis en place en 1982. Il s'agit du décret-loi n° 1/23 du 9 juillet 1982 portant réglementation de l'accès au Burundi, de séjour, de l'établissement et de l'éloignement des étrangers

[261] Cet art. 35 de la Convention de 1951 ainsi que l'art. II du Protocole de 1967 stipulent que :

1. Les États 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 États 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.

[262] Communiqué du conseil des ministres, disponible à l'adresse https://www.presidence.gov.bi/wp-content/uploads/2021/06/Communique-Conseil-09-Juin-2021.pdf, (consulté le 19 mars 2022).

[263] *Ibid.*

212. Malgré cela, des lacunes s'observent dans cette loi et elles se répercutent sur terrain, depuis l'accueil des demandeurs d'asile jusqu'à la détermination du statut de réfugié, comme nous allons le voir dans le second chapitre de ce titre. Cette loi, qui, en principe, devait apporter des solutions aux lacunes observées dans les textes juridiques qui l'ont précédé, ne l'a pas fait.

213. Dans les développements de cette section, nous allons voir les textes juridiques régissant actuellement les réfugiés au Burundi avant d'analyser la cohérence interne et externe de cette loi régissant les migrations au Burundi.

§ 1. Textes juridiques protégeant actuellement les réfugiés au Burundi

214. Au Burundi, les réfugiés sont protégés par un arsenal de textes juridiques au premier rang desquels se trouve la Constitution du 07 juin 2018 pour le moment en vigueur[264]. L'article 50, alinéa 1er, de cette constitution dispose que « le droit d'asile est reconnu dans les conditions définies par la loi ». Cette loi qu'énonce cette disposition constitutionnelle est présentement la loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 portant réglementation des migrations au Burundi. Il s'agit d'une loi qui combine à la fois les réfugiés et les étrangers, contrairement à la loi de 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés qui était exclusivement réservée aux réfugiés. Cette loi de 2021 compte au total dix-sept chapitres dont seulement sept sont consacrés aux réfugiés. Ainsi, les réfugiés sont traités à partir du chapitre IX qui parle du statut des réfugiés jusqu'au chapitre XV qui parle de la coopération des autorités burundaise avec le HCR.

215. Contrairement à la loi de 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés qui avait conduit à la mise en place de trois textes d'application[265], celle de 2021 n'en prévoit que deux : il s'agit du décret nº 100/069 du 30 mai 2022 portant organisation, missions et fonctionnement de l'ONPRA[266] et du décret nº 100/068 du 30 mai 2022 portant missions, composition, organisation et fonctionnement de la CCER et du CR[267].

---

[264] Cette Constitution du 07 juin 2018 est venue en remplacement de la Constitution du 18 mars 2005.

[265] Il s'agit de l'ordonnance ministérielle n° 530/442 du 7 avril 2009 portant mesures d'application de la loi n° 1/32 du 13 novembre 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés au Burundi et portant sur les procédures de demande d'asile[265] ; l'ordonnance ministérielle n° 530/443 du 7 avril 2009 portant mesures d'application de la loi n° 1/32 du 13 novembre 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés au Burundi et portant composition, organisation et fonctionnement de la Commission consultative pour les étrangers et réfugiés (CCER) et du Comité de Recours[265] (CR) ainsi que l'ordonnance ministérielle n° 530/1001 du 29/09/2008 portant création de l'Office national de protection des réfugiés et apatrides (ONPRA)[265].

[266] Décret nº 100/069 du 30 mai 2022 portant organisation, missions et fonctionnement de l'ONPRA, disponible à l'adresse : https://www.presidence.gov.bi/2022/06/06/decret-no-100-069-du-30-mai-2022-portant-organisation-missions-et-fonctionnement-de-loffice-national-de-protection-des-refugies-et-apatrides/, (consulté le 6 juin 2022).

[267] Décret nº 100/068 du 30 mai 2022 portant missions, composition, organisation et fonctionnement de la CCER et du CR, disponible à l'adresse https://www.presidence.gov.bi/2022/06/06/decret-no-100-068-du-30-mai-2022-portant-missions-composition-organisation-et-fonctionnement-de-la-commission-consultative-pour-etrangers-et-refugies-et-du-comite-de-recours/, (consulté le 6 juin 2022).

§ 2. Loi burundaise de 2021 sur les migrations et sa cohérence interne avec le droit positif

216. La cohérence est définie par le dictionnaire Larousse comme la propriété de ce qui est cohérent, logique interne d'un discours, d'une idée, d'un acte[268]. Sur le plan juridique, la cohérence formelle d'un système juridique signifie que celui-ci ne contient pas de contradictions ou, à tout le moins, dispose des outils nécessaires pour éviter ou résoudre ces contradictions[269]. Le droit d'asile burundais qu'on trouve dans la loi sur les migrations s'inscrit dans un ensemble trop vaste du droit positif burundais. Dans les développements qui vont suivre, nous allons faire une analyse des dispositions issues des autres textes juridiques qui viennent pour renforcer le droit d'asile.

A. Droit d'asile au Burundi : un droit d'origine constitutionnelle

217. Étymologiquement, le mot Constitution vient du latin *cum*, ensemble, et *statuo*, fixer, établir[270]. La constitution est la loi fondamentale d'un État qui définit les droits et les libertés des citoyens ainsi que l'organisation et les séparations du pouvoir politique (législatif, exécutif, judiciaire). Elle précise l'articulation et le fonctionnement des différentes institutions qui composent l'État (Conseil constitutionnel, parlement, gouvernement, administration...). Elle se situe au sommet du système juridique de l'État dont elle est le principe suprême. Toutes les lois, décrets, arrêtés et traités internationaux doivent être conformes aux règles qu'elle définit[271]. C'est pour cette raison que l'article 19 de la Constitution burundaise de 2018 stipule que les droits et devoirs proclamés et garantis par les textes internationaux relatifs aux droits de l'homme régulièrement ratifiés font partie intégrante de la Constitution. En énonçant cela, le constituant burundais accorde une place non moins négligeable à la protection des droits des nationaux ou des étrangers vivant au Burundi, et donc aux demandeurs d'asile, réfugiés ou apatrides. L'article 50 de cette même Constitution ajoute que le droit d'asile est reconnu dans les conditions définies par la loi. Une telle formulation a été utilisée pour la première fois dans la Constitution de la République du Burundi de 1992[272]. Dès lors, toutes les constitutions qui ont suivi ont intégré cette disposition[273]. De surcroît, cet article 50 est intégré au sein du titre II de cette même Constitution intitulé « de la charte des droits et des devoirs fondamentaux, de l'individu et du citoyen ». La formulation de ce titre II fait du droit d'asile un droit fondamental

---

[268] Définition du terme « cohérence », disponible à l'adresse : https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/coh%C3%A9rence/17013, (consulté le 4 juin 2022).

[269] R. VAN STEENBERGHE, « La cohérence et le droit international des conflits armés comme système juridique. », 2016, p. 3, disponible à l'adresse : https://ssrn.com/abstract=2726713 ou http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2726713

[270] Origine du mot Constitution, disponible à l'adresse https://www.toupie.org/Dictionnaire/Constitution.htm, (consulté le 1 août 2021).

[271] Conformité à la Constitution par les normes qui lui sont inférieures, disponible à l'adresse : https://www.toupie.org/Dictionnaire/Constitution.htm, (consulté le 1 août 2021).

[272] L'article 24 du décret-loi nº 1/06 du 13 mars 1992 portant promulgation de la constitution de la république du Burundi stipulait que le droit d'asile est reconnu dans les conditions définies par la loi.

[273] Il s'agit de l'article 26 du décret-loi nº 1/008 du 6 juin 1998 portant promulgation de l'acte constitutionnel de transition de la République du Burundi, de l'article 32 de la loi nº 1/017 du 28 octobre 2001 portant promulgation de la Constitution de transition de la République du Burundi et de l'article 50 de la loi nº 1/010 du 18 mars 2005 portant promulgation de la Constitution de la République du Burundi.

de l'individu. Pour de tels droits, la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948 stipule en son article 8 que « toute personne a droit à un recours effectif devant les juridictions nationales compétentes contre les actes violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus par la constitution ou par la loi ». Soulignons que cette DUDH dispose en son article 14 que « devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays ».

218. Au vu de ce qui précède, nous remarquons que le droit d'asile est doublement intégré dans la Constitution burundaise de 2018, et cela, pour deux raisons :

- en premier lieu suite au fait que la DUDH de 1948 ainsi que la Convention de Genève de 1951 font parties intégrantes de la Constitution burundaise à travers son article 19 ;
- en deuxième et dernier lieu suite au fait que le droit d'asile en soi est prévu par cette même Constitution en son article 50.

219. C'est sur la base de cet article 50 que le législateur burundais a mis en place la loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 portant réglementation des migrations au Burundi. Par ailleurs, l'article 164 de cette Constitution de 2018 stipule que les garanties et obligations fondamentales du citoyen sont des domaines de la loi.

220. Après l'analyse de la consécration du droit d'asile au niveau constitutionnel, voyons sa concrétisation au niveau infra-constitutionnel.

B. Droit d'asile au Burundi : sa concrétisation au niveau infra-constitutionnel

221. Comme nous l'avons déjà souligné, l'article 50 de la Constitution stipule que le droit d'asile est reconnu dans les conditions définies par la loi. C'est pour cette raison que, comme il en est pour les autres lois, le premier visa de la loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 portant réglementation des migrations au Burundi est la Constitution de la République du Burundi. La protection des réfugiés au Burundi est alors perceptible tant au niveau législatif qu'au niveau réglementaire.

1. Droit d'asile, un droit concrétisé par une loi

222. Plusieurs décennies après la ratification de la convention de Genève (à peu près 45 ans), le Burundi continuait d'appliquer un système de protection des réfugiés très lacunaire. La loi nº 1/32 du 13 novembre 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés est venue pour améliorer cette protection. Cette loi de 2008 vient à son tour d'être remplacée par la loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 portant réglementation des migrations au Burundi. Sur le plan matériel, cette loi précise et stabilise la notion de réfugié en énonçant les critères élargis de détermination du statut de réfugié : la persécution, la violation des droits de l'homme, les conflits armés. Pour se démarquer de la définition du réfugié de la Convention de Genève de 1951, le législateur burundais a enlevé la limitation temporelle et spatiale. Les cinq motifs de crainte de persécution sont les mêmes que ceux de la Convention de Genève : la race, la religion, la nationalité, l'appartenance à un certain groupe social, les opinions politiques. À côté de ces cinq motifs

issus de la Convention de Genève, la loi burundaise sur les migrations ajoute aussi le critère issu de la Convention de l'OUA de 1969 régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique ainsi que le critère issu des droits de l'homme.

223. Ainsi, au Burundi, que ce soit la personne qui demande asile parce qu'elle craint « *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* »[274] ou la personne qui demande asile puisqu'elle craint « *des menaces ou l'exposition à des traitements inhumains ou dégradants, lorsque ces menaces ou ces risques émanent des acteurs étatiques, des personnes ou des groupes organisés de son pays d'origine ou de résidence* »[275] ou même la personne qui demande asile suite à « *l'agression, l'occupation extérieure, la domination étrangère ou un événement troublant l'ordre public dans une partie ou dans la totalité de son pays d'origine* »[276]; toutes peuvent obtenir la protection en tant que réfugié. L'analyse approfondie de cette loi sera faite au niveau du second chapitre de ce titre.

224. Dans le droit positif burundais, se trouvent beaucoup de dispositions qui protègent les réfugiés sous différents angles. Ces différentes dispositions seront analysées dans le point qui suit.

2. Regard sur les autres lois

225. Le décret-loi n° 1/024 du 28 avril 1993 portant réforme du code des personnes et de la famille stipule en son article 1er que l'étranger qui se trouve régulièrement sur le territoire du Burundi y jouit de la plénitude des droits civils. Il est protégé dans sa personne et dans ses biens au même titre que les Burundais. Nous remarquons ici que tous les étrangers, y compris les réfugiés, se trouvant continuellement sur le territoire du Burundi y jouissent de leurs droits civils comme les citoyens burundais. Il n'y a aucune différence de traitement. Pour ce qui est de l'état, de la capacité et des rapports de famille, les étrangers sont régis par la loi du pays dont ils relèvent, ou à défaut de nationalité connue, par la loi burundaise[277]. Sur ce point, il n'y a aucun doute que comme les réfugiés ne peuvent pas se réclamer de la protection de leur pays d'origine, c'est alors la loi burundaise qui régit leur état, capacité et rapports de famille. Par ailleurs, l'article 64 de la loi burundaise de 2021 sur les migrations stipule que le statut personnel du réfugié est régi par le Code des personnes et de la famille en ce qui concerne l'état civil. Il en est de même de l'article 65. Il stipule que les droits précédemment acquis par le réfugié et découlant du statut personnel en matière d'état civil, notamment ceux qui résultent du mariage, lui sont reconnus sous réserve des dispositions prévues par le Code des personnes et de la famille burundais.

[274] Loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 précitée, art. 74, § 1er.
[275] *Id.*, art. 74, § 2.
[276] *Id.*, art. 74, § 3.
[277] Décret-loi n° 1/024 du 28 avril 1993 portant réforme du code des personnes et de la famille, art. 2.

226. Pour ce qui est du travail, c'est la loi n° 1/11 du 24 novembre 2020 portant révision du décret-loi n° 1/037 du 7 juillet 1993 portant révision du Code du travail du Burundi qui régit ce secteur.

227. L'article 1er de cette loi stipule qu'elle a pour objet de fixer les règles qui gouvernent les relations entre les travailleurs et les employeurs exerçant leurs activités professionnelles sur le territoire burundais, ainsi qu'entre ces derniers et les apprentis ou les stagiaires régis par un contrat de travail. Cet article montre que cette loi régit les relations entre les travailleurs et les employeurs exerçant leurs activités professionnelles sur le territoire burundais. Parmi ces travailleurs figurent sans aucun doute les réfugiés, étant donné que même la loi burundaise de 2021 sur les migrations stipule en son article 66 que les réfugiés demandeurs d'emploi sur le territoire du Burundi bénéficient d'un traitement de faveur par rapport à un autre étranger, tel que stipulé dans la législation nationale en matière du travail.

228. Cette législation nationale en matière du travail précise que, sans préjudice des dispositions de la loi sur l'asile et la protection des réfugiés et des principes de réciprocité, aucun étranger ou aucun ressortissant d'un État membre de l'EAC ne peut exercer une activité sans être en possession d'un permis de travail ou d'une autorisation spéciale, le cas échéant. Il est illicite d'embaucher un travailleur étranger ou ressortissant d'autres États membres de l'EAC sans autorisation spéciale ou permis de travail, selon le cas. Une ordonnance des ministres ayant respectivement le travail et l'immigration dans leurs attributions fixe, après avis du Comité national du travail, les conditions d'embauche de la main-d'œuvre étrangère et des ressortissants d'autres États de l'EAC[278]. D'après cette disposition, une telle exigence ne sera pas imposée au réfugié si elle porte préjudice à ses droits.

229. Même pour l'exercice d'une activité professionnelle libérale, le réfugié bénéficie d'un traitement de faveur comparable à celui d'un étranger ressortissant du pays ou de la communauté qui a conclu avec le Burundi une Convention ou un mémorandum d'entente plus favorable[279]. Vu que le Burundi a ratifié le protocole portant création du marché commun de la communauté est-africaine[280], le réfugié bénéficiera ainsi des mêmes facilités, en ce qui concerne l'exercice d'une activité professionnelle libérale, que le ressortissant des pays de cette communauté.

230. Ce protocole comporte plusieurs mesures qui libéralisent le mouvement des personnes au sein de l'EAC. En conséquence, tous les pays membres de cette communauté disposent des documents communs de voyage (passeport) et les formulaires d'entrée et de sortie sont harmonisés. La circulation des travailleurs est aussi libéralisée, car les procédures de délivrance des permis de travail ont été harmonisées dans certains pays membres de l'EAC (Kenya,

---

[278] Loi n° 1/11 du 24 novembre 2020 portant révision du décret-loi n° 1/037 du 07/07/1993 portant révision du Code du travail du Burundi, art. 54.
[279] Loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 précitée, art. 97.
[280] Ce protocole a été ratifié par la loi n° 1/10 du 30 avril 2010 portant ratification de protocole portant création du marché commun de la communauté est-africaine et six annexes déjà négociées, signé à Arusha, République Unie de la Tanzanie, le 20 novembre 2009.

Rwanda et Ouganda). Au sein de ce protocole, il y a aussi harmonisation et reconnaissance mutuelle des qualifications académiques et professionnelles à travers la signature des accords de reconnaissance mutuelle. Les personnes concernées sont notamment les ingénieurs, les comptables, les vétérinaires, etc. Au niveau éducatif, il y a beaucoup de projets visant l'élaboration des stratégies d'harmonisation de l'éducation, entre autres le projet de stratégie d'harmonisation de l'enseignement primaire et secondaire, et de l'enseignement et de la formation techniques et professionnels (EFTP)[281]. Le réfugié bénéficie alors de ces mêmes facilités que les ressortissants de cette communauté au niveau du droit à l'éducation. C'est par ailleurs ce qui est prévu par l'article 68 de la loi burundaise sur les migrations, qui stipule que les réfugiés ont droit d'accès à l'éducation et aux soins de santé conformément aux lois et aux règlements nationaux en la matière.

231. Nous donnerons ici l'exemple des frais de scolarité pour le cycle de doctorat à l'Université du Burundi qui sont fixés annuellement à 3 000 000 de francs burundais pour les nationaux et les ressortissants de l'EAC, et à 2 500 dollars américains pour les autres étrangers[282]. Aucun réfugié n'a encore commencé cette formation doctorale. À la lecture de l'article 68 de la loi burundaise sur les migrations, il serait pertinent de réserver à un tel doctorant le même traitement que celui appliqué aux nationaux et aux ressortissants de l'EAC. Cela se comprend par ailleurs d'autant plus que la plupart des réfugiés dont regorge le Burundi viennent de l'EAC.

232. Pour les soins de santé, conformément au décret n° 100/38 du 16 mars 2010 portant révision de subvention des soins aux enfants de moins de cinq ans et des accouchements dans les structures de soins publiques et assimilées, les soins de santé pour les enfants de moins de cinq ans et les accouchements dans les structures de soins publiques et assimilées sont gratuits. À voir la formulation du titre de ce décret, il n'y a pas de distinctions entre les nationaux et les étrangers. L'article 1 de ce décret stipule que les pathologies liées à la grossesse, les accouchements, y compris les césariennes, dans les structures de soins publiques et assimilées sont subventionnées à 100 %. De plus, l'article 3 de ce même décret stipule que les soins des enfants de moins de 5 ans, dans les structures de soins publiques et assimilées, sont subventionnés à 100 %. La lecture de ces deux articles montre également qu'il n'y a aucune distinction entre les nationaux et les étrangers. À partir des précédents développements, nous pouvons affirmer que les soins de santé pour les enfants réfugiés de moins de 5 ans ainsi que les accouchements pour les femmes réfugiées dans les structures de soins publiques et assimilées sont gratuits. Par ailleurs, la loi n° 1/07 du 12 mars 2020 portant modification de la loi n° 1/12 du 30 mai 2018 portant code de l'offre des soins et services de santé au Burundi interdit toute forme de discrimination en matière de santé. En effet, l'article 9 de cette loi stipule que nul ne peut être l'objet de discrimination du fait notamment de son origine, de sa race, de son ethnie, de son sexe, de sa couleur, de sa langue, de sa situation sociale, de ses convictions religieuses, philosophiques ou politiques, du fait d'un handicap physique ou mental, du fait

[281] Projet de stratégie d'harmonisation de l'enseignement primaire et secondaire, et de l'enseignement et de la formation techniques et professionnels, (EFTP), disponible à l'adresse http://burundi-eco.com/eac-la-mise-en-application-du-protocole-sur-marche-commun-auralenti /#.YQZ0mI4zY2w, (consulté le 1er août 2021).
[282] Décision n° 071/04/CA/2017 du Conseil d'administration de l'Université du Burundi du 12 juillet 2017 relative aux conditions financières d'accès aux différents cycles d'enseignement à l'Université du Burundi.

d'être porteur du VIH/SIDA ou de toute autre maladie incurable. À plus forte raison, les réfugiés – n'ayant pas la protection de leur pays d'origine – ils doivent être traités de la manière la plus équitable possible.

233. Pour les autres lois, particulièrement, le Code pénal, le Code de procédure civile et le code de procédure pénale, il n'y a aucune distinction entre les nationaux et les étrangers ou même les réfugiés. En effet, l'article 8 de la loi n° 1/27 du 29 décembre 2017 portant révision du Code pénal stipule que toute infraction commise sur le territoire du Burundi par des Burundais ou des étrangers est, sous réserve des Conventions internationales sur les immunités diplomatiques et consulaires, punie conformément à la loi pénale du Burundi. De plus, l'article 10 de la même loi stipule que tout délit ou crime commis hors du territoire national par un Burundais ou un étranger est, sous réserve des Conventions sur l'extradition, puni par la loi pénale du Burundi si l'auteur se trouve au Burundi ou si la victime a la nationalité burundaise et que le fait est puni par la législation du pays où l'infraction a été commise. Les réfugiés se trouvant au Burundi ne sont donc pas à l'abri s'ils commettent une infraction relevant du Code pénal burundais. Ce code, n'établissant aucune distinction entre les nationaux, les étrangers et les réfugiés, toute personne présumée d'avoir commis une infraction pénale sera punie conformément au code pénal burundais. Le Code de procédure pénale, se trouvant dans le prolongement du Code pénal, est lui aussi, d'application générale. Quant au Code de procédure civile, il stipule en son article 3 que l'action[283] est ouverte à tous ceux qui ont un intérêt légitime. Elle n'est reconnue qu'aux seules personnes capables d'ester en justice et qualifiées par la loi pour élever ou combattre une prétention. Les termes, « est ouverte à tous ceux qui ont un intérêt légitime », montrent que ce code est ouvert à tout le monde et ne tolère aucune discrimination.

234. À toutes fins utiles, disons que la loi burundaise de 2021 sur les migrations stipule en son article 59 que tout réfugié a l'obligation de se conformer aux lois et aux règlements du Burundi.

235. Il résulte de tous ces développements que la meilleure protection des réfugiés nécessite le recours, non seulement à la loi de 2021 sur les migrations, mais également aux dispositions se trouvant dans d'autres lois du droit positif burundais.

236. Voyons dans le point qui suit s'il y a lieu de recourir aussi aux règlements pour une meilleure protection des réfugiés.

3. Importance des textes réglementaires dans la protection des réfugiés

237. Le règlement, de même que la loi, rentrent dans l'arsenal du droit. Le pouvoir réglementaire se définit comme le pouvoir dont disposent les autorités exécutives pour édicter des règlements, c'est-à-dire des actes exécutoires, de portée générale et impersonnelle[284].

---

[283] La loi n° 1/010 portant Code de procédure civile stipule en son article 1er que l'action est le pouvoir en vertu duquel un agent ou un particulier peut saisir une juridiction à l'effet d'obtenir que la prétention de droit qu'il soutient soit reconnue, protégée ou restaurée.

[284] Définition du terme « règlement », disponible à l'adresse :
https://www.toupie.org/Dictionnaire/Pouvoir_reglementaire.htm, (consulté le 8 août 2021).

238. La constitution burundaise détermine de manière négative le domaine du pouvoir réglementaire en édictant en son article 165 que « les matières autres que celles du domaine de la loi ont un caractère réglementaire ». Il s'agit par définition des matières que la constitution n'a pas réservées à la loi en vertu de l'article 164.

239. S'agissant de la protection des réfugiés, le législateur a laissé à l'exécutif le soin de prendre des textes d'application de certains points qu'il a fixés. C'est le cas des missions de l'ONPRA qui sont déterminées par décret[285]. C'est le cas aussi de l'organisation, les missions, la composition et le fonctionnement de la CCER et du CR qui sont déterminés par décret[286].

240. En définitive, la protection des réfugiés au Burundi est encadrée par des règles juridiquement stabilisées. Cette protection est assurée en se basant, non seulement sur les dispositions de la loi burundaise sur les migrations, mais aussi sur les autres dispositions trouvées dans les autres lois du droit positif burundais. Quant aux textes d'application de la loi sur les migrations, ils apportent beaucoup plus de détails dans la façon dont s'effectue cette protection.

241. Dans le paragraphe qui suit, nous allons analyser la cohérence de la loi burundaise de 2021 par rapport aux textes internationaux et régionaux qui assurent, non seulement la protection des droits des réfugiés, mais aussi des autres droits de l'homme. Signalons que le droit des réfugiés rentre dans le cadre général du droit international des droits humains.

§ 3. Cohérence externe de la loi burundaise de 2021 sur les migrations

242. Toute législation nationale régissant les réfugiés doit se conformer, non seulement à la Convention de Genève de 1951, mais aussi à d'autres instruments régionaux en la matière auxquels l'État en question est partie. De plus, elle doit s'intégrer dans le cadre plus large du droit international des droits de l'homme.

A. Convention de Genève de 1951

243. La loi burundaise sur les migrations a été promulguée dans le but de se conformer aux exigences des articles 35 de la Convention de Genève de 1951 et II du Protocole relatif au statut des réfugiés de 1967 qui obligent les États à mettre en place les lois, règlements et décrets en ce qui concerne les réfugiés et à faciliter la tâche de surveillance du HCR dans l'application de ces instruments. Le statut de réfugié ne date pas de 1951. Il a été élaboré en droit international sous l'égide de la Société des Nations à partir de 1922, pour certains groupes d'exilés, le plus souvent victimes d'une dénationalisation forcée : Russes après la révolution bolchevique et la guerre civile, Arméniens rescapés du génocide et contraints à l'apatridie, principalement. À l'heure actuelle, ce statut est régi par plusieurs Conventions internationales, dont la principale

[285] Décret nº 100/069 du 30 mai 2022 portant organisation, missions et fonctionnement de l'ONPRA.
[286] Décret nº 100/068 du 30 mai 2022 portant missions, composition, organisation et fonctionnement de la CCER et du CR.

est la Convention de Genève, signée le 28 juillet 1951 par 19 pays[287], dont 16 pays européens. Élaborée par les Européens, elle est avant tout destinée à protéger les Européens et tournée vers la réparation des conséquences humaines et politiques de la Seconde Guerre mondiale. Sa définition du réfugié, fondée sur la notion de crainte de persécution, est limitée temporellement et géographiquement puisque la crainte doit avoir comme origine des événements survenus avant 1951, « en Europe ou ailleurs » suivant le choix des pays, et que la définition limitative des motifs de persécution est ancrée dans l'expérience de la guerre (race, religion, nationalité, opinion politique, appartenance à un certain groupe social). Ce statut ne deviendra universel qu'à la suite de l'adhésion de nouveaux pays (146 aujourd'hui sur 193), et de la suppression en 1967 des deux limites temporelles et géographiques[288].

244. Ainsi, la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés et son protocole de 1967 sont les principales sources du droit international de la protection des réfugiés.

245. Cette Convention de Genève de 1951 définit le réfugié comme un individu qui a fui son pays en raison d'une crainte fondée de persécution du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques et qui ne peut, ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de son pays d'origine.

246. La loi burundaise sur les migrations définit le réfugié comme toute personne se trouvant dans l'une quelconque des situations prévues dans la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, dans le Protocole du 31 janvier 1967 relatif au statut des réfugiés et dans la Convention de l'Organisation de l'Unité africaine du 10 septembre 1969 régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique[289]. La définition du réfugié peut être déduite également de l'article 74 de la loi burundaise sur les migrations qui stipule qu'est considérée comme une demande d'asile, toute manifestation de volonté par laquelle une personne demande au Burundi de la protéger contre une menace relevant de l'un des motifs suivants :

1. la crainte 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 ;
2. les menaces ou l'exposition à des traitements inhumains ou dégradants, lorsque ces menaces ou ces risques émanent des acteurs étatiques, des personnes ou des groupes organisés de son pays d'origine ou de résidence ;
3. l'agression, l'occupation extérieure, la domination étrangère ou un événement troublant l'ordre public dans une partie ou dans la totalité de son pays d'origine.

---

[287] Différentes Conventions régissant le statut de réfugié, disponible à l'adresse : https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V2&chapter=5&Temp=mtdsg2&clang=_fr, (consulté le 6 août 2021).

[288] A. ANGOUSTURES, & D. KEVONIAN, « Réfugiés, sujets d'une histoire globale », *Diplomatie*, 102, 2020, pp. 87-88.

[289] Loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 précitée, art. 4, § 26.

B. Convention de l'OUA de 1969

247. À côté de la Convention de Genève de 1951 et de son protocole de 1967, il existe également les instruments régionaux de protection des droits des réfugiés. En effet, face à un effectif croissant des réfugiés provoqué par les guerres des indépendances, surtout dans les pays africains, l'Organisation de l'unité africaine (OUA) établie en 1963 a mis en place en 1969 la Convention régissant les aspects propres aux problèmes de réfugiés en Afrique (la Convention de l'OUA sur les réfugiés). Lors de l'élaboration de cette Convention, précise Ivor Carlyon Jackson,

"[o]ne of UNHCR's main concerns was to ensure full harmony with the principles of the 1951 Convention, and avoid any possible conflict between regional obligations and those resulting from the world-wide legal instrument. The fact that a large number of Member States of the OAU were already parties to the 1951 Convention, drawn up under the auspices of the United Nations, emphasized the importance of avoiding any such conflict of obligations. It was for the States directly concerned to determine whether there was a need to regulate regional aspects of refugee problems – particularly in so far as they affected relations between States – by means of supplementary instrument, and what the contents of such an instrument would be"[290].

248. Le premier souci de la mise en place de cette Convention était de trouver les moyens d'alléger la misère et les souffrances des réfugiés en Afrique et de leur assurer une vie et un avenir meilleurs[291]. La Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes de réfugiés en Afrique reconnaît la Convention de 1951 comme « l'instrument fondamental et universel relatif au statut des réfugiés »[292]. Ivor Carlyon Jackson mentionne que

"[a]s the regional complement for Africa of the 1951 Convention on the Status of Refugees the African Convention could not ignore the principles of the universal instrument which it retains in a concentrated form but integrally. Thus Article I of the Convention adopts the formula of the corresponding article in the 1951 Convention but without the provisions relating to the date limit of 1 January 1951, to geographical limits and to pre-war refugees"[293].

249. Cette Convention prévoit alors une définition élargie du terme réfugié intégrant en son sein la définition du réfugié énoncée dans la Convention de 1951 et y incluant aussi une définition adaptée au contexte des réfugiés en Afrique. D'après cette définition, est réfugié « toute personne qui, du fait d'une agression, d'une occupation extérieure, d'une domination étrangère ou d'événements troublant gravement l'ordre public dans une partie ou dans la totalité de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité, est obligée de quitter sa résidence habituelle pour chercher refuge dans un autre endroit à l'extérieur de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité »[294]. Ainsi,

---

[290] I. C. JACKSON, *op.cit.*, p. 182.
[291] Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique, 10 septembre 1969, premier préambule.
[292] *Id.*, préambule 9.
[293] I. C. JACKSON, *op.cit.*, p. 192.
[294] Convention de l'OUA précitée, art. 1er, § 2.

"One of the most commonly cited achievements of the 1969 Convention is that it expanded the definition of a refugee offered by the 1951 UN Convention"[295].

250. Cela signifie que les personnes qui fuient des troubles civils, une situation de violence généralisée et une guerre ont le droit de demander le statut de réfugié dans les États qui sont parties à cette Convention, qu'elles aient ou non une crainte fondée de persécution pour l'un des motifs énoncés dans la Convention de 1951[296]. La Convention de l'OUA de 1969 dispose ainsi que les personnes qui fuient les événements troublant gravement l'ordre public dans une partie ou dans la totalité de leur pays d'origine ou du pays dont elles ont la nationalité peuvent être reconnues en tant que réfugiés. Selon Ivor Carlyon Jackson,

"Of more direct relevance to the question of the definition is the statement that persons in the situations covered by Article I paragraph 2 acquire ipso facto the status of refugee without having firstly to justify fear of persecution in the terms of paragraph 1 of the same Article. It has also been seen that the notion of "persecution" may itself have given rise to objections in view of its possible political implications. Indeed the refugee definition in paragraph 2 of Article 1 is probably easier to apply than the definition in paragraph 1 of the same Article in certain large-scale influx situations, precisely because it dispenses with the need to consider the applicability of the notion of "persecution" "[297].

251. Néanmoins, la faiblesse de cette Convention de l'OUA est qu'elle stipule en son article 13 que tout État partie pourra en dénoncer les dispositions par notification écrite adressée au Secrétaire général administratif[298]. Cet article ajoute qu'un an après la date de cette notification, si celle-ci n'est pas retirée, la Convention cessera de s'appliquer à l'État en question[299]. Selon Ademola Abass et Dominique Mystris,

"[t]he ability of a State to opt out of the OUA Convention will undetermined the regional protection and create further hurdles for an already under-utilized and not-often-understood system by those the OAU Convention seeks to protect"[300].

252. Quoi qu'il en soit, cette Convention est le premier instrument régional à traiter spécifiquement de l'asile. Elle a transformé ce champ de mines quelque peu politique en un régime juridiquement applicable[301].

---

[295] A. ABASS, & F. IPPOLITO, *Regional approaches to the protection of asylum seekers: an international legal perspective*, Ashgate Publishing Limited, United Kingdom, 2014, p. 22.
[296] HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 20.
[297] I. C. JACKSON, *op.cit.*, p. 193.
[298] Convention de l'OUA de 1969, art. 13, § 1er.
[299] *Id.*, art. 13, § 2.
[300] A. ABASS, & F. IPPOLITO, *op.cit.*, p. 26.
[301] *Ibid.*

253. La loi burundaise sur les migrations a intégré dans la définition du terme réfugié cette définition prévue par la Convention de l'OUA de 1969 en son article 4, § 26, et en son article 74, § 3.

254. La Convention de l'OUA souligne d'autres points importants. Elle affirme que « [l]'octroi du droit d'asile aux réfugiés constitue un acte pacifique et humanitaire et ne peut être considéré par aucun État comme un acte de nature inamicale »[302] et appelle les États parties à prendre des mesures appropriées pour alléger le fardeau qui pèse sur un État qui accorde l'asile « dans un esprit de solidarité africaine et de coopération internationale »[303].

255. Soulignons que cette Convention de l'OUA a servi de référence et a inspiré les rédacteurs de la Déclaration de Carthagène de 1984 sur les réfugiés d'Amérique centrale.

256. À côté de ces instruments spécifiques aux droits des réfugiés, il existe d'autres grands traités internationaux des droits humains, ayant un rôle important au regard du droit d'asile et des réfugiés. À la tête du cadre général dans la protection des réfugiés se trouve la DUDH. Cette DUDH est un document clé qui a marqué l'histoire des droits de l'homme. Rédigée par des représentants d'horizons juridiques et culturels différents de toutes les régions du monde, elle a énoncé pour la première fois les droits de l'homme fondamentaux devant bénéficier d'une protection universelle[304]. N'ayant pas de caractère contraignant, cette déclaration a toutefois inspiré l'adoption de pas mal d'instruments universels ayant un caractère contraignant. Voyons alors le lien entre la DUDH et les autres traités régionaux par rapport aux droits des réfugiés.

C. Appropriation de la Déclaration universelle des droits de l'homme en droit burundais

257. La déclaration universelle des droits de l'homme a été adoptée et proclamée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 10 décembre 1948. Elle énumère les droits humains fondamentaux. Ce texte n'est pas juridiquement contraignant, mais constitue le fondement d'une série de textes juridiquement contraignants dont les principaux sont, au niveau universel, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ainsi que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

258. Le texte de cette déclaration, inspiré de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, énonce les droits fondamentaux de l'individu, leur reconnaissance et leur respect par la loi. Il comprend aussi un préambule avec huit considérations reconnaissant la nécessité du respect inaliénable de droits fondamentaux de l'homme par tous les pays, nations et régimes politiques, et qui se conclut par l'annonce de son approbation et sa proclamation par l'Assemblée générale des Nations unies[305].

---

[302] Convention de l'OUA précitée, art. 2, § 2.
[303] *Id.*, art. 2, § 4.
[304] Droits de l'homme fondamentaux figurant à la DUDH, disponible à l'adresse : https://www.ohchr.org/fr/universal-declaration-of-human-rights, (consulté le 5 juin 2022).
[305] Nécessité du respect inaliénable de droits fondamentaux de l'homme, disponible à l'adresse : https://www.liguedh.be/la-declaration-universelle-des-droits-de-lhomme/, (consulté le 4 juin 2021).

259. Dans cette déclaration, on n'y trouve qu'une seule disposition spécifique aux demandeurs d'asile, s'énonçant comme suit : « Devant la persécution, toute personne a le droit de chercher l'asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays »[306]. À peine érigé en droit de l'homme, le droit d'asile concède donc aux persécutés le droit de chercher, mais non celui d'obtenir l'asile, car le droit d'en bénéficier n'est accompagné d'aucune obligation corrélative pour l'État de l'accorder[307]. La formulation définitive, et quelque peu équivoque, de cet article (où il n'est nullement question du droit de se voir accorder l'asile) est le fruit d'un compromis entre les États qui considéraient cette forme de protection comme un aspect de leur souveraineté territoriale et ceux qui défendaient l'idée que les personnes avaient un droit à se voir accorder l'asile et que l'ONU possédait une responsabilité et avait un rôle à jouer en la matière[308].

260. Ce qui est étonnant, c'est que cette disposition n'a pas été reprise par les autres instruments contraignants, notamment le Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966. Seul le droit de « quitter n'importe quel pays, y compris le sien »[309] ainsi que le droit « d'entrer dans son propre pays »[310] ont été prévus par ce Pacte, mais pas le droit d'entrer dans un pays tiers. Toutefois, d'après James C. Simeon,

"[…] the fact that there is no treaty obligation to provide asylum to refugees does not mean that they can be removed without consideration for their safety, and in that sense refugee law cannot be treated in a discretionary manner which may characterize some aspects of immigration law"[311].

261. En 1967, l'Assemblée générale a adopté à l'unanimité la résolution 2312 (XXII) du 14 décembre 1967 intitulée « Déclaration sur l'asile territorial ». Cette Déclaration confirme, en son article 1 que « l'asile [est] accordé par un État, dans l'exercice de sa souveraineté, à des personnes fondées à invoquer l'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme ». Tout comme la DUDH, cette Déclaration sur l'asile territorial n'est pas non plus contraignante. La Convention de Genève revient indirectement à ce droit d'asile à travers son article 33, qui dispose qu' « 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 »[312]. À travers ce principe de non-refoulement, le demandeur

---

[306] Déclaration Universelle des Droits de l'homme, art. 14.

[307] V. CHETAIL, Migration, droits de l'homme et souveraineté : le droit international dans tous ses états, *MONDIALISATION, MIGRATION ET DROITS DE L'HOMME : LE DROIT INTERNATIONAL EN REVUE, pp. 13-133, Vincent Chetail, dir., Bruylant, 2007*, pp. 107-108, disponible à l'adresse https://ssrn.com/abstract=1641271, (consulté le 2 avril 2023).

[308] G. S. GOODWIN-GILL, « Déclaration de 1967 sur l'asile territorial », Bibliothèque audiovisuelle de droit international des Nations Unies, 2010, p. 1, disponible à l'adresse https://legal.un.org/avl/pdf/ha/dta/dta_f.pdf, (consulté le 18 juillet 2022).

[309] Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966, art. 12, § 2.

[310] *Id.*, art. 12, § 4.

[311] J. C. SIMEON, (Ed.), *The UNHCR and the supervision of international refugee law*, Cambridge University Press, New York, 2013, p. 62.

[312] Convention de Genève de 1951, art 33, § 1er.

d'asile bénéficie d'une protection dans le pays d'accueil en attendant la reconnaissance de son statut de réfugié et ainsi, indirectement, il bénéficie du droit d'asile.

262. Par ailleurs, la Conférence de plénipotentiaires des Nations unies sur le statut des réfugiés et des apatrides tenue à Genève, Suisse, du 2 au 25 juillet 1951, dans son acte final, « 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 États 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 »[313]. C'est ici une forme de protection subsidiaire à la Convention de Genève de 1951.

263. L'asile, étant une protection de substitution, cette protection cesse dans les conditions prévues aux paragraphes 5 et 6 de l'article 1 C de la Convention de 1951, notamment dans des situations où un changement de circonstances dans un pays est de nature si profonde et si durable que les réfugiés de ce pays n'ont plus besoin d'une protection internationale et ne peuvent plus continuer de refuser de se réclamer de la protection de leur pays. Pour une telle personne qui est rapatriée, elle entre dans son pays d'origine sous le couvert de l'article 13 de la DUDH qui rappelle que « toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays ». Soulignons que la Convention de Genève de 1951 reconnaît l'importance de la DUDH. Cette Convention précise en son premier préambule que la Charte des Nations Unies et la Déclaration universelle des droits de l'homme approuvée le 10 décembre 1948 par l'Assemblée générale ont affirmé le principe que les êtres humains, sans discrimination, doivent jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Selon Yao Li,

"[t]he Preamble's reference to human rights can […] be interpreted as having two different addressees: firstly, it advises the country of refuge to guarantee basic human rights to refugees. Secondly, the Refugee Convention aims to not only accord fundamental rights and freedoms to persons who have already fled, but also as a plea for providing human rights to a State's own citizens, thus preventing the phenomenon of refugees"[314].

264. L'article 74, paragraphe 2, de la loi burundaise sur les migrations admet la reconnaissance du statut de réfugié à un demandeur d'asile qui demande aux autorités burundaises de la protéger contre les menaces ou l'exposition à des traitements inhumains ou dégradants, lorsque ces menaces ou ces risques émanent des acteurs étatiques, des personnes ou des groupes organisés de son pays d'origine ou de résidence.

265. À partir de ce qui précède, nous voyons que le législateur burundais s'est soucié d'élargir les conditions pour obtenir la reconnaissance du statut de réfugié en insérant les critères issus

---

[313] Conférence de plénipotentiaires des Nations Unies sur le statut des réfugiés et des apatrides, tenue à Genève, Suisse, du 2 au 25 juillet 1951, Acte final et Convention relative au statut des réfugiés, IV, E, p.9 disponible sur : https://treaties.un.org/doc/Treaties/1954/04/19540422%2000-23%20AM/Ch_V_2p.pdf, (consulté le 6 août 2021).
[314] Y. LI, *op.cit.*, p. 13.

des droits humains à côté de ceux prévus par la Convention de Genève de 1951 et la Convention de l'OUA de 1969.

266. Après l'analyse du lien entre la DUDH et les droits des réfugiés, voyons ce qu'il en est avec les autres traités.

D. Appropriation du Pacte International relatif aux droits civils et politiques

267. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques a été adopté le 16/12/1966, est entré en vigueur le 23/03/1976 et le Burundi y a adhéré le 9 mai 1990[315].

268. Les droits énoncés dans ce Pacte incluent le droit de ne pas être soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants[316], disposition qui interdit le renvoi d'une personne vers un territoire où elle risque de subir un tel traitement.

269. Les autres droits civils et politiques énoncés dans le Pacte sont notamment le droit à la vie[317], le droit à la liberté et à la sécurité de sa personne[318], le droit de circuler librement[319], le droit d'être protégé contre l'expulsion[320], sauf en cas d'exécution d'une décision prise conformément à la loi et le droit à une égale protection de la loi. Cette interdiction d'expulsion est énoncée à l'article 13 du présent Pacte qui stipule qu'un étranger qui se trouve légalement sur le territoire d'un État partie au présent Pacte ne peut en être expulsé qu'en exécution d'une décision prise conformément à la loi et, à moins que des raisons impérieuses de sécurité nationale ne s'y opposent, il doit avoir la possibilité de faire valoir les raisons qui militent contre son expulsion et de faire examiner son cas par l'autorité compétente, ou par une ou plusieurs personnes spécialement désignées par ladite autorité, en se faisant représenter à cette fin.

270. Ainsi, si une personne voit qu'un de ces droits énumérés ne lui est pas respecté dans son pays d'origine, elle peut demander la protection dans un autre pays. Le statut de réfugié lui sera reconnu si la violation de ces droits est liée à l'un des cinq motifs prévus par la Convention de Genève de 1951. En dehors de ces cinq motifs conventionnels, elle bénéficiera d'une protection complémentaire, car, comme le reconnaît le Comité exécutif du HCR, dans certains contextes, la protection internationale peut être nécessaire pour les cas non couverts par la Convention de 1951 et le Protocole de 1967[321].

---

[315] Pacte international relatif aux droits civils et politiques, date d'adoption et États parties, disponible à l'adresse https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&clang=_fr, (consulté le 6 août 2021).
[316] *Id.*, art. 7.
[317] *Id.*, art. 6.
[318] *Id.*, art. 9.
[319] *Id.*, art. 12.
[320] *Id.*, art. 13.
[321] Conclusion n° 103 (LVI) *Fourniture d'une protection internationale y compris moyennant les formes de protection complémentaires*, Comité exécutif du HCR, 2005, 2e préambule, *op.cit.*, p. 286.

271. Voyons dans le point qui suit le cadre au statut de réfugié accordé par la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

E. Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants

272. La Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, quant à elle, a été adoptée le 10/12/1984, entrée en vigueur le 26/06/1987, le Burundi y a adhéré le 18 février 1993[322]. Il a aussi ratifié le Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants en 2013[323].

273. Cette Convention énonce un principe fondamental de protection des demandeurs d'asile et des réfugiés qui est le principe de non-refoulement. Selon ce principe, « 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 »[324].

274. Ce principe de non-refoulement énoncé dans cet article n'est pas limité aux personnes officiellement reconnues comme réfugiés. Il protège également les personnes dont les délais de déposer une demande de reconnaissance du statut de réfugié sont expirés, ou qui ont fait l'objet d'une décision erronée, ou encore, qui se trouvent dans des pays où il n'existe pas de procédure individuelle pour la détermination du statut de réfugié. Ce principe a été intégré dans la loi burundaise de 2021 sur les migrations en son article 40. Selon cet article, le principe de non-refoulement est appliqué à tout demandeur d'asile ou réfugié vers un pays où il craint sa persécution.

F. Convention relative aux droits de l'enfant

275. Cette Convention a été adoptée par l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations unies, le 20 novembre 1989, dans le but de reconnaître et de protéger les droits spécifiques des enfants. Adoptée à l'unanimité, les responsables politiques se sont engagés à construire un monde digne des enfants. Aujourd'hui, seuls les États-Unis et la Somalie manquent à l'appel[325]. Cette Convention est juridiquement contraignante pour les États parties. En effet, son article 43 stipule qu'aux fins d'examiner les progrès accomplis par les États parties dans l'exécution des obligations contractées par eux en vertu de la présente Convention, il est institué un Comité des droits de l'enfant. Ce Comité, composé d'experts indépendants, contrôle la mise en œuvre de

---

[322] Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, date d'adoption et États parties, disponible à l'adresse :
https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-9&chapter=4&clang=_fr, (consulté le 6 août 2021).
[323] Information disponible à l'adresse https://indicators.ohchr.org/, (consulté le 29 mars 2023).
[324] Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants adoptée le 10 décembre 1984 et entrée en vigueur le 26 juin 1987, art. 3, § 1er.
[325] La Convention internationale des droits de l'enfant, disponible à l'adresse :
https://www.unicef.fr/dossier/convention-internationale-des-droits-de-lenfant, (consulté le 5 juin 2022).

la Convention, en examinant les rapports que les États s'engagent à publier régulièrement dès lors qu'ils ont ratifié le traité. Cette Convention a été ratifiée par le Burundi le 19 octobre 1990, mais il n'a ni signé ni ratifié le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications. Or, comme le précise l'article 1er de ce Protocole en son paragraphe 3, le Comité ne reçoit aucune communication intéressant un État qui n'en est pas partie.

276. En matière d'asile et des réfugiés, cette Convention recommande en son article 22 que les États parties prennent les mesures appropriées pour qu'un enfant qui cherche à obtenir le statut de réfugié ou qui est considéré comme réfugié en vertu des règles et des procédures du droit international ou national applicable, qu'il soit seul ou accompagné de ses père et mère ou de toute autre personne, bénéficie de la protection et de l'assistance humanitaire voulues pour lui permettre de jouir des droits que lui reconnaissent la présente Convention et les autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ou de caractère humanitaire auxquels lesdits États sont parties.

277. L'État concerné a ainsi l'obligation de collaborer avec les organisations compétentes ayant pour mandat d'assurer cette protection.

G. Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale

278. La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale a été adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 2106 (XX) du 21 décembre 1965 et entrée en vigueur le 4 janvier 1969, conformément à l'article 19. Le Burundi y a adhéré le 27 octobre 1977[326].

279. Elle contient des interdictions détaillées et des obligations de prévention concernant la discrimination pour des raisons de race, de couleur, d'ascendance, d'origine nationale ou ethnique[327]. Dans son sixième préambule, il est précisé que les États parties sont convaincus que toute doctrine de supériorité fondée sur la différenciation entre les races est scientifiquement fausse, moralement condamnable et socialement injuste et dangereuse et que rien ne saurait justifier, où que ce soit, la discrimination raciale, ni en théorie ni en pratique. Toute la première partie de cette Convention est consacrée à une série d'interdictions et d'obligations dans le but de prévenir la discrimination pour des raisons de race, de couleur, d'ascendance, d'origine nationale ou ethnique.

280. Ces dispositions peuvent être particulièrement pertinentes pour les demandeurs d'asile et les réfugiés, qui peuvent être la cible de discrimination.

---

[326] Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, date d'adoption et États parties, disponible à l'adresse : https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-2&chapter=4&clang=_fr, (consulté le 7 août 2021).

[327] *Id.*, art. 2, 4 et 5.

H. Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes

281. La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes a été adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 34/180 du 18 décembre 1979 et entrée en vigueur le 3 septembre 1981, conformément aux dispositions de l'article 27[328]. Le Burundi y a adhéré le 8 janvier 1992[329]. Quant au Protocole facultatif à cette Convention, il l'a signé en 2001[330], mais il ne l'a pas encore ratifié.

282. Dans son préambule, la Convention reconnaît explicitement que « les femmes continuent de faire l'objet d'importantes discriminations »[331] et souligne qu'une telle discrimination « viole les principes de l'égalité des droits et du respect de la dignité humaine »[332]. D'après l'article premier de cette Convention, on entend par discrimination « toute distinction, exclusion ou restriction fondée sur le sexe qui a pour effet ou pour but de compromettre ou de détruire la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice par les femmes, quel que soit leur état matrimonial, sur la base de l'égalité de l'homme et de la femme, des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social, culturel et civil ou dans tout autre domaine ».

283. La Convention réaffirme le principe d'égalité en demandant aux États parties « de prendre dans tous les domaines, notamment dans les domaines politique, social, économique et culturel, toutes les mesures appropriées, y compris des dispositions législatives, pour assurer le plein développement et le progrès des femmes, en vue de leur garantir l'exercice et la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales sur la base de l'égalité avec les hommes »[333].

284. Elle demande également aux États parties de s'abstenir de tout acte ou pratique discriminatoire à l'égard des femmes et faire en sorte que les autorités publiques et les institutions publiques se conforment à cette obligation[334].

285. Signalons à toutes fins utiles que les formes aggravées ou cumulées de discrimination à l'égard des femmes peuvent être interprétées comme des persécutions au sens de la Convention de 1951 et conduire à la protection en tant que réfugié.

---

[328] Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, date d'adoption et d'entrée en vigueur, disponible à l'adresse https://www.ohchr.org/fr/professionalinterest/pages/cedaw.aspx, (consulté le 7 août 2021).
[329] États parties à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, disponible à l'adresse : https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8&chapter=4&clang=_fr, (consulté le 7 août 2021).
[330] Information disponible à l'adresse https://indicators.ohchr.org/, (consulté le 29 mars 2023).
[331] La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes adoptée par le 18 décembre 1979, *op.cit.*, sixième préambule.
[332] *Id.*, septième préambule.
[333] *Id.*, art. 3.
[334] *Id.*, art. 2, litera d.

I. Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées

286. La Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées a été adoptée à New York le 20 décembre 2006 au cours de la soixante-et-unième session de l'Assemblée générale par la résolution A/RES/61/177. Elle est entrée en vigueur le 23 décembre 2010, conformément au paragraphe 1 de l'article 39 qui se lit comme suit : « La présente Convention entrera en vigueur le trentième jour après la date du dépôt auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies du vingtième instrument de ratification ou d'adhésion ». Elle a été signée par le Burundi le 06/2/2007[335]. Le Burundi n'est pas encore partie à cette Convention parce qu'il l'a uniquement signé.

287. Les États parties à la présente Convention sont conscients de l'extrême gravité de la disparition forcée, qui constitue un crime et, dans certaines circonstances définies par le droit international, un crime contre l'humanité[336]. Aux fins de la présente Convention, on entend par « disparition forcée » l'arrestation, la détention, l'enlèvement ou toute autre forme de privation de liberté par des agents de l'État ou par des personnes ou des groupes de personnes qui agissent avec l'autorisation, l'appui ou l'acquiescement de l'État, suivi du déni de la reconnaissance de la privation de liberté ou de la dissimulation du sort réservé à la personne disparue ou du lieu où elle se trouve, la soustrayant à la protection de la loi[337].

288. Cette Convention protège les personnes contre l'extradition vers un autre État s'il y a des raisons sérieuses de penser que la demande a été présentée aux fins de poursuivre ou de punir une personne en raison de son sexe, de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son origine ethnique, de ses opinions politiques ou de son appartenance à un certain groupe social, ou que donner suite à cette demande causerait un préjudice à cette personne pour l'une quelconque de ces raisons[338]. Elle consacre aussi le principe de non-refoulement en stipulant qu' « Aucun État partie n'expulse, ne refoule, ne remet ni n'extrade une personne vers un autre État s'il y a des motifs sérieux de croire qu'elle risque d'être victime d'une disparition forcée »[339].

289. Ainsi, en consacrant le principe de non-refoulement, cette Convention oblige l'État d'accueil à protéger la personne exposée au risque de disparition forcée. Si ce risque de disparition forcée est lié à l'un des cinq motifs relevant de la Convention de Genève de 1951, il n'y a nul doute que cette personne sera reconnue comme réfugié.

290. Au niveau africain, à part la Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique, il existe d'autres textes consacrant la protection des réfugiés.

---

[335] Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, date d'adoption et États parties, disponible à l'adresse :
https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-16&chapter=4&clang=_fr, (consulté le 8 août 2021).
[336] *Id.*, cinquième préambule.
[337] *Id.*, art. 2.
[338] *Id.*, art. 13, § 7.
[339] *Id.*, art. 16, § 1er.

La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples fait partie de ces textes. Les points qui suivent sont consacrés à ces textes.

J. Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala)

291. La Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique a été adoptée à Kampala le 23 octobre 2009. Elle est entrée en vigueur le 06 décembre 2012, conformément au paragraphe 1 de l'article 17 qui se lit comme suit : « La présente Convention entre en vigueur trente (30) jours après le dépôt des instruments de ratification ou d'adhésion par les quinze (15) États membres ». Elle a été signée par le Burundi le 23/10/2009[340]. Le Burundi n'est pas encore partie à cette Convention parce qu'il l'a uniquement signé.

292. La Convention de Kampala est le premier et le seul instrument régional juridiquement contraignant au monde pour la protection et l'assistance aux personnes déplacées internes, qui sont souvent confrontées à des risques accrus, des violations et des violences sexuelles en raison de leur déplacement, alors qu'elles luttent pour exercer leurs droits et accéder à des prestations de protection de base. Elles ont généralement besoin d'aide humanitaire vitale[341].

293. Les États parties à la présente Convention sont conscients de la gravité de la situation des personnes déplacées qui constitue une source d'instabilité et de tension continuelles pour les États africains[342] et sont déterminés à adopter les mesures destinées à prévenir et à mettre fin au phénomène de déplacement interne, par l'éradication de ses causes premières, particulièrement les conflits persistants et récurrents, ainsi que le déplacement causé par les catastrophes naturelles, qui ont un impact dévastateur sur la vie humaine, la paix, la stabilité, la sécurité et le développement[343].

294. Aux fins de la présente Convention, on entend par « personnes déplacées » les personnes ou les groupes de personnes ayant été forcées ou obligées de fuir ou de quitter leurs habitations ou leurs lieux habituels de résidence, en particulier après, ou afin d'éviter les effets des conflits armés, des situations de violence généralisée, des violations des droits de l'homme et/ou des catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme, et qui n'ont pas traversé une frontière d'État internationalement reconnue[344]. Quant au « déplacement interne », c'est le mouvement,

---

[340] Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala), date d'adoption et États parties, disponible à l'adresse : https://au.int/sites/default/files/treaties/36846-sl-AFRICAN_UNION_CONVENTION_FOR_THE_PROTECTION_AND_ASSISTANCE_OF_INTERNALLY_DISPLACED_PERSONS_IN_AFRICA_KAMPALA_CONVENTION_1.pdf, (consulté le 25 mars 2023).

[341] Informations disponibles sur https://www.unhcr.org/fr/news/press/2020/2/5e46a314a/hcr-felicite-ratification-convention-kampala-lethiopie.html, (consulté le 25 mars 2023).

[342] Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala), *op.cit.*, premier préambule.

[343] *Id.*, cinquième préambule.

[344] *Id.*, art. 1er, k.

l'évacuation ou la réinstallation involontaires ou forcés des personnes ou groupes de personnes à l'intérieur des frontières internationalement reconnues d'un État[345].

295. Au regard des causes du déplacement, nous remarquons qu'il s'agit des mêmes causes que celles prévues par la Convention de l'OUA de 1969, la seule différence étant que les déplacés internes n'ont pas traversé une frontière de l'État internationalement reconnue[346]. En mettant en place cette Convention, les États parties ont réaffirmé l'engagement historique des États membres de l'Union africaine d'assurer aux réfugiés et aux personnes déplacées la protection et l'assistance[347]. Pour les personnes déplacées internes, les États parties sont tenus de leur fournir, dans la plus large mesure possible et dans les plus brefs délais, l'assistance humanitaire adéquate, notamment l'alimentation, l'eau, l'abri, les soins médicaux et autres services de santé, l'assainissement, l'éducation, et tous autres services sociaux nécessaires. Cette assistance peut être étendue, en cas de besoin, aux communautés locales et d'accueil[348].

K. Charte africaine des droits de l'homme et des peuples

296. Presque douze ans après l'adoption de la Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique, un texte plus général de normes et principes très importants concernant le droit des réfugiés est adopté dans le contexte africain. Il s'agit de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples[349], adoptée à Banjul, en 1981, après des années des négociations[350], et ratifiée par le Burundi le 28/07/1989[351].

297. Cette Charte s'est fortement inspirée des instruments universels relatifs aux droits de l'homme, notamment la DUDH, le PIDCP et elle a une spécificité[352], car elle prend en compte spécialement des réalités et des valeurs culturelles africaines positives[353]. Dans son cinquième préambule, la Charte reconnaît que, d'une part, les droits fondamentaux de l'être humain sont fondés sur les attributs de la personne humaine, ce qui justifie leur protection internationale et que, d'autre part, la réalité et le respect des droits du peuple doivent nécessairement garantir les droits de l'homme. Elle énumère alors ces droits fondamentaux et d'autres droits civils et

---

[345] Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala), *op.cit.*, art. 1er, l.
[346] *Id.*, art. 1er, k.
[347] *Id.*, quatorzième préambule.
[348] *Id.*, art. 2, b.
[349] Charte africaine des droits de l'homme et des peuples adoptée par la dix-huitième Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement le 27 juin 1981 à Nairobi (KENYA) et entrée en vigueur le 21 octobre 1986, après sa ratification par 25 États, disponible à l'adresse https://www.legal-tools.org/doc/dd339e/pdf/, (consulté le 7 août 2021).
[350] OIM, « Migrations et Protection des droits de l'homme », Genève, 2005, p.129, disponible à l'adresse https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/ICP/IDM/IML3_fren.pdf, (consulté le 7 août 2021).
[351] CNIDH, bibliothèque en ligne, disponible à l'adresse https://www.cnidh.bi/publicationsview.php?article=58, (consulté le 7 août 2021).
[352] K. MBAYE, « Les Droits de l'homme en Afrique », Bibliothèque de la C.I.J, Ed. A, Pedone 13, rue Soufflot, Paris, 1992, p. 6, disponible à l'adresse https://www.icj.org/wp-content/uploads/2013/05/Africa-human-rights-thematic-report-1992-fra.pdf, (consulté le 7 août 2021).
[353] Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, art. 29, § 7, *in* Code de droit international des droits de l'homme, 3 éd., Bruylant, 2005, p. 773 et suivants.

politiques dont le droit d'aller et de venir, le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays ainsi que le droit d'asile, dispositions qui sont très importantes dans le contexte du droit international des réfugiés applicable en Afrique.

298. Pour ce qui est de l'asile, cette Charte stipule que « Toute personne a le droit, en cas de persécution, de rechercher et de recevoir l'asile en territoire étranger, conformément à la loi de chaque pays et aux Conventions internationales »[354]. Sur la base de cet article, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples semble avoir renforcé de nombreuses dispositions de la Convention de l'OUA, les transformant en droits et en devoirs dans le cadre des droits de l'homme du système africain[355]. Cette Charte ajoute que « L'étranger légalement admis sur le territoire d'un État partie à la présente Charte ne pourra en être expulsé qu'en vertu d'une décision conforme à la loi »[356]. C'est une façon de consacrer le principe de non-refoulement tel que prévu par l'article 33 de la Convention de Genève de 1951 portant statut de réfugié et l'article 3 de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants adoptée le 10 décembre 1984.

299. En vertu de cette Charte, deux textes ayant une valeur non moins importante dans la protection des réfugiés ont vu le jour : il s'agit du Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes en Afrique ainsi que la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant. Ces deux textes accordent aux femmes et aux enfants demandeurs d'asile et réfugiés une protection supplémentaire.

1. Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes en Afrique

300. Ce protocole a été adopté le 1er juillet 2003 et entré en vigueur le 25 novembre 2005. Il a été signé par le Burundi le 03/12/2003[357]. Le Burundi n'est pas encore lié par ce protocole parce qu'il l'a uniquement signé. Ce Protocole s'inscrit dans la ligne de la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui stipule dans son article 2, paragraphe 1er, que « chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés proclamés dans la présente Déclaration, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation ».

301. Il reconnaît et garantit aux femmes un large éventail de droits civils et politiques, ainsi que de droits économiques, sociaux et culturels, réaffirmant ainsi l'universalité, l'indivisibilité et

---

[354] Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, *op.cit.*, art. 12, § 3.
[355] A. ABASS, & F. IPPOLITO, *op.cit.*, p. 29.
[356] Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, *op.cit.*, art. 12, § 4.
[357] Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes en Afrique, date de signature et États parties, disponible à l'adresse https://au.int/sites/default/files/treaties/37077-sl-PROTOCOL%20TO%20THE%20AFRICAN%20CHARTER%20ON%20HUMAN%20AND%20PEOPLE%27S%20RIGHTS%20ON%20THE%20RIGHTS%20OF%20WOMEN%20IN%20AFRICA.pdf, (consulté le 17 juillet 2022).

l'interdépendance de tous les droits humains internationalement reconnus des femmes. Parmi ces droits figure l'égalité d'accès des femmes et des hommes aux procédures de détermination du statut de réfugié. En effet, ce protocole stipule en son article 4 que les États s'engagent à prendre des mesures appropriées et effectives pour s'assurer que les femmes et les hommes jouissent d'un accès égal aux procédures de détermination du statut de réfugié et que les femmes réfugiées jouissent de la protection totale et des prestations garanties au terme du droit international des réfugiés, y compris leurs pièces d'identité et autres documents[358].

302. De plus, il stipule en son article 11 que les États s'engagent à protéger les femmes demandeurs d'asile, réfugiées, rapatriées ou déplacées, contre toutes les formes de violence, le viol et autres formes d'exploitation sexuelle et à s'assurer que de telles violences sont considérées comme des crimes de guerre, de génocide et/ou de crimes contre l'humanité et que les auteurs de tels crimes sont traduits en justice devant des juridictions compétentes[359].

303. Enfin, en vertu de ce Protocole, toute femme dont les droits ont été violés a le droit à « une réparation appropriée »[360] déterminée par les autorités judiciaires, administratives ou législatives compétentes ou par toute autre autorité compétente prévue par la loi[361]. Les États parties s'engagent à allouer les ressources budgétaires et autres nécessaires à l'application pleine et entière des droits reconnus par le Protocole[362].

2. Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant

304. La Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant[363] a été adoptée le 1er juillet 1990 lors de la 26e conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'Organisation de l'unité africaine. Elle est entrée en vigueur le 29 novembre 1999[364], après avoir reçu la ratification de 15 États, conformément à son article 47, paragraphe 3, qui stipule qu'elle entrera en vigueur dans les 30 jours suivant la réception, par le Secrétaire général de l'Organisation de l'unité africaine, des instruments et ratification ou d'adhésion de 15 États membres de l'Organisation de l'unité africaine. Le Burundi l'a ratifié le 28/06/2004[365].

---

[358] Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes en Afrique, *op.cit.*, art. 4, § 2, lit. k.
[359] *Id.*, art. 11, § 3
[360] *Id.*, art. 25, lit. a.
[361] *Id.*, art. 25, lit. b.
[362] Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes en Afrique, *op.cit.*, art. 26, § 2.
[363] Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, CAB/LEG/24.9/49 (1990) (adopté le 11 juillet 1999 et entré en vigueur le 29 novembre 1999),
[364] Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, date d'adoption et d'entrée en vigueur, disponible à l'adresse https://au.int/fr/treaties/charte-africaine-des-droits-et-du-bien-etre-de-lenfant, (consulté le 17 juillet 2022).
[365] Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, États parties, disponible à l'adresse : https://au.int/sites/default/files/treaties/36804-sl-AFRICAN%20CHARTER%20ON%20THE%20RIGHTS%20AND%20WELFARE%20OF%20THE%20CHILD.pdf, (consulté le 17 juillet 2022).

305. Elle s'inspire de la Convention des Nations unies sur les droits de l'enfant adoptée le 20 novembre 1989 et sur la Déclaration sur les droits et le bien-être de l'enfant africain, adopté par l'OUA en juillet 1979, ainsi que de la Déclaration universelle des droits de l'homme, de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et de la Charte de l'Organisation de l'Unité Africaine. Si certains de droits garantis dans cette charte sont identiques à ceux de la Convention des Nations unies sur les droits de l'enfant, la plupart sont interprétés dans le contexte africain[366].

306. La charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant garantit à tout enfant le droit à la vie[367], le droit à l'éducation[368], le droit à la santé[369], le droit au repos, aux loisirs et à la culture[370], le droit à la protection contre l'exploitation économique[371] ainsi que le droit à la protection contre toute forme d'exploitation ou de mauvais traitements sexuels[372].

307. En ce qui concerne les réfugiés, cette Charte stipule en son article 23 ce qui suit :

1. Les États parties à la présente Charte prennent toutes les mesures appropriées pour veiller à ce qu'un enfant qui cherche à obtenir le statut de réfugié, ou qui est considéré comme réfugié en vertu du droit international ou national applicable en la matière reçoive, qu'il soit accompagné ou non par ses parents, un tuteur légal ou un proche parent, la protection et l'assistance humanitaire à laquelle il peut prétendre dans l'exercice des droits qui lui sont reconnus par la présence Charte et par tout autre instrument international relatif aux droits de l'homme et au droit humanitaire auquel les États sont parties[373].
2. Les États parties aident les organisations internationales chargées de protéger et d'assister les réfugiés dans leurs efforts pour protéger et assister les enfants visés au paragraphe I du présent article et pour retrouver les parents ou les proches d'enfants réfugiés non accompagnés en vue d'obtenir les renseignements nécessaires pour les remettre à leur famille[374].
3. Si aucun parent, tuteur légal ou proche parent ne peut être trouvé, l'enfant se verra accorder la même protection que tout autre enfant privé, temporairement ou en permanence, de son milieu familial pour quelque raison que ce soit[375].

---

[366] Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, historique et contexte, disponible à l'adresse https://fr.wikipedia.org/wiki/Charte_africaine_des_droits_et_du_bien-%C3%AAtre_de_l%27enfant, (consulté le 17 juillet 2022).
[367] Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, CAB/LEG/24.9/49 (1990) (adopté le 11 juillet 1999 et entré en vigueur le 29 novembre 1999), art. 5, § 1er.
[368] *Id.*, art. 11.
[369] *Id.*, art. 14.
[370] *Id.*, art. 12, § 1er.
[371] *Id.*, art. 15.
[372] *Id.*, art. 27.
[373] *Id.*, art. 23, § 1er.
[374] *Id.*, art. 23, § 2.
[375] *Id.*, art. 23, § 3.

308. Selon Ademola Abass et Dominique Mystris,

"[t]he ability to link a refugee or asylum-seeking child's rights to those of children in general increases the level of protection at the basic level in terms of not excluding any children. However in order to secure children's rights there to need to be specific provisions made and adhered to in order to brighten the chances of a child asylum seeker under international law[376]*".*

309. À côté de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples qui est contraignante, l'OUA a adopté plusieurs autres instruments de *soft law* en vue d'assurer une meilleure protection des réfugiés au niveau africain.

L. Instruments de *soft law* au niveau africain

310. Outre les divers instruments multilatéraux adoptés par l'OUA dans le but de régir l'asile en Afrique, cette organisation a adopté plusieurs autres instruments de *soft law* dans l'espoir de pousser doucement ses États membres à assumer des responsabilités fondamentales envers les demandeurs d'asile et les réfugiés. Il s'agit notamment de la Déclaration et plan d'action de Grand Baie Maurice de 1999[377], de la Déclaration de Kigali de 2003[378], de la Résolution CADHP/Rés.72 (XXXV1) 04 sur le mandat du rapporteur spécial sur les réfugiés, les demandeurs d'asile et les personnes déplacées en Afrique de 2004[379] ainsi que du Mémorandum d'entente entre la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples et le HCR[380].

1. Déclaration et plan d'action de Grand Baie Maurice

311. Pour ce qui est de la Déclaration et plan d'action de Grand Baie Maurice de 1999[381], il s'agit d'une déclaration issue de la première Conférence ministérielle de l'OUA sur les droits de l'homme en Afrique réunie à Grand Baie (Maurice) du 12 au 16 avril 1999. Cette Conférence, tout en se félicitant des améliorations constatées dans la gestion du problème des réfugiés, estime que le nombre élevé des réfugiés, des personnes déplacées et des rapatriés en Afrique constitue une entrave au développement. Elle reconnaît le lien entre les violations des

---

[376] A. ABASS & F. IPPOLITO, *op.cit.*, p. 30.
[377] Déclaration disponible à l'adresse : https://archives.au.int/bitstream/handle/123456789/2058/Grand%20Bay%20Declaration_F.pdf?sequence=2&isAllowed=y, (consulté le 10 juillet 2022).
[378] Déclaration disponible à l'adresse https://www.achpr.org/legalinstruments/detail?id=39, (consulté le 10 juillet 2022).
[379] Résolution disponible à l'adresse https://www.droitafricain.net/files/Recommandations-et-resolutions-adoptees-par-la-Commission-africaine-des-droits-de-l-homme-et-des-peuples.pdf, (consulté le 10 juillet 2022).
[380] Mémorandum disponible à l'adresse : https://www.achpr.org/presspublic/publication?id=23#:~:text=ARTICLE%20I%20Objective-,The%20objective%20of%20this%20Memorandum%20of%20Understanding%20is%20to%20strengthen,concern%20under%20their%20respective%20mandates., (consulté le 10 juillet 2022).
[381] Déclaration disponible à l'adresse : https://archives.au.int/bitstream/handle/123456789/2058/Grand%20Bay%20Declaration_F.pdf?sequence=2&isAllowed=y, (consulté le 10 juillet 2022).

droits de l'homme et les déplacements de populations, et requiert par conséquent des efforts renouvelés et concertés de la part des États membres et de l'OUA pour s'attaquer à ce problème[382]. Selon Ademola Abass et Dominique Mystris,

"[t]he placing of refugee's protection issues within the human framework at Grand Bay implies that cases concerning refugees' protection and allied matters can potentially be adjudicated within a generic human rights framework even if there is an absence of asylum-specific regimes. This development is extremely useful considering that the Protocol for the ACHPR had been adopted in 1998 with high hopes that the Court would soon begin adjudicating human rights issues originating either from the African Charter on Human and Peoples' Rights or from any other such treaties that OAU/AU Member States are party to[383].

312. Cette Déclaration recommande en outre aux États de prendre des mesures pour éradiquer la violence à l'encontre des femmes et des enfants, le travail des enfants, l'exploitation sexuelle et le trafic des enfants, et pour garantir la protection juridique des enfants dans les situations de conflit et des enfants réfugiés[384].

313. Quoique non contraignante, cette Déclaration montre la volonté des États de mettre dans leur ordre juridique interne, le cadre légal qui protège les groupes vulnérables, plus particulièrement les réfugiés et les demandeurs d'asile.

2. Déclaration de Kigali

314. La Déclaration de Kigali[385] a été signée lors de la première Conférence ministérielle de l'Union Africaine sur les droits de l'homme en Afrique réunie le 8 mai 2003 à Kigali (Rwanda). Cette Déclaration rappelle la Déclaration et le Plan d'Action de Grand Baie de 1999 et réaffirme son attachement aux principes et objectifs y contenus[386]. Elle se dit également profondément préoccupée par le fait que, en dépit des progrès réalisés dans le règlement de certains conflits sur le continent, les conflits armés et les conflits civils se poursuivent dans certaines parties du continent et conduisent à des violations massives des droits de l'homme et du Droit international humanitaire et provoquent des flux massifs de réfugiés et de personnes déplacées[387].

315. De plus, elle prend note avec satisfaction des efforts en cours pour remédier au sort des réfugiés, des demandeurs d'asile et des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, et appelle les États membres à reconnaître le déplacement forcé comme une grave violation des

---

[382] Organisation de l'unité africaine, Déclaration et plan d'action de Grand Baie Maurice du 12 au 16 avril 1999 (MIN/CONF/HRA/Dec), § 9.
[383] A. ABASS, & F. IPPOLITO, *op.cit.*, p. 37.
[384] Organisation de l'unité africaine, Déclaration et plan d'action de Grand Baie Maurice du 12 au 16 avril 1999 (MIN/CONF/HRA/Dec), § 6.
[385] Déclaration disponible à l'adresse https://www.achpr.org/legalinstruments/detail?id=39, (consulté le 10 juillet 2022).
[386] Déclaration de Kigali de 2003, préambule, § 2.
[387] *Id.*, préambule, § 7.

droits fondamentaux à la paix, à la sécurité et à la dignité, et à prendre toutes les mesures nécessaires pour résoudre le problème[388].

316. En outre, elle appelle tous les États membres à mettre en œuvre tous les instruments internationaux et africains pertinents relatifs à la protection des réfugiés, des personnes déplacées et des rapatriés, et en particulier à s'acquitter de leurs obligations au titre de la Convention de l'UA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique[389].

317. Enfin, elle appelle les États membres qui n'ont pas encore ratifié la Convention de l'UA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique et tout autre traité international pertinent à le faire dès que possible[390].

318. Le fait que la Convention de Kigali de 2003 revient en détail sur la Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique montre l'importance de cette Convention dans la protection des personnes en besoin d'une protection internationale en Afrique.

3. Résolution sur le mandat du rapporteur spécial sur les réfugiés

319. La Résolution CADHP/Rés.72 (XXXV1) 04 sur le mandat du rapporteur spécial sur les réfugiés, les demandeurs d'asile et les personnes déplacées en Afrique[391] est issue de la 36e session ordinaire de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, tenue du 23 novembre au 7 décembre 2004 à Dakar, Sénégal.

320. Cette résolution précise le cahier de charge du Rapporteur spécial sur les réfugiés, les demandeurs d'asile et les personnes déplacées en Afrique[392] et demande aux États membres de

---

[388] Déclaration de Kigali de 2003, *op.cit.*, § 11.
[389] *Id.*, § 12.
[390] *Id.*, § 13.
[391] Résolution disponible à l'adresse https://www.droitafricain.net/files/Recommandations-et-resolutions-adoptees-par-la-Commission-africaine-des-droits-de-l-homme-et-des-peuples.pdf, (consulté le 10 juillet 2022).
[392] En son premier paragraphe, cette résolution précise que le Rapporteur spécial sur les réfugiés, les demandeurs d'asile et les personnes déplacées en Afrique est chargé des fonctions suivantes :
a) chercher, recevoir, examiner des informations sur la situation des réfugiés, des demandeurs d'asile et des personnes déplacées en Afrique et agir en conséquence ;
b) entreprendre des études, recherches et autres activités connexes en vue d'examiner les voies et moyens de renforcer la protection des réfugiés, des demandeurs d'asile et des personnes déplacées en Afrique ;
c) entreprendre des missions d'enquête, des investigations, des visites et autres activités appropriées dans les camps de réfugiés et dans les camps de personnes déplacées ;
d) aider les États Membres de l'Union Africaine à formuler des politiques, règlements et lois pour une meilleure protection des réfugiés, des demandeurs d'asile et des personnes déplacées en Afrique ;
e) coopérer et engager le dialogue avec les États Membres, les Institutions Nationales des Droits de l'homme, les organisations intergouvernementales et non gouvernementales, les mécanismes internationaux et régionaux intéressés par la promotion et la protection des droits des réfugiés, des demandeurs d'asile et des personnes déplacées ;
f) élaborer et recommander des stratégies efficaces pour mieux protéger les droits des réfugiés, des demandeurs d'asile et des personnes déplacées en Afrique et assurer le suivi de ses recommandations ;

prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la protection des réfugiés, demandeurs d'asile et personnes déplacées et d'inclure dans leurs rapports périodiques, des informations sur les mesures prises à cet effet[393].

321. En outre, elle exhorte les États Membres à coopérer avec et assister le Rapporteur spécial dans l'exercice de sa mission et à lui fournir toutes les informations nécessaires à l'accomplissement de son mandat[394], et les invite à intégrer la question des réfugiés, demandeurs d'asile et personnes déplacées dans leurs activités de promotion[395].

322. Dans son rapport d'activités intersessions du 28 octobre 2022, le Rapporteur spécial sur les réfugiés, les demandeurs d'asile, les personnes déplacées et les migrants en Afrique souligne que l'inflation continue a un impact majeur sur l'assistance que les pays d'accueil fournissent aux réfugiés et aux demandeurs d'asile. Il appelle alors les États partie à la Convention de l'OUA de 1969 à veiller à ce que les réfugiés aient accès aux programmes de santé ; à respecter les principes des Conventions de Genève et de l'OUA qui prônent le principe de non-refoulement et à renforcer l'assistance apportée aux États accueillant un grand nombre de demandeurs d'asile ou de réfugiés. Il appelle aussi la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (CADHP) à poursuivre les efforts de promotion et de protection des réfugiés, des demandeurs d'asile, des déplacés internes et des migrants. Quant au HCR, il l'appelle à travailler en amont avec les États pour trouver des solutions à la situation des réfugiés et des demandeurs d'asile ainsi que des personnes déplacées internes, en particulier les réfugiés de longue durée[396].

4. Mémorandum d'entente entre la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples et le HCR

323. Le Mémorandum d'entente entre la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples et le HCR[397] a pour objectif de renforcer la coopération entre la Commission africaine et le HCR, dans le but de promouvoir et de protéger plus efficacement les droits de l'homme

---

g) sensibiliser sur et promouvoir la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies sur les réfugiés de 1951 ainsi que la Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique de 1969 ;
h) soumettre à chaque Session ordinaire de la Commission africaine, des rapports sur la situation des réfugiés, des demandeurs d'asile et des personnes déplacées en Afrique.

[393] Résolution CADHP/Rés.72 (XXXV1) 04 sur le mandat du rapporteur spécial sur les réfugiés, les demandeurs d'asile et les personnes déplacées en Afrique, prise lors de la 36e Session Ordinaire de la Commission Africaine des droits de l'homme et des Peuples, tenue du 23 novembre au 7 décembre 2004 à Dakar, Sénégal, § 2.

[394] *Id.*, § 3.

[395] *Id.*, § 4.

[396] Rapport disponible à l'adresse https://achpr.au.int/en/intersession-activity-reports/special-rapporteur-refugees-asylum-seekers-displaced-persons-migrants, (consulté le 25 mars 2023).

[397] Mémorandum disponible à l'adresse : https://www.achpr.org/presspublic/publication?id=23#:~:text=ARTICLE%20I%20Objective-,The%20objective%20of%20this%20Memorandum%20of%20Understanding%20is%20to%20strengthen,concern%20under%20their%20respective%20mandates., (consulté le 10 juillet 2022).

des réfugiés, des demandeurs d'asile, des rapatriés et des autres personnes relevant de leur mandat respectif[398].

324. Ce Mémorandum montre en outre les domaines de coopération[399] qui sont :
1. Partager les informations pertinentes relatives aux droits humains des réfugiés, demandeurs d'asile, rapatriés et autres personnes relevant de leur mandat respectif ;
2. Promouvoir conjointement la diffusion, la sensibilisation et la formation au droit international des droits de l'homme, des réfugiés et du droit humanitaire ;
3. Entreprendre des recherches et des publications conjointes en mettant l'accent sur les droits de l'homme des réfugiés, des demandeurs d'asile, des rapatriés et d'autres personnes relevant de leur mandat respectif, y compris des études comparatives sur l'expérience des organes de surveillance des droits de l'homme sur différents continents, afin d'identifier et de promouvoir les meilleures pratiques visant à renforcer la protection des réfugiés en Afrique ;
4. Soutenir et promouvoir l'utilisation des différentes procédures et mécanismes disponibles au sein de la Commission africaine, tels que les missions, la soumission de communications, les procédures de rapport des États et les rapporteurs spéciaux, pour traiter les violations des droits des réfugiés, des demandeurs d'asile, des rapatriés et d'autres personnes relevant de leurs mandats respectifs ;
5. Entreprendre des actions conjointes pour encourager les États africains à mettre en œuvre les résolutions, recommandations et décisions relatives aux réfugiés, demandeurs d'asile, rapatriés et autres personnes relevant de leur mandat respectif, adoptées par la Commission africaine ;
6. Conformément à l'article 60 de la Charte africaine, s'inspirer des résolutions, recommandations et décisions des organes de surveillance des traités des droits de l'homme des Nations Unies et des organes fondés sur la Charte, du Comité exécutif du HCR et des organes compétents de l'Union africaine, pour entreprendre des actions conjointes visant à promouvoir et à protéger plus efficacement les droits de l'homme des réfugiés, des demandeurs d'asile, des rapatriés et des autres personnes relevant de leur mandat respectif ;
7. Encourager une coopération plus étroite entre la Commission africaine, le HCR et les organes compétents de l'Union africaine, tels que la Commission des réfugiés et la Division des affaires humanitaires, des réfugiés et des personnes déplacées, en vue d'échanger des rapports et de favoriser la complémentarité de leurs mandats respectifs ;
8. Maintenir une communication régulière afin d'identifier d'autres domaines de coopération et d'intérêt mutuel.

325. D'après Ademola Abass et Dominique Mystris,

"[o]n paper, the cooperative relationship between the two looks like it goes a long way in helping to promote and protect asylum seekers and refugees, however there has been little cooperation between the two and a lack of undertaking in the areas of cooperation. Once again this lack of implementation and carrying out of the agreed roles is actually undermining

[398] Mémorandum d'entente entre la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples et le HCR, art. 1er.
[399] *Id.*, art. 2.

protection and weakening the credibility of the two institutions' abilities to address refugee concerns"[400].

326. Il ne fait aucun doute qu'il existe un cadre juridique permettant la protection des demandeurs d'asile en Afrique, ainsi que la reconnaissance du statut de réfugié. De nombreux instruments pour assurer la protection des demandeurs d'asile et des réfugiés existent aussi bien dans les États d'accueil que dans les États d'origine.

327. La Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique de 1969 a été adoptée dans l'ombre de la lutte de l'Afrique contre le colonialisme et la domination étrangère. Il s'agissait d'un incident historique qui a été si violemment détesté à travers l'Afrique qu'il a été plus facile pour les États africains d'accepter l'asile avec exubérance sans créer de structures juridiques et institutionnelles pour fonder cette pratique. Cependant, l'environnement humanitaire de l'Afrique post-coloniale a été largement caractérisé par des guerres civiles et d'autres malaises autochtones, qui ont tous titré l'échelle contre le rapprochement de l'asile. L'environnement humanitaire naissant nécessite donc la mise en place de mécanismes réglementaires et institutionnels régionaux solides pour la protection des demandeurs d'asile contre des systèmes nationaux absents ou draconiens[401].

328. Le souci d'assurer une meilleure protection des réfugiés ne s'est pas limité au niveau régional africain. De telles initiatives s'observent aussi au niveau sous régional.

M. Textes protecteurs des réfugiés au niveau sous régional africain

329. Tout ce qui vient d'être analysé se rapporte à la protection des réfugiés au niveau régional. Toutefois, au niveau sous régional aussi, les traités fondateurs des organisations sous régionales renferment des dispositions protectrices des réfugiés et des demandeurs d'asile.

1. Traité de l'EAC

330. La Communauté d'Afrique de l'Est (en anglais *East African Community*, EAC) est une organisation internationale de sept pays de l'Afrique de l'Est comprenant le Burundi, le Kenya, l'Ouganda, le Rwanda, le Soudan du Sud, la Tanzanie, et la République démocratique du Congo[402]. Cette Communauté existe formellement depuis 2000[403], mais à l'instar de la communauté européenne, elle prend son origine dès 1917, une union douanière entre le Kenya et l'Ouganda qui ont été rejoints en 1927 par le Tanganyika, devenu par la suite Tanzanie. Cette association douanière s'est transformée en Communauté des États de l'Afrique de l'Est qui a

---

[400] A. ABASS, & F. IPPOLITO, *op.cit.*, p. 41.
[401] *Id.*, p. 42.
[402] Historique de l'EAC, disponible à l'adresse : https://fr.wikipedia.org/wiki/Communaut%C3%A9_d%27Afrique_de_l%27Est#:~:text=%C3%A0%20part%20enti%C3%A8re.-,Histoire,membres%20le%2018%20juin%202007%20, (consulté le 17 juin 2022).
[403] Intégration de la RDC à l'EAC, disponible à l'adresse : https://www.france24.com/fr/info-en-continu/20220329-la-r%C3%A9publique-d%C3%A9mocratique-du-congo-int%C3%A8gre-la-communaut%C3%A9-des-etats-d-afrique-de-l-est, (consulté le 17 juin 2022).

été dissoute en 1977 pour devenir la Commission pour la coopération des États de l'Afrique de l'Est. En 1996, il y a eu l'établissement du Secrétariat de la Commission à Arusha, en Tanzanie et en 1997, les trois États membres signent un accord pour éviter la double taxation. En date du 30 novembre 1999, il y a eu établissement de la Communauté des États d'Afrique de l'Est qui naît officiellement le 7 juillet 2000. En 2001 a été créée la première Cour de Justice des États d'Afrique de l'Est et l'union douanière est devenue opérationnelle en 2005. En date du 1er juillet 2007, le Rwanda et le Burundi ont rejoint cette Communauté et deux ans plus tard, ils ont adhéré à l'Union douanière. En 2009, il y a eu l'établissement d'un marché commun de l'EAC et la pose de la première pierre du siège de l'organisation à Arusha. La signature d'un protocole pour réaliser l'union monétaire a été faite en 2013. Le Soudan du Sud est devenu membre de cette Communauté en 2016 et la République démocratique du Congo en 2022[404].

331. Le Traité[405] portant création de la Communauté de l'Afrique de l'Est signé à Arusha le 30 novembre 1999[406] contient une disposition sur la gestion des réfugiés. Il s'agit de l'article 124, paragraphe 4, de ce Traité qui dispose que les États partenaires s'engagent à établir des mécanismes de gestion des réfugiés.

2. Acte fondateur de l'IGAD

332. L'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) prend son origine en 1986. En effet, lors d'une assemblée en janvier 1986, plusieurs chefs d'État et de gouvernement ont signé un accord qui a officiellement institué l'Autorité intergouvernementale sur la sécheresse et le développement (IGADD) qui devrait être un organisme de développement et de lutte contre la sécheresse dans leur région. L'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) en Afrique de l'Est a été créée en 1996 pour remplacer l'Autorité intergouvernementale sur la sécheresse et le développement (IGADD) de 1986. L'IGAD est née à la suite d'une déclaration pour revitaliser l'IGADD et élargir la coopération entre les États membres en avril 1995 à Addis-Abeba durant l'Assemblée des Chefs d'État et de gouvernement. Le 21 mars 1996 à Nairobi, les Chefs d'État et de gouvernement ont signé une « liste d'instruments modifiant la Charte de l'IGADD » instituant la nouvelle Institution : l'IGAD « L'Autorité intergouvernementale pour le développement ». L'IGAD revitalisé, avec des zones élargies de coopération régionale et une nouvelle structure organisationnelle, a été lancé par l'Assemblée des chefs d'État et de gouvernement le 25 novembre 1996 à Djibouti en République de Djibouti. Les pays Membres de l'IGAD sont : Djibouti, l'Ethiopie, l'Erythrée,

---

[404] Liste des pays membres de l'EAC, disponible à l'adresse : https://information.tv5monde.com/afrique/la-rdc-rejoint-la-communaute-des-etats-d-afrique-de-l-est-eac-450717, (consulté le 17 juin 2022).

[405] Ce Traité est disponible à l'adresse : https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/79634/85773/F2045859934/INT79634.pdf, (consulté le 11 juillet 2022).

[406] Ce Traité est entré en vigueur le 7 juillet 2000 à la suite de la conclusion du processus de sa ratification et du dépôt des instruments de ratification auprès du Secrétaire général par les trois États partenaires, disponible à l'adresse https://www.eac.int/eac-history, (consulté le 11 juillet 2022).

le Kenya, la Somalie, le Soudan du Sud, le Soudan et l'Ouganda. Le siège de l'IGAD est à Djibouti, en République de Djibouti[407].

333. L'IGAD contient dans son acte fondateur[408] une disposition qui traite des réfugiés. Elle stipule que les États membres conviennent de développer et d'élargir la coopération et s'engagent à faciliter le rapatriement et la réintégration des réfugiés, des rapatriés, des personnes déplacées et des soldats démobilisés en coopération avec les organisations gouvernementales et non gouvernementales compétentes conformément aux instruments nationaux, régionaux et internationaux existants[409].

3. Acte fondateur de la CIRGL

334. La Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL) (en anglais : *International Conference on the Great Lakes Region* (ICGLR)) est une organisation intergouvernementale de pays africains de la région des Grands Lacs[410]. La CIRGL a été organisée suite aux nombreux conflits politiques qui ont marqué la Région des Grands Lacs. Le conflit le plus marquant fut le génocide rwandais de 1994, qui occasionna plus de 800.000 victimes et renforça l'instabilité politique en République Démocratique du Congo. La création de la CIRGL résulte de la reconnaissance de la dimension régionale de ces conflits et de la nécessité d'un effort concerté en vue de promouvoir la paix et le développement durable dans la région. La CIRGL comprend onze États membres, qui sont l'Angola, le Burundi, la République Centrafricaine, la République du Congo, la République Démocratique du Congo, le Kenya, l'Ouganda, le Rwanda, le Soudan, la Tanzanie et la Zambie[411].

335. En outre, la CIRGL réserve, elle aussi, dans son acte fondateur[412], les dispositions sur le traitement des réfugiés. Cette Déclaration de Dar-Es-Salaam dispose en son paragraphe 7 que les Chefs d'État et de Gouvernement des pays membres de la Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs sont préoccupés par l'impact des conflits armés sur l'environnement, en particulier l'effet des réfugiés et des personnes déplacées sur la dégradation de l'écosystème du bassin du fleuve Congo et de la région des Grands Lacs africains, et pleinement conscient

---

[407] Liste des pays Membres de l'IGAD, disponible à l'adresse https://archive.uneca.org/fr/oria/pages/igad-autorit%C3%A9-intergouvernementale-pour-le-d%C3%A9veloppement, (consulté le 17 juillet 2022).

[408] The Agreement establishing the inter-governmental authority on development (IGAD) is available at http://treaties.mfa.go.ke/download/231, (consulté le 11 juillet 2022).

[409] The Agreement establishing the inter-governmental authority on development (IGAD), art. 13A, s.

[410] Signification de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs, disponible à l'adresse https://fr.wikipedia.org/wiki/Conf%C3%A9rence_internationale_sur_la_r%C3%A9gion_des_Grands_Lacs, (consulté le 17 juillet 2022).

[411] Historique de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs, disponible à l'adresse : http://base.afrique-gouvernance.net/en/corpus_organismes/fiche-organismes-476.html, (consulté le 17 juillet 2022).

[412] La Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs (CIRGL) a été créée par la Déclaration de Dar-Es-Salaam sur la paix, sécurité, démocratie et développement dans la région des grands lacs de 2004 : disponible à l'adresse https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/041120_DarEsSalaamDeclaration.pdf, (consulté le 11 juillet 2022).

du lien entre paix, environnement et développement[413]. De plus, le paragraphe 8 poursuit que ces Chefs d'État et de Gouvernement sont profondément préoccupés par la non-application intégrale des instruments juridiques essentiels contenus dans le droit international humanitaire et de certains principes fondamentaux, notamment ceux concernant les réfugiés et les personnes déplacées, entraînant de graves manquements à la protection et à l'acheminement de l'aide humanitaire aux populations affectées[414].

336. *Grosso modo*, la reconnaissance du problème des réfugiés dans les documents constitutifs de ces organisations sous régionales prouve suffisamment l'importance portée à cette question par les États africains, surtout ceux qui font parties de ces organisations.

337. Bien que ces organisations sous régionales africaines ne puissent pas être comparées au HCR en termes de contribution à la protection des demandeurs d'asile et des réfugiés, ces organisations ne sont pas totalement dénuées de pertinence dans ce domaine. Il est vrai, elles n'introduisent pas les nouvelles normes en matière d'asile et des réfugiés, et se contentent de transposer les normes internationales existantes, mais une telle approche permet une uniformité et une cohérence dans l'établissement des normes.

338. Le Burundi, ayant souscrit à tous ces instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, devait normalement s'inspirer des dispositions relatives aux réfugiés qui se trouvent dans ces instruments en vue d'assurer peu ou prou la protection des réfugiés dont il regorge.

339. En guise de récapitulatif, il vient d'être démontré dans ces développements sur la cohérence externe que la protection des réfugiés n'est pas l'apanage de la Convention de Genève de 1951 et de son protocole de 1967 ainsi que des Conventions internationales régionales en rapport avec les réfugiés. Même les autres Conventions et traités internationaux en rapport avec les droits de l'homme disponibles au niveau international, régional et sous régional contiennent une série de dispositions qui concourent à la protection des réfugiés.

340. En conclusion, l'analyse de cette section a montré que la loi n° 1/32 du 13 novembre 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés au Burundi ainsi que ses trois ordonnances d'application ont corrigé les lacunes qui se trouvaient dans le décret-loi nº 1/007 du 20 mars 1989 portant réglementation de l'accès, du séjour, de l'établissement des étrangers sur le territoire du Burundi et de leur éloignement, venu en remplacement de celui de 1982.

341. Après treize ans d'existence de la loi de 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés, le législateur burundais vient de la remplacer par la loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 portant réglementation des migrations au Burundi dans le souci, selon le Gouvernement burundais, d'avoir une loi unique qui régit tous les aspects relatifs à l'immigration et l'émigration. En effet,

---

[413] Déclaration de Dar-Es-Salaam sur la paix, sécurité, démocratie et développement dans la région des grands lacs de 2004 : disponible à l'adresse :
https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/041120_DarEsSalaamDeclaration.pdf, (consulté le 11 juillet 2022), § 7.
[414] *Id.*, § 8.

avec l'adoption de la loi de 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés, la matière relevant des étrangers est restée régie par le décret-loi n° 1/007 du 20 mars 1989 portant réglementation de l'accès, du séjour, de l'établissement des étrangers sur le territoire du Burundi et de leur éloignement. Cette loi de 2021 permet aux réfugiés et aux étrangers de se mettre sous la protection d'une même loi.

342. Au niveau de sa cohérence interne et externe, cette loi de 2021 s'abreuve à la source de nombreuses règles juridiques posées par des textes tant nationaux qu'internationaux. Comme les textes internationaux relatifs aux réfugiés doivent être appliqués par les États qui donnent rapport au HCR des mesures prises dans leur application, l'État du Burundi s'y est donc investi davantage pour arriver à la concrétisation du statut de réfugié. Néanmoins, l'analyse de cette loi montre qu'il subsiste des incohérences par rapport aux normes et aux pratiques internationales.

Conclusion du chapitre

343. L'évolution historique du cadre légal de la protection des réfugiés au Burundi a été étudiée à travers cinq sections. La ligne directrice était de montrer comment le Burundi est passé de la pratique à la législation dans le domaine du droit des réfugiés. Cinq phases ont guidé cette étude.

344. D'abord, la première concerne la période qui précède la mise en place du premier cadre légal. Au cours de cette période, les réfugiés étaient protégés sous l'appui total du HCR et des autres ONG, sans références à aucun cadre légal national.

345. Ensuite, la deuxième est celle qui couvre toute la durée dans laquelle le premier décret-loi de 1982 régissant les réfugiés était en vigueur. Même s'il était lacunaire, il a le mérite d'avoir posé les premiers jalons du cadre de détermination du statut de réfugié en droit burundais.

346. Quant à la troisième, elle débute avec la mise en place du décret-loi de 1989. À part quelques détails sur la procédure de reconnaissance du statut de réfugié et sur les réfugiés sur place que ce décret-loi de 1989 a apportés, il ne contient rien de spécifique par rapport à celui de 1982, surtout en ce qui concerne les réfugiés.

347. La quatrième débute en 2008 avec la mise en place de la loi burundaise sur l'asile et la protection des réfugiés. Cette loi a conduit à la mise en place du mécanisme national de détermination du statut des réfugiés qu'est l'ONPRA ainsi que deux instances d'asile, à savoir la CCER et le CR. Même s'il y avait des lacunes dans cette loi, la mise en place d'un cadre légal et institutionnel à laquelle elle a conduit a été un grand pas vers une meilleure protection des réfugiés.

348. Enfin, la cinquième et dernière phase débute en 2021 avec la mise en place de la loi portant réglementation des migrations au Burundi. C'est une loi qui s'abreuve à la source de nombreuses règles juridiques posées par des textes tant nationaux qu'internationaux. Cette loi met les étrangers et les réfugiés sous une même protection. Les lacunes et incohérences se trouvant dans cette loi seront développées en long et en large dans le chapitre qui va suivre.

349. En définitive, ce chapitre aboutit au constat que le Burundi a franchi une étape importante dans la protection des réfugiés en mettant en place un cadre légal et institutionnel. Toutefois, quelques réaménagements s'imposent pour se conformer aux normes et aux pratiques internationales en la matière. Pour cette raison, le deuxième chapitre va faire l'analyse approfondie du droit positif actuellement en vigueur au Burundi en matière des réfugiés afin de mettre en exergue ces réaménagements nécessaires.

CHAPITRE II : ANALYSE APPROFONDIE DU DROIT POSITIF EN VIGUEUR AU BURUNDI EN MATIÈRE D'ASILE ET DES RÉFUGIÉS

350. D'entrée de jeu, il y a lieu de signaler qu'au Burundi, les réfugiés sont régis actuellement par la loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 portant réglementation des migrations. Cette loi est venue en remplacement de la loi n° 1/32 du 13 novembre 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés. La réforme du système des migrations a été entreprise, selon le gouvernement burundais, « dans le souci d'avoir une loi unique qui régit tous les aspects relatifs à l'immigration et l'émigration »[415]. Cette loi vient aussi pour clarifier les missions qui reviennent à la police des migrations et celles qui reviennent à l'Office National pour la Protection des Réfugiés et des Apatrides, car la loi n° 1/32 du 13 novembre 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés a attribué à cet office des missions qui sont dévolues à la police des migrations. Elle lève également certaines contradictions entre décret-loi n° 1/007 du 20 mars 1989 portant réglementation de l'accès, du séjour, de l'établissement des étrangers au Burundi et leur éloignement et la loi n° 1/32 du 13 novembre 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés au Burundi en ce qui concerne la mise en place de la Commission Consultative pour Réfugiés et Étrangers[416].

351. Malgré cela, des lacunes s'observent dans cette loi et elles se répercutent sur le terrain, depuis l'accueil des demandeurs d'asile jusqu'à la détermination du statut de réfugié, comme nous allons le démontrer dans les développements de ce chapitre. Cette loi, qui, en principe, devait apporter des solutions aux lacunes observées dans les textes juridiques qui l'ont précédé, ne l'a malheureusement pas fait.

352. Contrairement à la loi de 2008 dont les textes d'application étaient des ordonnances[417], celle de 2021 est mise en application par des décrets[418]. Il s'agit du décret nº 100/069 du 30 mai 2022 portant organisation, missions et fonctionnement de l'ONPRA et du décret nº 100/068 du 30 mai 2022 portant missions, composition, organisation et fonctionnement de la CCER et du CR.

353. L'objet de ce chapitre est de faire une analyse approfondie des dispositions légales et réglementaires en rapport avec cette loi et ses décrets d'application.

---

[415] Communiqué du Conseil des ministres, disponible à l'adresse https://www.presidence.gov.bi/wp-content/uploads/2021/06/Communique-Conseil-09-Juin-2021.pdf, (consulté le 19 mars 2022).
[416] *Ibid.*
[417] Il s'agit de l'ordonnance ministérielle n° 530/442 du 7 avril 2009 portant mesures d'application de la loi n° 1/32 du 13 novembre 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés au Burundi et portant sur les procédures de demande d'asile[417] ; l'ordonnance ministérielle n° 530/443 du 7 avril 2009 portant mesures d'application de la loi n° 1/32 du 13 novembre 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés au Burundi et portant composition, organisation et fonctionnement de la Commission consultative pour les étrangers et réfugiés (CCER) et du Comité de Recours[417] (CR) ainsi que l'ordonnance ministérielle n° 530/1001 du 29/09/2008 portant création de l'Office National de Protection des Réfugiés et Apatrides (ONPRA).
[418] L'art. 24 de la loi de 2021 sur les migrations précise que l'organisation, les missions, la composition et le fonctionnement de la CCE et du CR sont déterminés par décret, tandis que l'art. 84 de la même loi stipule que les missions de l'ONPRA sont déterminées par un décret.

354. Quant à l'objectif de cette analyse, il s'agit de dégager les forces et les faiblesses de cette loi. Il s'agit aussi de montrer les limitations de la procédure d'asile au Burundi. Pour atteindre cet objectif, quatre sections composent ce chapitre. La première étudie la qualification du statut de réfugié au Burundi. La deuxième analyse le traitement des réfugiés arrivant en grand nombre. La troisième analyse le statut social et juridique des réfugiés reconnus. Quant à la quatrième, elle analyse les procédures de détermination du statut de réfugié.

Section 1 : Qualification du statut de réfugié au Burundi : regard aux normes et aux pratiques internationales

355. Selon le Guide du HCR et de l'UIP sur la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, il existe des éléments fondamentaux[419] qui doivent être intégrés dans toute législation nationale relative aux réfugiés. Le législateur doit alors vérifier si tous ces éléments, fondés sur les normes et les traités internationaux, y font parties. La loi burundaise de 2021 sur les migrations ne peut donc pas échapper à ces normes combien indispensables pour une meilleure protection des réfugiés. À cet effet, une analyse approfondie de la conformité de la loi burundaise sur l'asile et la protection des réfugiés à ces normes contenues dans le Guide du HCR et de l'UIP sur la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux s'impose surtout en ce qui concerne la qualification du statut de réfugié qui fait l'objet d'analyse dans la présente section.

§ 1. « Réfugié » au Burundi : une définition qui intègre plusieurs Conventions

356. La loi de 2021 sur les migrations stipule en son article 4, § 26, que le réfugié est toute personne se trouvant dans l'une quelconque des situations prévues au point 17 au sens de la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, au Protocole du 31 janvier 1967 relatif au statut des réfugiés et dans la Convention de l'organisation de l'unité africaine du 10 septembre 1969 régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique. Curieusement, le point 17 évoqué par le législateur burundais n'est identifiable ni dans la présente loi ni dans la Convention de Genève de 1951 portant statut des réfugiés. L'article 74 de la présente loi apporte des précisions sur la qualité du demandeur d'asile.

357. Selon cet article 74, est considérée comme une demande d'asile, toute manifestation de volonté par laquelle une personne demande au Burundi de la protéger contre une menace relevant de l'un des motifs suivants :

1. la crainte 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 ;
2. les menaces ou l'exposition à des traitements inhumains ou dégradants, lorsque ces menaces ou ces risques émanent des acteurs étatiques, des personnes ou des groupes organisés de son pays d'origine ou de résidence ;

[419] HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 64.

3. l'agression, l'occupation extérieure, la domination étrangère ou un événement troublant l'ordre public dans une partie ou dans la totalité de son pays d'origine.

358. Les deux dispositions (articles 4 et 74) prouvent que la loi burundaise de 2021 sur les migrations prévoit une définition élargie du terme réfugié, laquelle définition intègre en son sein certaines dispositions de la Convention de Genève de 1951, de son Protocole additionnel de 1967, de la Convention de l'OUA de 1969 et des droits de l'homme.

359. La Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés ratifiée par le Burundi le 19 juillet 1963 définit en son article 1er le réfugié de manière suivante :
« Aux fins de la présente Convention, le terme "réfugié" s'appliquera à toute personne :
(…)
2) Qui, par suite d'événements survenus avant le 1er 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 »[420].

360. Dans la Convention régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique de 1969, ratifiée par le Burundi le 31/10/1975, la définition du terme « réfugié » est plus large et comprend deux parties :

361. La première partie est identique à la définition du Protocole de 1967 (c'est-à-dire la définition de la Convention de 1951 sans date limite ni limitation géographique).

362. La seconde partie prévoit que le terme « réfugié » s'applique également à :
« Toute personne qui, du fait d'une agression, d'une occupation extérieure, d'une domination étrangère ou d'événements troublant gravement l'ordre public dans une partie ou dans la totalité de son pays d'origine, ou du pays dont elle a la nationalité, est obligée de quitter sa résidence habituelle pour chercher refuge dans un autre endroit à l'extérieur de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité »[421]. Cette définition élargie est fondée sur des critères objectifs, à savoir les conditions dans le pays d'origine. La plupart des mouvements de réfugiés en Afrique sont des mouvements de masse et dans de tels cas, il serait difficile d'appliquer le critère subjectif exigeant un examen individuel.

---

[420] Convention de Genève de 1951 (entrée en vigueur le 22 avril 1954), in *R.T.N.U*, Vol.189, p.151, art. 1 section A.
[421] Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique de 1969, art. 1, § 2.

363. D'après Ivor Carlyon Jackson,

"It is interesting to note that the […] Recommendation of Arusha Conference recognised that both paragraph 1 and paragraph 2 of Article I of the OAU Refugee Convention formed the basis for determining refugee status in Africa. This can be taken to mean that from a legal point of view the 1950/1951 definitions (reproduced in Paragraph 1) and the "extended" refugee definition (Paragraph 2) were considered to be of equal importance. It could also be taken to suggest-although this was not specifically stated-that the two definitions were seen as being complementary and not as mutually exclusive"[422].

Il ajoute que :

"This complementarity could, for example, also be relevant to the manner in which the 1950/51 definitions are to be applied in specific refugee situations arising in Africa"[423].

364. L'analyse de l'article 74 de la loi burundaise de 2021 sur les migrations montre qu'il a intégré, non seulement, la définition de la Convention de Genève et de la Convention de l'OUA, mais également la protection sur la base des droits humains. Cette définition comprend trois parties :

365. La première partie découle de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 et du protocole du 31 janvier 1967. Ratifiée par le Burundi le 19 juillet 1963 et incorporée dans la loi burundaise sur les migrations en son article 74, § 1er, cette Convention permet la reconnaissance du statut de réfugié à toute personne de nationalité étrangère ou sans nationalité qui craint « *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* ». Nous remarquons ici que les faits auxquels est exposé l'étranger qui arrive au Burundi et qui craint pour sa sécurité en raison d'un des motifs relevant de la Convention de Genève sont des persécutions.

366. La seconde partie se réfère aux droits de l'homme. On la trouve à l'article 74, § 2, de la loi burundaise sur les migrations. Ici, l'asile peut être accordé à toute personne craignant « *des menaces ou l'exposition à des traitements inhumains ou dégradants, lorsque ces menaces ou ces risques émanent des acteurs étatiques, des personnes ou des groupes organisés de son pays d'origine ou de résidence* ». Les faits auxquels est exposé cet étranger sont des menaces graves. Les dispositions de référence sont les articles 3 et 5 de la DUDH ainsi que les articles 6, 7 et 9 du PIDCP.

367. Enfin, la troisième et dernière partie découle de la Convention de l'OUA en son article 1er, § 2. Cette définition a été incorporée à l'article 74, § 3, de la loi burundaise sur les migrations. Elle prend en compte la demande d'asile fondée sur « *l'agression, l'occupation extérieure, la*

---

[422] I. C. JACKSON, *op.cit.*, pp. 164-194.
[423] *Id.*, p. 179.

domination étrangère ou un événement troublant l'ordre public dans une partie ou dans la totalité de son pays d'origine ». Ici, cette personne fuit parce qu'elle est exposée à la violence.

368. À l'instar du législateur burundais en matière d'asile et des réfugiés, le législateur congolais a, lui aussi, mis en place la loi n° 021/2002 du 16 octobre 2002 portant statut de réfugié en RDC[424], laquelle loi prévoit, elle aussi, une définition élargie du terme réfugié. L'article 1er de cette loi stipule qu'aux termes de la présente loi et conformément à l'article 1er de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés complétée par le Protocole du 31 janvier 1967 relatif au statut des réfugiés et à l'article 1er, alinéas 1 et 2, de la Convention de l'OUA du 10 septembre 1969 régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique, est reconnu comme réfugié en République Démocratique du Congo :
-toute personne qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa nationalité, de sa religion, 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 ;
-toute personne qui, du fait d'une agression, d'une occupation extérieure, d'une domination étrangère ou d'événements troublant gravement l'ordre public dans une partie ou dans la totalité de son pays d'origine, ou du pays dont elle a la nationalité, est obligée de quitter sa résidence habituelle pour chercher refuge dans un autre endroit à l'extérieur de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité.

369. La seule différence qu'il y a est que cette loi portant statut de réfugié en RDC ne se réfère pas aux droits de l'homme dans la définition du terme « réfugié » comme le fait la loi burundaise de 2021 sur les migrations.

370. D'après le Guide du HCR pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, la définition du réfugié énoncée dans la Convention de 1951 et le Protocole de 1967 doit, dans l'idéal, être reprise mot pour mot dans la législation nationale. Les États parties à la Convention de l'OUA sur les réfugiés doivent utiliser la définition régionale, plus vaste, du réfugié figurant dans cette Convention, tandis que les pays d'Amérique latine doivent appliquer celle inscrite dans la Déclaration de Carthagène[425].

371. La loi burundaise sur l'asile et la protection des réfugiés s'est alors conformée aux normes internationales qui exigent d'insérer dans les législations nationales sur l'asile une définition élargie du terme « réfugié ». Ainsi, selon diverses craintes auxquelles est exposé le demandeur d'asile dans son pays d'origine, le système burundais de protection internationale accorde une

---

[424] Loi n° 021/2002 du 16 octobre 2002 portant statut de réfugié en RDC, disponible à l'adresse https://studio.edge.edx.org/asset-v1:LouvainX+Louv21x_E+2019_T3+type@asset+block@loi_congolaise_2002.pdf, (consulté le 20 juillet 2022).
[425] HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 64. HCR, PROTECTION DES RÉFUGIÉS : Guide sur le droit international relatif aux réfugiés, *op.cit.*, p. 107.

même protection en qualité de réfugié. Il tient compte à la fois de la Convention de Genève, de la Convention de l'OUA et des droits de l'homme.

372. Cela est d'autant plus avantageux pour les demandeurs d'asile dans la mesure où certains pays africains font face à des troubles internes qui provoquent souvent des déplacements de la population soit à l'intérieur de ces mêmes pays, soit à l'étranger. Par exemple, le Burundi est frontalier avec la RDC. Plusieurs groupes armés pullulent à l'Est de ce pays[426]. Les actions de ces groupes rebelles entraînent fréquemment des déplacements forcés des populations qui se sentent menacées. De ce fait, certaines personnes en provenance de la RDC traversent la frontière avec le Burundi pour y chercher refuge. Les instances burundaises d'asile sont donc généralement appelées à interpréter la Convention de l'OUA relativement à l'octroi de l'asile, que ce soit pour les demandes individuelles ou pour les demandes collectives en cas d'afflux massif. Nous pouvons donner comme exemple la décision nº 333-17C01013[427] où la requérante Y déboutée en première instance par la CCER au seul motif qu'elle ne maîtrise pas la géographie de sa ville d'origine, s'est vue reconnaître le statut de réfugié par le CR sur la base de l'article 5, alinéa 3, de la loi burundaise de 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés qui reprend le paragraphe 2 de la définition de réfugié de la Convention de l'OUA.

373. Comme le souligne Jean-Yves Carlier, même si l'on peut penser que la deuxième définition du réfugié inscrite dans la Convention de l'OUA viserait une protection de groupe, cela ne ressort nullement du contenu intrinsèque de chaque définition, mais des réalités de procédure. Une protection n'est pas en soi collective, elle le devient par nécessité parce qu'il n'est pas possible, en présence de flux importants, de procéder à un examen individuel du cas de chacun[428]. Le paragraphe 2 de la définition de réfugié de la Convention de l'OUA permet donc de couvrir les victimes d'une catastrophe naturelle, d'une guerre ou de troubles politiques internes. La Convention de l'OUA reconnaît ainsi la profonde unité dans le malheur de tous ceux qui fuient un désastre, quelles qu'en soient les causes, humaines ou naturelles[429].

374. La loi burundaise sur les migrations est ainsi ouverte et offre plusieurs chances au demandeur d'asile pour être protégé. Ce ne sont pas seulement les cinq critères de la Convention de Genève qui conduisent au statut de réfugié au Burundi, mais aussi les droits de l'homme et le paragraphe 2 de la définition de réfugié de la Convention de l'OUA conduisent à la reconnaissance de ce statut.

---

[426] M. BELAID, « Les mobilisations armées à l'Est de la République démocratique du Congo : dynamiques sociales d'une pratique ordinaire. Critique internationale », 2019, nº 1, pp. 31-49 ; G. MATHE, *Sécurité, gouvernance rebelle et formation de l'État au Kivu, République Démocratique du Congo (2004 – 2013)*, 2018. Thèse de doctorat. Université de Lausanne, Faculté des sciences sociales et politiques.

[427] P. MPABANSI, « Comité de recours du Burundi, 24 janvier 2018, la requérante Y contre la Commission consultative pour les étrangers et les réfugiés, décision nº 333-17C01013 », *Cahiers de l'EDEM*, mai 2019, disponible sur https://uclouvain.be/fr/instituts-recherche/juri/cedie/actualites/comite-de-recours-du-burundi-24-janvier-2018-la-requerante-y-contre-la-commission-consultative-pour-les-etrangers-et-les-refugies-decision-no-333-17c01013.html., (consulté le 20 juillet 2022).

[428] J.-Y. CARLIER, *Droit d'asile et des réfugiés. De la protection aux droits, op.cit.,* p. 265.

[429] F. CREPEAU, *Droit d'asile – De l'hospitalité aux contrôles migratoires*, Bruylant, 1995, p. 94.

§ 2. Protection complémentaire

375. Il arrive parfois que la demande d'asile soit rejetée ou qu'il y ait cause d'irrecevabilité de la demande. Dans ce cas, la décision de rejet ou d'irrecevabilité de la demande d'asile conduit automatiquement au renvoi. Certains pays ont alors mis en place des formes complémentaires de protection qui assurent des droits moins étendus que le statut de réfugié, parfois même seulement la protection contre le refoulement[430]. C'est dans ce contexte que le Comité exécutif du HCR appelle les États à faire le recours aux formes complémentaires de protection pour les personnes ayant besoin de protection internationale qui ne satisfont pas aux critères de la définition du réfugié au sens de la Convention de 1951 ou de son Protocole de 1967[431]. Selon Guy Goodwin-Gill et Jane McAdam,

"The term "complementary protection" describe States' protection obligations arising from international legal instruments and custom that complement-or supplement-the 1951 Refugee Convention. It is, in effect, a shorthand term for the widened scope of non-refoulement under international law"[432].

376. Le Guide du HCR pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux[433] revient sur les droits à accorder aux personnes bénéficiant d'une forme complémentaire de protection :

- les personnes qui bénéficient d'une forme complémentaire de protection et les membres de leur famille doivent se voir remettre des papiers d'identité. L'absence de papiers complique l'accès aux droits et prestations ;
- les personnes qui bénéficient d'une forme complémentaire de protection et les membres de leur famille doivent aussi se voir délivrer un titre de voyage, s'il leur est impossible d'obtenir un passeport national. Il convient de ne pas poser de conditions trop strictes pour justifier de cette impossibilité ;
- comme tout un chacun, les bénéficiaires d'une forme complémentaire de protection ont droit à une vie de famille, mais, à l'instar des réfugiés, ils se trouvent dans l'incapacité de jouir de ce droit dans leur pays d'origine ou de résidence habituelle. Rien ne justifie par conséquent qu'ils soient traités différemment des réfugiés relevant de la Convention de 1951 au regard du droit au regroupement familial ;

---

[430] HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 236.

[431] Conclusion n° 103 (LVI) *Fourniture d'une protection internationale, y compris moyennant les formes de protection complémentaires*, Comité exécutif du HCR, 2005, *op.cit.*, p. 286 :
« Le Comité exécutif […] *Notant l'intérêt* d'établir des principes généraux sur lesquels baser éventuellement les formes complémentaires de protection pour ceux qui ont besoin d'une protection internationale, sur les personnes qui pourraient en bénéficier et sur la compatibilité de ces formes de protection avec la Convention de 1951 et son Protocole de 1967 et d'autres instruments internationaux et régionaux pertinents,
Encourage le recours aux formes complémentaires de protection pour les personnes ayant besoin de protection internationale qui ne satisfont pas aux critères de la définition du réfugié au sens de la Convention de 1951 ou de son Protocole de 1967 ».

[432] G. S. GOODWIN-GILL & J. MCADAM, *op.cit.*, p. 285.

[433] HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 236.

- les personnes bénéficiant d'une forme complémentaire de protection doivent avoir le droit de travailler dans les mêmes conditions que les réfugiés et de bénéficier des mêmes possibilités de formation professionnelle et autres apprentissages liés à l'emploi. Leur donner accès au marché du travail permet aussi d'alléger la charge qui pèse sur l'assistance publique et sociale, tout en facilitant leur intégration dans leur société d'accueil et en leur permettant de contribuer à l'économie du pays.

377. La loi burundaise de 2021 sur les migrations stipule que lorsque le CR rejette la demande d'asile introduite par un étranger sur place, il prononce son renvoi du Burundi et informe le ministre ayant la sécurité publique dans ses attributions qui en ordonne l'exécution. Toutefois, en cas de nécessité absolue liée notamment aux conditions familiales, à la scolarité des enfants, le Comité de recours peut décider le non-renvoi. Dans ce cas, l'intéressé est soumis aux dispositions régissant les conditions des étrangers ordinaires[434]. En soumettant la personne bénéficiaire de la protection complémentaire aux dispositions régissant les conditions des étrangers ordinaires, on lui permet de bénéficier des mêmes droits que ces étrangers. L'article 4, § 10, de la loi burundaise de 2021 sur les migrations définit l'étranger comme toute personne n'ayant ni la nationalité burundaise, ni la qualité de citoyen d'un État membre de la Communauté est-africaine. Plutôt que de soumettre les personnes bénéficiant de la protection complémentaire aux mêmes conditions que les réfugiés, surtout en ce qui concerne le droit d'accès au travail, la loi burundaise de 2021 les soumet aux conditions des autres étrangers. Ainsi, pour exercer un travail quelconque au Burundi, la personne bénéficiaire de la protection complémentaire devra avoir un permis de travail ou une autorisation spéciale[435]. Tout engagement d'un travailleur étranger ou un ressortissant d'autres États membres de la Communauté est-africaine ne remplissant pas cette condition est considéré comme illicite[436]. Mais une fois régulièrement embauché, le travailleur étranger ou le ressortissant d'autres États membres de la Communauté est-africaine jouit des mêmes droits que le travailleur national[437].

378. Nous remarquons ici que les personnes bénéficiant de la protection complémentaire ne sont pas protégées au niveau souhaité par le Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux. Ce dernier souligne que les personnes bénéficiaires de la protection complémentaire doivent jouir des mêmes droits que les réfugiés. Par ailleurs, même le Comité exécutif du HCR appelle les États, dans l'octroi de formes complémentaires de protection aux personnes qui en ont besoin, à garantir le niveau le plus élevé possible de stabilité et de sécurité, les droits humains et les libertés fondamentales de ces

---

[434] Loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 portant réglementation des migrations au Burundi, art. 99.

[435] L'art. 54 de la loi nº 1/11 du 24 novembre 2020 portant révision du décret-loi nº 1/037 du 7 juillet 1993 portant révision du Code du travail du Burundi stipule que sans préjudice des dispositions de la loi sur l'asile et la protection des réfugiés et des principes de réciprocité, aucun étranger ou aucun ressortissant d'un État membre de la Communauté est-africaine ne peut exercer une activité sans être en possession d'un permis de travail ou une autorisation spéciale, le cas échéant.
Le travailleur étranger ou le ressortissant d'autres États membres de la Communauté est-africaine régulièrement embauché jouit des mêmes droits que le travailleur national et est soumis au présent contrat.

[436] Loi nº 1/11 du 24 novembre 2020 portant révision du décret-loi nº 1/037 du 7 juillet 1993 portant révision du Code du travail du Burundi, art. 54, al. 2.

[437] *Id.*, art. 55.

personnes sans discrimination, compte tenu des instruments internationaux pertinents, et dans le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant et du principe de l'unité familiale[438].

§ 3. Clauses d'exclusion

379. Les clauses d'exclusion figurent également dans les éléments fondamentaux qui doivent être intégrés dans toute législation nationale relative aux réfugiés[439]. Il arrive que certaines catégories de réfugiés soient exclues de la protection internationale en vertu des dispositions de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967. Ces situations concernent les réfugiés qui n'ont pas besoin de la protection de la Convention, mais aussi ceux dont on considère qu'ils ne la méritent pas[440].

380. À côté de cette Convention de Genève, la Convention de l'OUA de 1969 précise aussi les conditions d'exclusion. Son article 5 stipule que les dispositions de la présente Convention ne sont pas applicables à toute personne dont l'État d'asile a des raisons sérieuses de penser :
a) qu'elle a commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité, au sens des instruments internationaux élaborés pour prévoir des dispositions relatives à ces crimes ;
b) qu'elle a commis un crime grave de caractère non politique en dehors du pays d'accueil avant d'être admise comme réfugiée ;
c) qu'elle s'est rendue coupable d'agissements contraires aux objectifs et aux principes de l'Organisation de l'Unité Africaine ;
d) qu'elle s'est rendue coupable d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies.

381. La Convention de l'OUA n'indique pas les critères permettant de déterminer quand un acte viole ces buts, objectifs et principes de l'Organisation de l'Unité Africaine et des Nations Unies. D'après Ademola Abass et Dominique Mystris,

"[w]hile these purposes, objectives and principles are clearly set out in the relevant instruments, there are no criteria for determining when an act violates these principles. This leaves the door wide open to those receiving States that are so inclined to determine violations without any set criteria or specifications as to the manner of determination. While it is hard to argue that individuals who engage in subversive activities, which OAU Convention specifically prohibits, shall be availed of the OAU Convention protections and rights, the lack of determination criteria to guide States is worrying as this leaves it up to States themselves to determine. Given the recognized concerns of Africa States, the desire to contain asylum and refugees and the lack of human rights approach, this provision can lead to States selectively

[438] Conclusion n° 103 (LVI)) *Fourniture d'une protection internationale y compris moyennant les formes de protection complémentaires*, Comité exécutif du HCR, 2005, n), *op.cit.*, p. 289.
[439] HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 64.
[440] Convention de 1951 précitée, art. 1. D, E et F.

applying the OAU Convention, thereby weakening the level of protection within the African system"[441].

382. Cela ne va pas sans conséquence pour les demandeurs d'asile qui peuvent se retrouver exclus du statut de réfugié sans aucun critère de référence.

383. À considérer même qu'ils sont exclus, en soi, l'exclusion n'a pas de conséquences négatives, puisque même dans les cas d'exclusion ou de procédures d'extradition ultérieures, le réfugié est encore protégé par d'autres instruments du droit international des droits de l'homme, en particulier la protection contre le refoulement[442].

384. Les Guides du HCR recommandent d'adopter mot pour mot la formulation de la Convention de 1951 pour traiter de ces questions complexes. Selon James Hathaway et Michelle Foster,

"Because of the gravity of denying protection to a person assumed to have established a prima facie claim to refugee status, the exclusion clauses should be "interpreted restrictively and applied with caution." But, in line with the systemic purpose of Art. 1 (F), if a clear case is made for the application of one of the Convention's exclusion clauses, the provisions of Art. 1 (F) are mandatory"[443].

385. Curieusement, la loi burundaise de 2021 sur les migrations n'y consacre aucune disposition alors que le Guide du HCR pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux recommande que les législations nationales doivent reprendre mot pour mot la formulation de la section F de l'article premier, puisque les motifs d'inéligibilité fondés sur la conduite criminelle d'un demandeur d'asile ou sa participation à des actes contraires aux buts et aux principes de l'ONU y sont énumérés de manière exhaustive. Ces motifs d'inéligibilité ne doivent pas être confondus avec les exceptions à la règle de non-refoulement qui sont énoncées au paragraphe 2 de l'article 33 de la Convention de 1951 concernant les situations dans lesquelles le réfugié constitue un danger pour la sécurité du pays d'accueil ou de sa communauté[444]. De plus, le Comité exécutif du HCR souligne la nécessité d'appliquer scrupuleusement les clauses d'exclusion prévues à l'article 1 F de la Convention de 1951 et dans d'autres instruments internationaux pertinents pour veiller à ce que l'intégrité de l'institution de l'asile ne soit pas atteinte par l'octroi d'une protection à ceux qui ne peuvent s'en prévaloir[445]. Pour que l'inéligibilité soit justifiée, il doit être établi, sur la base d'éléments précis et fiables, qu'il existe de sérieuses raisons de penser que l'intéressé s'est rendu personnellement responsable d'actes qui relèvent de l'une ou plusieurs des trois catégories visées à la section F de l'article premier. Cette détermination est complexe et n'est pas adaptée

---

[441] A. ABASS, & F. IPPOLITO, *op.cit.*, p. 25.
[442] Y. LI, *op.cit.*, p. 57.
[443] J. C. HATHAWAY & M. FOSTER, *The law of refugee status*, Cambridge University Press, 2014, p. 527.
[444] HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 159.
[445] Conclusion n° 82 (XLVIII) *Sauvegarde de l'asile*, Comité exécutif du HCR, 1997, d, v), *op.cit.*, p. 194.

aux procédures accélérées ou simplifiées, bien qu'il soit judicieux de traiter ce type de cas de manière prioritaire, par exemple dans le cadre de procédures d'extradition[446]. Ce qui est étonnant, c'est que la loi burundaise de 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés avait prévu une disposition sur les clauses d'exclusion [447] conformément aux exigences du Comité exécutif du HCR et du Guide du HCR pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux. Nous sommes alors en droit de nous demander pourquoi le législateur de 2021 n'a pas fait de même.

386. Il en résulte de tous ces développements que le législateur burundais devait tenir compte de ces clauses d'exclusion et les insérer dans la loi sur les migrations dans le but, comme le précise le Comité exécutif du HCR, de protéger l'intégrité de l'institution de l'asile.

§ 4. Clauses de cessation

387. Étant une protection de substitution, la protection reçue en tant que réfugié cesse si les circonstances ayant entraîné la fuite des réfugiés n'existent plus. Selon James Hathaway,

"Refugee status is not conceived as permanent thing. As surrogate or substitute protection, its purpose is to ensure the well-being and autonomy of persons compelled to leave their own country until and unless national protection is again available to them"[448].

388. C'est pour cette raison que la Convention de Genève de 1951 prévoit les conditions dans lesquelles le statut de réfugié cesse. Comme le précisent James Hathaway et Michelle Foster,

"The Convention conceives of refugee status as a transitory phenomenon that comes to an end if and when a refugee can reclaim the protection of her own state or had secured an alternative form of enduring national protection"[449].

389. Les clauses qui énoncent les conditions dans lesquelles il peut être mis fin au statut de réfugié font aussi partie des critères d'éligibilité à la protection des réfugiés. Ces clauses de cessation sont exposées à l'article 1.C de la Convention de 1951 et à l'article 1(4) de la Convention de l'OUA de 1969. D'après Andreas Zimmermann,

---

[446] HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 159.

[447] D'après l'art. 6 de cette loi, le droit de chercher asile au Burundi et d'y bénéficier de l'asile ne peut être invoqué par des personnes dont on a des raisons sérieuses de penser que :
1. 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 ;
2. elles ont commis un crime grave de droit commun en dehors du pays d'accueil avant d'y être admises comme réfugiés ;
3. elles se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et principes des Nations Unies et de l'Union Africaine.

[448] J. C. HATHAWAY, *The rights of refugees under international law*, Cambridge University Press, 2021, p. 1128

[449] J. C. HATHAWAY & M. FOSTER, *op.cit.*, p. 462.

"Article1C, paras. 1 and 3 refer to the availability of protection in the country of nationality and Article 1C, paras. 4, 5, and 6 refer to cessation of the situation or circumstances which led to the person becoming a refugee within the meaning of Article 1A, par. 2"[450].

390. Dans la mesure où les clauses de cessation constituent une liste exhaustive, la législation nationale doit également les reprendre mot pour mot. Par ailleurs, ajoute Andreas Zimmermann,

"As Article 1 C describes circumstances in which a person ceases to be a refugee, the non-refoulement provision in Article 33 of the 1951 Convention is clearly relevant. Decisions about cessation must be made carefully to guard against refoulement"[451].

391. Après lecture de la loi burundaise de 2021 sur les migrations, nous remarquons qu'elle prévoit en son article 113 onze cas[452] qui mettent fin au statut de réfugié. Pourtant, dans les éléments fondamentaux de la législation nationale relative aux réfugiés, il est indiqué que les listes des clauses de cessation trouvées à l'article 1.C de la Convention de 1951 et l'article 1(4) de la Convention de l'OUA sont exhaustives et que la législation nationale ne devrait ni les modifier ni les développer. Le Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux précise que dans la mesure où les motifs de cessation énumérés à la section C de l'article premier de la Convention de 1951 et aux alinéas 4 a) à e) de l'article 1 de la Convention de l'OUA de 1969 sur les réfugiés sont exhaustifs, [il faut] conserver la formulation exacte des clauses de cessation de la Convention de 1951, et le cas échéant, de la Convention de l'OUA de 1969, et veiller à ce que des motifs supplémentaires de cessation ne soient pas incorporés dans la législation[453].

392. Curieusement, contrairement à cette recommandation, la loi burundaise sur les migrations va jusqu'à onze cas de perte du statut de réfugié au moment où la Convention de Genève de 1951 en prévoit seulement six et la Convention de l'OUA sept.

---

[450] A. ZIMMERMANN, J. DÖRSCHNER, and F. MACHTS, (Eds.), *The 1951 Convention relating to the status of refugees and its 1967 protocol: A commentary*. Oxford University Press, 2011, p. 493.

[451] *Ibid.*

[452] Cet article 113 de la loi burundaise sur les migrations dispose que le statut de réfugié reconnu à une personne prend fin si cette personne :

1° s'est volontairement réclamée à nouveau de la protection du pays dont elle a la nationalité ;
2° ayant perdu sa nationalité, l'a volontairement recouvrée ;
3° a acquis une nouvelle nationalité et jouit de la protection du pays dont elle a acquis la nationalité ;
4° est retournée volontairement s'établir dans le pays qu'elle avait quitté ;
5° ne peut plus continuer à refuser de se réclamer de la protection du pays dont elle a la nationalité du fait que les circonstances à la suite desquelles elle a été reconnue comme réfugiée ont cessé d'exister ;
6° n'ayant pas de nationalité, les circonstances à la suite desquelles elle a été reconnue comme réfugiée ont cessé d'exister et qu'elle est en mesure de retourner dans le pays où elle avait sa résidence habituelle ;
7° a porté atteinte à la sécurité intérieure ou extérieure du Burundi telle que définie par les dispositions du Code pénal ;
8° a obtenu dans un autre pays l'asile ou l'autorisation d'y résider ;
9° renonce au statut de réfugié ;
10° fait l'objet d'une mesure d'expulsion ;
11° a obtenu la nationalité burundaise.

[453] HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 212.

393. Les quatre premières clauses de cessation de l'article 113 de la loi burundaise sur les migrations sont les mêmes que ceux qu'on retrouve dans la Convention de Genève et dans la Convention de l'OUA. Ces quatre premières clauses correspondent à un changement dans la situation du réfugié dont lui-même a pris l'initiative, à savoir : il s'est volontairement réclamé à nouveau de la protection du pays dont il a la nationalité ; il a volontairement recouvré sa nationalité ; il a acquis une nouvelle nationalité ; il est retourné volontairement s'établir dans le pays où il craignait d'être persécuté[454]. D'après Andreas Zimmermann,

"Article 1 C, paras. 2 and 3 provide respectively for cessation upon re-acquisition of nationality, and acquisition of a new nationality. Article 34 of the 1951 Convention is relevant in this context. This calls upon State signatories to 'as far as possible facilitate the assimilation and naturalization of refugees. Clearly, once a refugee is naturalized or has a new nationality in the host country, he or she no longer enjoys the status of refugee"[455].

394. Sur la cinquième et sixième clause de ce même article, il est souligné que si les circonstances à la suite desquelles elle (la personne ayant ou sans nationalité) 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 (ou dans lequel elle avait sa résidence habituelle)[456]. Ici, James Hathaway et Michelle Foster précisent que :

"It might be argued that reestablishment in the country of origin while the risk of being persecuted there persists should not sensibly be considered to be a solution to refugeehood. At one level, it is clearly no solution at all: the likelihood of harm befalling the refugee is made all the more real by reentry into the state where the threat exists"[457].

395. Pour que le retour dans le pays d'origine soit considéré comme une solution durable au statut de réfugié, il faut s'assurer que les circonstances ayant conduit le réfugié à l'exil aient cessé d'exister, sinon, il y a un risque élevé que le rapatrié subisse le préjudice qu'il craignait s'il retourne dans un État où la menace existe encore. Le Comité exécutif du HCR souligne qu'en prenant la décision d'appliquer les clauses de cessation sur la base de « circonstances ayant cessé d'exister », les États doivent apprécier avec soin le caractère fondamental des changements intervenus dans le pays de nationalité ou d'origine, y compris la situation globale en matière de droits de l'homme, ainsi que la cause particulière d'une crainte de persécution, afin de s'assurer de façon objective et vérifiable que la situation qui a justifié l'octroi du statut de réfugié ne prévaut plus[458]. James Hathaway et Michelle Foster ajoutent que

« […] the Convention neatly balances this concern to be fair to asylum countries with a clear commitment to avoid the constant uncertainty that would plaque a refugee if her protected

---

[454] HCR, Guide et principes directeurs sur les procédures et les critères à appliquer pour déterminer le statut des réfugiés au regard de la Convention de 1951 et du protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés réédité, Genève, décembre 2011, § 114, pp. 24-25.
[455] A. ZIMMERMANN, J. DÖRSCHNER, and F. MACHTS, (Eds.), *op.cit.*, p. 493.
[456] Loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 précitée, art. 113, § 5 et 6.
[457] J. C. HATHAWAY, *op.cit.*, pp. 1177-1178.
[458] Conclusion n° 69 (XLIII) *Cessation de statut*, Comité exécutif du HCR, 1992, a), *op.cit.*, p. 148.

status were subject to ongoing reassessment. Art. 1 (C) (5) – (6) provides that once a refugee's status "has been recognized" it may be ended only if the country conditions giving rise to her refugee status have "ceased to exist" and if it is shown that she may in consequence "avail herself of the protection" of the home sate (or in the case of a stateless refugee, "return to" that country). As outlined below, "ceased to exist" is a more demanding standard than risk below a well-founded fear; and the additional requirement of ability to access protection (or to return for stateless refugees) limits cessation to cases in which there is evidence of access to an affirmative relationship with the home country, not simply the absence of a negative»[459].

396. Sur ces deux clauses de cessation (5 et 6), la loi burundaise sur les migrations ne mentionne pas, comme le fait la Convention de Genève de 1951, que ces dispositions ne s'appliqueront pas à tout réfugié 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. En effet, il peut arriver des cas où la personne ait subi des persécutions tellement graves dans son pays d'origine qu'elle ne veut plus se réclamer de sa protection. Contraindre cette personne à retourner dans son pays fui parce que les circonstances à la suite desquelles elle a été reconnue comme réfugiée ont cessé d'exister serait l'enfoncer dans un traumatisme sans fin. Par ailleurs, le Comité exécutif du HCR recommande aux États, afin d'éviter des préjudices graves, d'envisager sérieusement un statut approprié, préservant les droits acquis, pour les personnes qui ont des raisons impérieuses, du fait de persécutions antérieures, de refuser de se réclamer de la protection de leur pays[460]. Le Comité souligne aussi que les clauses de cessation relatives aux « circonstances ayant cessé d'exister » ne s'appliqueront pas aux réfugiés qui ont toujours une crainte fondée de persécution[461]. Selon Andreas Zimmermann,

"In the last decade, considerable attention has focused upon individualized use of the 'ceased circumstances' clauses, Article 1 C, paras. 5 and 6. These clauses have been applied, or are likely to be applied in conjunction with the granting of temporary status. Article 1 C, paras 5 and 6 become an item of interest to States which are intent on controlling the flow of refugees into their territories and their continued presence there"[462].

397. La septième clause de cessation contenue dans la loi burundaise sur les migrations annonce que le statut de réfugié prend fin si la personne a porté atteinte à la sécurité intérieure ou extérieure du Burundi telle que définie par les dispositions du Code pénal.

398. Cette clause de cessation du statut de réfugié prévue par la loi burundaise sur les migrations est le corollaire de l'article 2 de la Convention de Genève de 1951 et l'article 59 de la loi burundaise sur les migrations qui stipulent que tout réfugié a l'obligation de se conformer aux lois et aux règlements du Burundi. Les réfugiés ne sont pas à l'abri de poursuites judiciaires s'ils commettent un crime dans le pays d'accueil. L'article 32 et le paragraphe 2 de l'article 33 de la Convention de Genève de 1951 stipulent que les États contractants peuvent expulser un

---

[459] J. C. HATHAWAY & M. FOSTER, *op.cit.*, pp. 477-478.
[460] Conclusion n° 69 (XLIII) *Cessation de statut*, Comité exécutif du HCR, 1992, e), *op.cit.*, p. 149.
[461] *Id.*, c), p. 149.
[462] A. ZIMMERMANN, J. DÖRSCHNER, and F. MACHTS, (Eds.), *op.cit.*, p. 534.

réfugié se trouvant régulièrement sur leur territoire qui représente un danger à la sécurité nationale ou à l'ordre public. Mais ces articles ajoutent que cette décision doit être prise en exécution d'une décision rendue conformément à la procédure prévue par la loi. Enfin, l'article 32 termine en disant que les États contractants accorderont à un tel réfugié un délai raisonnable pour lui permettre de chercher à se faire admettre régulièrement dans un autre pays. C'est donc ici la conséquence du principe de non-refoulement. Même si expulsion il y a, il ne faut pas envoyer un individu vers un État dans lequel il risque d'être soumis à la torture ou à des traitements cruels, inhumains ou dégradants. Le législateur burundais, en fixant cette mesure qu'il peut être mis fin au statut de réfugié à la personne qui a porté atteinte à la sécurité intérieure ou extérieure du Burundi, a pris cela comme la conséquence de la violation de l'article 2 de la Convention de Genève de 1951[463]. Les instances burundaises d'asile chargées d'appliquer cette mesure doivent alors garder à l'esprit le prescrit du principe de non-refoulement, sinon, le Burundi risquerait d'être accusé d'avoir violé ce principe de non-refoulement par ricochet une fois le réfugié envoyé dans son pays d'origine. Cela est d'autant plus vrai, car en reconnaissant à la personne en question le statut de réfugié, le pays d'accueil voyait que réellement, elle risquait la persécution une fois retournée dans son pays d'origine.

399. Comme cette septième clause de cessation est une conséquence de la violation par le réfugié de son obligation vis-à-vis du Burundi qu'on trouve à l'article 59 de la loi burundaise sur les migrations, ce cas n'a pas raison d'être. Ce n'est qu'une façon d'allonger sans justification la liste par le législateur burundais. Qui dit obligation dit en même temps sanction en cas de violation. Garder alors les deux dispositions dans une même loi n'est qu'une tautologie.

400. Quant à la huitième clause de cessation contenue dans la loi burundaise sur les migrations, elle annonce que le statut de réfugié prend fin si la personne a obtenu dans un autre pays l'asile ou l'autorisation d'y résider. Nous tenons à souligner que ce n'est pas la fin du statut de réfugié. La personne ne reste pas moins réfugiée si elle traverse les frontières pour se réinstaller[464] dans un autre pays. Il est vrai, cette personne ne sera plus protégée au Burundi, mais son statut de réfugié n'aura pas cessé pour autant. Le Comité exécutif du HCR s'est prononcé sur ce point dans sa conclusion sur l'effet extra-territorial de la détermination du statut de réfugié. Il a reconnu qu'il est souhaitable d'assurer le maintien et la continuité du statut de réfugié, une fois

[463] Cet article stipule que 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 aux règlements ainsi qu'aux mesures prises pour le maintien de l'ordre public.

[464] La réinstallation consiste à transférer des réfugiés d'un premier pays d'asile vers un pays tiers qui accepte de les admettre en tant que réfugié et de leur accorder un séjour permanent. Ce programme encadré par le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) permet d'apporter une protection et une solution durable aux réfugiés dont la vulnérabilité et les besoins spécifiques ne peuvent être pris en charge dans les pays où ils bénéficient d'une protection. C'est aussi une manière pour les États de partager les responsabilités de l'accueil alors que 85% des réfugiés dans le monde sont accueillis dans des pays en développement et voisins des zones de conflit ou des persécutions. Disponible à l'adresse :
https://www.forumrefugies.org/s-informer/publications/articles-d-actualites/dans-le-monde/756-en-2021-pres-d-1-5-millions-de-refugies-vulnerables-auront-besoin-d-etre-reinstalles, (consulté le 20 avril 2021).

celui-ci reconnu par un État contractant[465]. Il a aussi souligné que plusieurs dispositions de la Convention de 1951 permettent à un réfugié résidant dans un État contractant d'exercer certains droits – en qualité de réfugié – dans un autre État contractant et que l'exercice de ces droits n'est pas subordonné à une nouvelle détermination de son statut de réfugié[466].

401. À partir de ce qui précède, l'on peut remarquer que le statut de réfugié déterminé dans un État contractant ne doit être remis en question par un autre État contractant que dans des cas exceptionnels s'il apparaît que l'intéressé ne remplit manifestement pas les conditions requises par la Convention, par exemple s'il est découvert des faits indiquant que les déclarations initialement faites étaient frauduleuses ou montrant que l'intéressé tombe sous le coup d'une des clauses de cessation ou d'exclusion prévues par la Convention de 1951[467]. Il n'y a alors aucune raison que cette clause puisse être maintenue parmi les clauses de cessation du statut de réfugié.

402. La neuvième clause concerne la renonciation au statut de réfugié. Sur ce point, le § 116 du Guide et principes directeurs du HCR sur les procédures et les critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié stipule que « les clauses de cessation énoncent des conditions négatives et l'énumération qui en est faite est exhaustive. Ces clauses doivent donc s'interpréter de manière restrictive et aucune autre raison ne saurait être invoquée, par voie d'analogie, pour justifier le retrait du statut de réfugié. Il va sans dire que si, pour une raison quelconque, un réfugié ne souhaite plus être considéré comme tel, il n'y aura pas lieu de continuer son statut de réfugié et de lui accorder la protection internationale ». Selon James Hathaway,

"When an individual otherwise entitled to be recognized as a refugee opts freely to leave the jurisdiction of protecting state, that country is simply no longer positioned to assist him or her, at least not in the direct sense envisaged by the Refugee Convention. Equally important, cessation of refugee status upon voluntary reestablishment reflects the autonomous right of every refugee to decide for himself or herself when protection abroad is no longer desired"[468].

403. Il reste à savoir si cette renonciation est volontaire ou obligée. D'après le § 119 du Guide et principes directeurs du HCR sur les procédures et les critères à appliquer pour déterminer le statut des réfugiés, l'application de cette clause de cessation suppose la réalisation de trois conditions : la volonté ; l'intention ; et le succès de l'action[469]. « Si le réfugié n'agit pas

---

[465] Conclusion n° 12 (XXIX) *Effet extra-territorial de la détermination du statut de réfugié*, Comité exécutif du HCR, 1978, b), *op.cit.*, p. 27.
[466] *Ibid.*
[467] *Id.*, g), p. 27.
[468] J. C. HATHAWAY, *op.cit.*, p. 1179.
[469] Le paragraphe 119 du Guide et principes directeurs du HCR sur les procédures et les critères à appliquer pour déterminer le statut des réfugiés stipule que « l'application de cette clause de cessation suppose la réalisation de trois conditions :
a) la volonté : le réfugié doit avoir agi volontairement ;
b) l'intention : le réfugié doit avoir accompli intentionnellement l'acte par lequel il s'est réclamé à nouveau de la protection du pays dont il a la nationalité ;
c) le succès de l'action : le réfugié doit avoir effectivement obtenu cette protection. »

volontairement, il ne cessera pas d'être un réfugié. S'il reçoit d'une autorité, par exemple d'une autorité de son pays de résidence, l'ordre d'accomplir contre son gré un acte qui peut être interprété comme le fait de réclamer à nouveau la protection du pays dont il a la nationalité, par exemple de demander à son consulat la délivrance d'un passeport national, il ne cessera pas d'être réfugié du seul fait qu'il a obéi à cet ordre. Des circonstances indépendantes de sa volonté peuvent également le contraindre d'avoir recours à une mesure de protection de la part du pays dont il a la nationalité. Il peut être amené, par exemple, à intenter une procédure de divorce dans son pays d'origine, parce qu'un jugement de divorce qui serait rendu par des tribunaux autres que ceux de son pays ne serait pas internationalement reconnu. Un acte de cette nature ne peut être considéré comme le fait de s'être « volontairement réclamé à nouveau de la protection » du pays considéré et n'entraînera pas la perte du statut de réfugié »[470].

404. À notre entendement, la personne qui renonce volontairement à son statut de réfugié voit que la crainte qui avait fondé sa reconnaissance n'est plus justifiée et qu'elle veut être à nouveau protégée par son pays d'origine. Il n'y a donc aucune différence entre cette clause de renonciation avec la première clause qui stipule que le statut de réfugié reconnu à une personne prend fin si cette personne s'est volontairement réclamée à nouveau de la protection du pays dont elle a la nationalité. Nous remarquons alors ici que le législateur burundais a allongé inutilement la liste en ajoutant ce neuvième cas pendant que le premier cas insinuait déjà cela.

405. La dixième clause ajoute que le statut de réfugié reconnu à une personne prend fin si cette personne fait l'objet d'une mesure d'expulsion. L'article 72 de la loi burundaise sur les migrations stipule qu'un réfugié se trouvant régulièrement sur le territoire burundais peut être expulsé pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public. Quelle différence y a-t-il entre cette dixième clause de cessation avec la septième clause qui annonce que le statut de réfugié prend fin si la personne a porté atteinte à la sécurité intérieure ou extérieure du Burundi telle que définie par les dispositions du Code pénal ? Il n'y a aucune différence à notre entendement. Si la personne porte atteinte à la sécurité intérieure ou extérieure du Burundi telle que définie par les dispositions du code pénal, cette personne doit bien entendu faire l'objet d'une mesure d'expulsion. Par ailleurs, l'article 72 de la même loi est on ne peut plus claire à ce sujet. La personne dont il est objet ici, fait l'objet d'une mesure d'expulsion pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public. Encore une fois, le législateur burundais a allongé inutilement la liste des clauses de cessation du statut de réfugié.

406. La onzième et dernière clause de cessation mentionne que le statut de réfugié reconnu à une personne prend fin si cette personne a obtenu la nationalité burundaise. Cette clause n'a rien de différent avec la troisième clause qui précise que le statut de réfugié reconnu à une personne prend fin si cette personne a acquis une nouvelle nationalité et jouit de la protection du pays dont elle a acquis la nationalité. Vis-à-vis de cette personne, la nationalité burundaise est une autre nationalité que sa nationalité d'origine. Si un réfugié obtient une autre nationalité, il n'a plus besoin d'être appelé réfugié. Il n'a qu'à aller réclamer la protection dans cet autre

[470] HCR, Guide et principes directeurs sur les procédures et les critères à appliquer pour déterminer le statut des réfugiés, *op.cit.*, § 120, pp. 25-26.

pays dont il est national. Ainsi, le réfugié qui obtient la nationalité burundaise sera protégé comme les autres Burundais et cessera d'être appelé « réfugié ».

407. Comme l'exige le Guide du HCR sur le droit international relatif aux réfugiés, que la liste des clauses de cessation étant exhaustive, la législation nationale ne devrait ni les modifier ni les développer ; le législateur burundais devrait supprimer ces cas supplémentaires qui ne sont ni utiles ni nécessaires.

408. À côté de l'article 113 que nous venons d'analyser, les instances burundaises en matière d'asile et des réfugiés ajoutent une autre cause de cessation du statut de réfugié. Il s'agit de la pratique de la désactivation. Ainsi, dans la décision n° 318-17C00143, le CR (deuxième et dernière instance en matière d'asile au Burundi) se prononce sur le refus de la CCER (première instance d'asile) de reconnaître le statut de réfugié au requérant en raison d'un dépôt tardif de sa demande d'asile. Après examen, le Comité lui reconnaît le statut de réfugié sur la base de l'article 5, alinéa 3, de la loi n° 1/32 du 13 novembre 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés au Burundi (cette loi a été modifiée par la loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 portant réglementation des migrations au Burundi). Le Comité reproche à la Commission consultative de considérer la demande du requérant comme tardive, alors qu'il s'agit d'une demande nouvelle introduite après la désactivation de la première demande. Le raisonnement du CR montre qu'il reconnaît l'existence d'une pratique en droit burundais relative à la perte du statut ou la désactivation de ce dernier à la suite de l'absence prolongée dans le camp de réfugiés. Selon cette pratique, l'ONPRA procède à des vérifications régulières des réfugiés se trouvant dans les camps pour l'actualisation des informations les concernant. Si, par hasard, un réfugié ne s'y trouve pas lors de cette vérification, son nom est mis en surbrillance. Après un délai de six mois, les instances d'asile désactivent son nom. Lors de son retour, pour qu'il puisse réintégrer le camp, il doit justifier cette absence prolongée. À défaut d'une telle justification et, si cette absence se prolonge pendant trois ans, les instances d'asile, mettent fin à son statut de réfugié. Toutefois, cette pratique ne repose sur aucun texte juridique tant en droit burundais qu'en droit international. En droit burundais, ni la loi burundaise sur les migrations ni les décrets d'application de cette loi ne prévoient une telle cause de cessation. Quand bien même une telle pratique ferait partie intégrante de la législation burundaise, la clause de cessation prévue à l'article 113 la loi burundaise sur les migrations demeure fort critiquée en raison de l'élargissement des causes de 7 à 11[471]. Soulignons que l'absence au camp ne signifie pas nécessairement le retour dans son pays d'origine par le réfugié mis en cause. De surcroît, la cessation automatique du statut de réfugié n'est pas non plus adaptée, comme le souligne le Comité exécutif du HCR. Ce Comité estime qu'il faut une approche prudente de l'application des clauses de cessation, se fondant sur des processus clairement établis[472].

---

[471] P. MPABANSI et T. MAHESHE, « *Conséquences de l'absence injustifiée du réfugié au camp* », *Cahiers de l'EDEM*, février 2021, https://uclouvain.be/fr/instituts-recherche/juri/cedie/actualites/comite-de-recours-du-burundi-18-janvier-2018-x-c-la-commission-consultative-pour-les-etrangers-et-les-refugies-no-318-17c00143.html., (consulté le 20 juillet 2022).

[472] Conclusion n° 69 (XLIII) *Cessation de statut*, Comité exécutif du HCR, 1992, 4e préambule, *op.cit.*, p. 148.

409. Le règlement d'ordre intérieur des camps de réfugiés du Burundi précise que si le réfugié retourne dans son pays d'origine, il y aura cessation de son statut. Ce règlement prévoit en son point 27, § 4, que tout réfugié qui traversera la frontière vers son pays d'origine, sera considéré comme un rapatrié volontaire selon le sens de l'article 60, alinéa 4, qui dispose que le statut de réfugié reconnu a une personne prend fin si cette personne est retournée volontairement s'établir dans le pays qu'elle a quitté ou hors duquel elle est demeurée de crainte d'être persécutée (actuellement, il s'agit de l'article 113, alinéa 4, de la loi de 2021 sur les migrations). La base de données sera actualisée en appliquant les événements REG38 (départ spontané) et REG36 (fermeture du statut). Son admission au camp ne sera conditionnée que par une nouvelle demande d'asile conformément à la loi sur l'asile au Burundi.

410. Nous citerons ici l'exemple de trois réfugiés enregistrés respectivement sous les numéros 333-14C01017, 318-12C02371 et 518-11H00067. Ces trois réfugiés ont quitté le camp clandestinement et se sont rendus dans leur pays d'origine. Lors de leur retour au camp après plusieurs mois d'absence, ils se sont retrouvés avec des noms désactivés dans la base de données. Ils ont fait des réclamations auprès de l'Office national pour la protection des réfugiés et des apatrides, leurs dossiers ont été envoyés à la Commission consultative pour les étrangers et les réfugiés, et la décision finale a été la cessation de leur statut de réfugié conformément à la loi burundaise d'asile (art.60, al. 4, de la loi de 2008 ; art 113, al. 4, de la loi de 2021). Même le recours devant le Comité de recours s'est soldé par la même décision.

411. Une telle fermeture automatique du statut est normalement critiquable dans la mesure où le réfugié n'est pas entendu pour qu'il puisse expliquer les raisons de son retour ou même faire le recours contre la cessation de son statut. Le Guide sur la procédure de détermination du statut de réfugié au Burundi prévoit d'ailleurs qu'en règle générale, il n'est pas opportun de procéder à la cessation du statut de réfugié dans des cas individuels s'il n'est pas possible de notifier cette décision à l'intéressé. Ce Guide précise que dans la mise en œuvre de la procédure de cessation du statut de réfugié, le coordonnateur de l'ONPRA avec son adjoint chargé de la protection internationale donne le dossier à un officier de protection qui a une bonne expérience en la matière. Le réfugié doit être informé sur la nature et l'objet des procédures de cessation que l'ONPRA projette pour mettre fin à son statut de réfugié[473]. Le reste de la procédure se poursuit comme dans le dossier de demande d'asile. Il doit y avoir l'entretien, l'évaluation de cessation et la soumission du dossier à la CCER. Le réfugié en cause doit avoir la possibilité de faire le recours devant le CR le cas échéant.

412. Après l'analyse de ces clauses de cessation du statut de réfugié, voyons les contours de cette cessation tels que décrits par Guy Goodwin-Gill et Jane McAdam :

"The justification for refugee status may come to an end in a variety of circumstances. The question then arises whether that State, in the exercise of its discretion generally over the conditions of residence of foreign nationals, is entitled to require the former refugee to leave its territory. As matter of law, and at first glance, this aspect of sovereign competence cannot

[473] HCR et ONPRA, Détermination du statut des réfugiés, procédures opérationnelles standard, août 2015, p. 32.

be doubted. In practice, however, it has been common to find that, once asylum is granted, the issue of refugee status is reviewed only if, by their own actions, refugees render themselves liable to deportation (for example, by engaging in criminal activity). Where refugee status ceases in other cases, then the individual becomes subject to the ordinary law governing the residence of foreign nationals. The corollary is that he or she is entitled to the same standards of treatment, including the right not to be arbitrarily expelled. This right (…) entails not only that decisions on expulsion be in accordance with law, but the foreign national's 'legitimate expectations' be taken into account, including such 'acquired rights' as may derive from long residence and establishment, business, marriage, and local integration"[474].

413. C'est pour cette raison que le Comité exécutif du HCR recommande aux États, dans l'application d'une décision d'invoquer les clauses de cessation, de toujours se pencher de façon humaine sur les conséquences pour les individus ou pour les groupes concernés, et aux pays d'asile et d'origine de faciliter ensemble le retour, afin de veiller à ce qu'il s'effectue dans la justice et dans la dignité. Lorsqu'il convient, une assistance au retour et à la réintégration doit être mise à la disposition des rapatriés par la communauté internationale, y compris par le biais des institutions internationales compétentes[475].

414. En résumé, dans la présente section, l'analyse du droit positif burundais sur les migrations en comparaison aux normes et aux standards internationaux a permis de montrer que le législateur burundais ne s'est pas conformé totalement à ces normes. Il est vrai, cette loi burundaise sur les migrations prévoit une définition élargie du terme « réfugié », mais on remarque que certaines exigences du HCR n'ont pas été prises en compte. Par exemple, cette loi ne réserve aucune disposition aux clauses d'exclusion alors que le Guide du HCR pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux recommande que les législations nationales doivent reprendre mot pour mot la formulation de la Convention de Genève de 1951 qui traite de ces causes d'exclusion. De plus, cette loi allonge la liste des clauses de cessation du statut de réfugié de six à onze alors que ces normes mentionnent que cette liste est exhaustive et que la législation nationale ne devrait ni les modifier ni les développer. La jurisprudence burundaise en matière d'asile et des réfugiés ajoute d'ailleurs une autre cause de cessation du statut de réfugié : la pratique de la désactivation.

415. Pour ce qui est de la protection complémentaire, le Guide du HCR pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux énumère les droits à accorder aux personnes bénéficiant d'une forme complémentaire de protection. Mais, la loi burundaise sur les migrations précise uniquement que le Comité de recours peut décider le non-renvoi d'un étranger sur place qui n'a pas pu être reconnu comme réfugié, surtout en cas de nécessité absolue liée notamment aux conditions familiales et à la scolarité des enfants. Elle ajoute que cet étranger sera soumis aux dispositions régissant les conditions des étrangers ordinaires[476]. Mais cette loi ne revient pas sur les détails de ces droits. Par ailleurs, le fait que la loi burundaise sur les migrations soumet cet étranger aux dispositions régissant les conditions

[474] G. S. GOODWIN-GILL & J. MCADAM, *op.cit.*, p. 554.
[475] Conclusion n° 69 (XLIII) *Cessation de statut*, Comité exécutif du HCR, 1992, f), *op.cit.*, p. 149.
[476] Loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 portant réglementation des migrations au Burundi, art. 99.

des étrangers ordinaires montre qu'elle ne se conforme pas au Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux qui exige que cet étranger doit jouir des mêmes droits que les réfugiés. La présente section a pu le démontrer.

416. Une réforme sur ces points est alors plus que nécessaire pour que la législation burundaise sur les migrations se conforme aux normes et aux standards internationaux.

Section 2 : Niveau d'application des normes minima de traitement pour les réfugiés arrivant en grand nombre

417. En cas d'arrivées nombreuses, les personnes en quête d'asile doivent être admises dans les États dans lesquels elles cherchent refuge d'abord, et si l'État concerné n'est pas en mesure de les admettre à titre durable, il doit toujours les admettre au moins à titre temporaire et leur offrir sa protection[477]. Pour ce qui est de la détermination de leur statut, Marina Sharpe dit que :

"Prima facie refugee status determination is a process whereby an individual's refugee status is recognized on the basis of a presumption of inclusion within refugee status determination"[478].

418. La conclusion n° 100 (LV) de 2004 du Comité exécutif du HCR sur « la coopération internationale et le partage de la charge et des responsabilités dans les afflux massifs » précise en son point a) que « l'afflux massif est un phénomène qui n'a pas été défini, mais qui, aux fins de cette conclusion, pourrait avoir certaines ou toutes les caractéristiques suivantes : (i) nombre important de personnes arrivant par une frontière internationale ; (ii) rythme d'arrivée rapide ; (iii) capacité d'absorption ou de réponse inadéquate dans les pays hôtes, particulièrement au cours d'une crise ; (iv) procédures d'asile individuelles, lorsqu'elles existent, incapables de permettre l'évaluation de populations aussi importantes »[479]. Par rapport à ce dernier point, Guy Goodwin-Gill et Jane McAdam disent que :

"Procedures designed for the individual asylum seeker may fail to absorb, let alone survive, a mass influx; the needs of the latter, moreover, will often differ radically, requiring less sophisticated, often purely material solutions, at least in the short term"[480].

419. D'après Jean-Yves Carlier, « si, *a priori*, la Convention de Genève vise une protection individuelle, alors que la deuxième définition du réfugié inscrite dans la Convention de l'OUA viserait une protection de groupe, cela ne ressort nullement du contenu intrinsèque de chaque définition, mais des réalités de procédure. Une protection n'est pas en soi collective, elle le

---

[477] Conclusion n° 22 (XXXII) *Protection des personnes en quête d'asile en cas d'arrivées massives*, Comité exécutif du HCR, 1981, II, A, 1, *op.cit.*, p. 47.
[478] M. SHARPE, *op.cit.*, p. 65.
[479] Conclusion n° 100 (LV), 2004, lettre a) sur la *coopération internationale et le partage de la charge et des responsabilités dans les afflux massifs*, *op.cit.*, p. 264.
[480] G. S. GOODWIN-GILL & J. MCADAM, *op.cit.*, p. 528.

devient par nécessité parce qu'il n'est pas possible, en présence de flux importants, de procéder à un examen individuel du cas de chacun »[481]. Marina Sharpe ajoute que :

"Rather than being based in analysis of the 1969 Convention, these attributions of prima facie status determination to article I (2) arise from the common practice in Africa of determining refugee status on a prima facie basis in situations of mass influx"[482].

420. C'est ainsi que le Comité exécutif du HCR recommande des normes minima de traitement[483] pour les réfugiés arrivant en si grand nombre et dont leur statut ne peut pas être déterminé rapidement. Ces normes doivent être renforcées si la situation ne s'améliore pas rapidement, et qu'un retour dans des conditions de sécurité et dans la dignité n'est pas envisageable. Elles devraient inclure :

§ 1. Admission en lieu sûr, sans discrimination

421. Les personnes en quête d'asile doivent être admises, sans discrimination fondée sur la race, la religion, l'opinion politique, la nationalité, le pays d'origine ou l'incapacité physique[484].

422. Même si la loi burundaise sur les migrations ne mentionne pas expressément cette non-discrimination, l'article 105 de cette loi stipule que suite à l'arrivée massive sur le territoire burundais de personnes fuyant un danger à cause d'une des circonstances visées à l'article 103, le ministre ayant l'administration du territoire dans ses attributions accorde collectivement à ces personnes le statut de réfugié *prima facie* après un délai maximum de six mois. Le mot « collectivement » montre qu'il n'y a aucune discrimination dans la reconnaissance du statut de réfugié *prima facie*. Néanmoins, l'article 103 dont fait référence cet art. 105 ne parle pas des causes de ce danger ayant entraîné la fuite de ces personnes, mais parle plutôt des motifs[485] qui conduisent à l'octroi du statut de réfugié *prima facie*. Cependant, l'article 81 de la loi de 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés avait mentionné que ces circonstances sont la guerre internationale, la guerre civile ou lors de situations de violence généralisée.

---

[481] J.-Y. CARLIER, *Droit d'asile et des réfugiés. De la protection aux droits, op.cit.,* p. 265.
[482] M. SHARPE, *op.cit.*, p. 66.
[483] Conclusion n° 22 (XXXII) *Protection des personnes en quête d'asile en cas d'arrivées massives*, Comité exécutif du HCR, 1981, I, 3, *op.cit.*, p. 47 ; HCR, PROTECTION DES RÉFUGIÉS : Guide sur le droit international relatif aux réfugiés, *op.cit.*, p. 56 ; HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 128.
[484] Conclusion n° 22 (XXXII) *Protection des personnes en quête d'asile en cas d'arrivées massives*, Comité exécutif du HCR, 1981, II, A, 1, *op.cit.*, p. 48.
[485] D'après cet article 103, la procédure relative à l'octroi du statut de réfugié *prima facie* en cas d'afflux massif de demandeurs d'asile s'applique dans les conditions cumulatives suivantes :

1° les moyens requis pour déterminer le statut de chacun sur une base individuelle dépassent la capacité des structures existantes ;
2° la présomption que la grande majorité des membres de ce groupe répondent individuellement aux critères d'éligibilité au statut de réfugié ;
3° l'urgence de protéger et d'assister les membres du groupe.

423. Pour ce qui est de l'admission en un lieu sûr, le législateur de 2021 n'a pas mentionné dans la loi burundaise sur les migrations que les réfugiés *prima facie* sont hébergés dans les camps éloignés des frontières du pays d'origine pour que leur sécurité soit bien assurée comme l'avait fait le législateur de 2008[486]. L'installation des réfugiés dans une zone proche de leur pays d'origine peut parfois les exposer à de nombreux risques pour leur vie. Le Burundi a eu une mauvaise expérience par rapport à l'installation des réfugiés à la frontière. En effet, dans la nuit du 13 août 2004, cent cinquante-deux réfugiés banyamulenge ont été tués à Gatumba[487]. Il s'agissait d'un camp de transit servant d'abri temporaire aux réfugiés Banyamulenge, des Tutsis congolais, mais aussi d'autres Congolais comme les Bambembe et les Bafulero. Il y avait aussi quelques rapatriés burundais sans terres rentrés d'exil. Ces réfugiés n'étaient pas mélangés : les Banyamulenge avaient leurs abris de fortune couverts de bâches vertes à part[488]. Au cours de cette attaque, seuls les réfugiés Banyamulenge ont été visés. Souvent, les auteurs de tels massacres dans les camps de réfugiés viennent de leur pays d'origine. C'est pour cette raison que les textes internationaux exigent que pour des raisons de sécurité, les États d'asile doivent, dans toute la mesure du possible, installer les réfugiés à une distance raisonnable de la frontière de leur pays d'origine[489]. De plus, le Comité exécutif du HCR demeure gravement préoccupé par la récurrence des attaques illégales contre des réfugiés et des personnes en quête d'asile dans différentes régions du monde, y compris les attaques militaires et armées contre des camps et zones d'installation de réfugiés, et au vu des conséquences tragiques et sans discrimination de ces attaques, causant des souffrances humaines indicibles aux réfugiés et aux personnes en quête d'asile[490]. Il souligne alors l'urgence et l'importance de garder constamment à l'étude la question des attaques militaires et armées contre des camps et des zones d'installation en vue de parvenir à un accord sur un ensemble de principes ou de conclusions visant à renforcer la protection internationale des réfugiés[491].

---

[486] La loi de 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés stipulait en son article 88 que les réfugiés *prima facie* résident dans les camps qui leur sont assignés par la Commission *ad hoc* et que ces lieux doivent être suffisamment éloignés des frontières du pays d'origine pour que la sécurité des réfugiés soit bien assurée.

[487] R. POURTIER, « Les réfugiés en Afrique centrale : une approche géopolitique (*Refugees in central Africa : a geopolitical approach*) », *Bulletin de l'Association de géographes français*, 2006, vol. 83, nº 1, p. 57.
Mais d'autres sources disent 166 morts et 116 blessés : Disponible à l'adresse https://www.iwacu-burundi.org/il-y-a-dix-ans-le-massacre-de-gatumba/#:~:text=Dans%20la%20nuit%20du%2013,166%20morts%20et%20116%20bless%C3%A9s, (consulté le 29 mai 2022).

[488] Emplacement des réfugiés Banyamulenge au camp attaqué : Disponible à l'adresse https://www.iwacu-burundi.org/il-y-a-dix-ans-le-massacre-de-gatumba/#:~:text=Dans%20la%20nuit%20du%2013,166%20morts%20et%20116%20bless%C3%A9s (consulté le 29 mai 2022).

[489] Convention de l'OUA, article 2, 6 ; Conclusion n° 22 (XXXII) *Protection des personnes en quête d'asile en cas d'arrivées massives*, Comité exécutif du HCR, 1981, II, B, 2, g.

[490] Conclusion n° 48 (XXXVIII) *Attaques militaires et armées contre des camps et des zones d'installation de réfugiés*, Comité exécutif du HCR, 1987, *op.cit.*, p. 99.

[491] Conclusion n° 45 (XXXVII) *Attaques militaires et armées contre des camps et des zones d'installation de réfugiés*, Comité exécutif du HCR, 1986, a, *op.cit.*, p. 91.

§ 2. Protection contre le refoulement

424. En cas d'afflux massif, le principe fondamental du non-refoulement – y compris le non-refus d'admission à la frontière – doit être scrupuleusement respecté[492].

425. La loi burundaise de 2021 sur les migrations stipule en son article 40 que le principe de non-refoulement est appliqué à tout demandeur d'asile ou réfugié vers un pays où il craint sa persécution. De même, elle stipule en son article 42 que le demandeur d'asile**,** le réfugié ou l'apatride ne peut être expulsé de quelque manière que ce soit sur les frontières d'un territoire dans lequel sa vie ou sa liberté peut être menacée. Ce sont les deux seules dispositions qui ont été réservées par la loi burundaise sur les migrations aux principes de non-refoulement et de la non-discrimination. Par contre, le législateur de 2008 avait prévu le non-refoulement des demandeurs d'asile aux articles 19, 20, 21 et la non-expulsion des réfugiés aux articles 78, 79 et 80. Pour les réfugiés, l'article 79 de la loi burundaise de 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés stipulait qu'aucun réfugié ne pouvait être expulsé, de quelque manière que ce soit, 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. Quant aux demandeurs d'asile, l'article 20 de cette même loi stipulait qu'aucun demandeur d'asile ne pouvait être refoulé, de quelque manière que ce soit, 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. Au regard de ce qui précède, nous constatons que même si le législateur de 2021 n'a pas donné beaucoup de détails par rapport au principe de non-refoulement, l'article 40 de la loi de 2021 sur les migrations prouve à suffisance que le Burundi applique le principe de non-refoulement aux réfugiés et aux demandeurs d'asile.

§ 3. Mise à disposition de structures d'accueil adéquates et permettant un enregistrement rapide

426. Le Guide du HCR sur le droit international relatif aux réfugiés précise qu'en cas de réfugiés arrivant en grand nombre, les États d'accueil doivent mettre en place les structures d'accueil adéquates et permettant un enregistrement rapide[493] .

427. Au Burundi, la procédure spéciale relative à l'octroi du statut de réfugié *prima facie* s'applique s'il y a afflux massif de demandeurs d'asile et que les moyens requis pour déterminer le statut de chacun sur une base individuelle dépasse la capacité des structures existantes ; s'il existe une présomption que la grande majorité des membres de ce groupe répondent individuellement aux critères d'éligibilité au statut de réfugié ; et s'il y a urgence de protéger et

---

[492] Conclusion n° 22 (XXXII) *Protection des personnes en quête d'asile en cas d'arrivées massives*, Comité exécutif du HCR, 1981, II, A, 2, *op.cit.*, p. 48

[493] HCR, PROTECTION DES RÉFUGIÉS : Guide sur le droit international relatif aux réfugiés, *op.cit.*, p. 56 ; HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 128.

d'assister les membres de ce groupe[494]. L'existence de ces trois conditions est constatée par le ministre ayant l'administration du territoire dans ses attributions, suite à l'avis du Président de la CCER[495]. Dans ce cas, le ministre ayant l'administration du territoire dans ses attributions désigne par ordonnance une Commission *ad hoc* qui sera chargée de gérer ces demandeurs d'asile, sous la supervision de la Commission Consultative[496]. Cette Commission *ad hoc* est composée des autorités locales, des agents du Commissariat général des migrations et ceux de l'ONPRA[497]. Elle est chargée notamment de prendre toutes les mesures que commandent les circonstances pour assurer notamment la sécurité, l'hébergement, l'alimentation et les soins médicaux nécessaires aux personnes arrivées massivement ; de recueillir toutes les informations susceptibles d'éclairer les autorités sur les raisons de cette arrivée massive ; d'identifier toutes les personnes arrivées massivement sur le territoire burundais dans les circonstances décrites à l'article 104 ; d'identifier les besoins de toute nature et les catégoriser selon leur urgence ; de coordonner et d'organiser l'assistance humanitaire ; de s'assurer particulièrement du caractère civil des camps d'hébergement et de séparer les ex-combattants des civils, le cas échéant[498].

428. Soulignons que cette Commission doit, dans un délai de quinze jours de sa mise en place, transmettre au ministre une proposition contenant particulièrement la description des groupes spécifiques des personnes auxquelles va s'appliquer la reconnaissance du statut de réfugié *prima facie* et leur liste ; l'examen de la situation dans le pays d'origine et l'ampleur qui peut être causée par les mouvements de personnes bénéficiant de la reconnaissance du statut de réfugié ; la nécessité d'une reconnaissance collective du statut de réfugié ainsi que les mesures à prendre pour l'aide d'urgence et pour assurer la sécurité et la protection de ces personnes, notamment l'éloignement de la frontière du pays d'origine et la séparation des ex-combattants des réfugiés[499].

429. À son tour, le ministre ayant l'administration du territoire dans ses attributions doit, dans un délai maximum de six mois après la mise en place de la Commission *ad hoc*, signer une ordonnance ministérielle qui accorde collectivement à ces personnes le statut de réfugié *prima facie*. Le Commissariat général des migrations leur délivre une carte d'identité de réfugié[500]. En 2018, plusieurs personnes ont fui massivement le territoire de Fizi dans la Province du Sud Kivu en République Démocratique du Congo entre le 23 janvier jusqu'au 10 février 2018. Le ministre de l'Intérieur a alors signé une ordonnance portant reconnaissance collective du statut de réfugié *prima facie* à ce groupe de personnes. Cette ordonnance stipulait que le Statut de Réfugié est reconnu à toutes les personnes qui ont fui le territoire de Fizi dans la Province du Sud Kivu en République Démocratique du Congo entre le 23 janvier jusqu'au 10 février 2018, en raison des motifs définis à l'article 5 de la loi n° 1/32 du 13 novembre 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés au Burundi et qui se sont fait enregistrer, dans les délais légaux, par

[494] Loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 précitée, art. 103.
[495] *Id.*, art. 104.
[496] *Id.*, art. 107.
[497] *Id.*, art. 108.
[498] *Id.*, art. 107.
[499] *Id.*, art. 111.
[500] *Id.*, art. 112.

l'instance d'asile et ses partenaires[501]. Le Statut de réfugié *prima facie* sera également reconnu au conjoint et aux enfants mineurs d'une personne jouissant de ce statut conformément aux dispositions de l'article 83 de la loi n° 1/32 du 13 novembre 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés au Burundi[502]. Cet afflux massif qui a eu lieu en 2018 n'est pas un cas isolé. En 2014 aussi, il y a eu afflux massif et le ministre de l'Intérieur de l'époque a sorti une déclaration en date du 4/8/2014 relative à la reconnaissance collective du statut de réfugié *prima facie* aux demandeurs d'asile originaires des provinces du Sud et du Nord Kivu en RDC.

430. La loi burundaise sur les migrations s'est donc entièrement conformée à cette norme internationale exigeant la mise à disposition de structures d'accueil adéquates et permettant un enregistrement rapide des demandeurs d'asile en cas d'afflux massif.

§ 4. Droit de résidence temporaire dans le pays d'asile

431. Le Guide du HCR sur le droit international relatif aux réfugiés précise que les réfugiés *prima facie* doivent avoir un droit de résidence temporaire dans le pays d'asile[503] en attendant l'aboutissement de leur procédure.

432. Par rapport à ce droit, le législateur burundais de 2008 avait prévu qu'en attendant l'aboutissement de la procédure de reconnaissance du statut de réfugié *prima facie*, la Commission consultative accordait aux réfugiés *prima facie* un titre de séjour temporaire, valable pour trois mois et renouvelable une seule fois, dont le modèle était déterminé par ordonnance du ministre ayant l'intérieur dans ses attributions[504]. Par contre, la loi de 2021 sur les migrations n'y a pas pensé. Les seules dispositions qui parlent de ce séjour temporaire sont les articles 80 et 81 de la loi de 2021 sur les migrations. L'article 80 stipule que les agents du Commissariat général des migrations à la frontière, à la commune ou à la province délivrent au demandeur d'asile une autorisation de circulation de trente jours sur le territoire du Burundi en attendant l'obtention du permis de séjour temporaire. Quant à l'article 81, il stipule que dans le cas où la procédure de détermination du statut de réfugié n'a pas encore abouti, le permis de séjour temporaire de six mois renouvelables est octroyé au demandeur d'asile ainsi qu'aux membres de sa famille. Ce permis de séjour temporaire contient les photos du demandeur d'asile, et le cas échéant, des membres de sa famille qui l'accompagnent. Il est signé par le commissaire général des migrations.

433. Dans un délai maximum de six mois après la mise en place de la Commission *ad hoc*, le ministre ayant l'administration du territoire dans ses attributions accorde collectivement à ces

---

[501] Article 1 de l'ordonnance ministérielle n° 530/221/2018 du 27/02/2018 portant reconnaissance collective du statut de réfugié *prima facie* aux demandeurs d'asile originaires de la province du Sud Kivu en République Démocratique du Congo in BOB nº 2 bis/2018, p. 404.
[502] *Id*. art. 2.
[503] HCR, PROTECTION DES RÉFUGIÉS : Guide sur le droit international relatif aux réfugiés, *op.cit.*, p.56 ; HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 128.
[504] Loi n° 1/32 du 13 novembre 2008 précitée, art. 87.

personnes le statut de réfugié *prima facie*. Le Commissariat général des migrations leur délivre une carte d'identité de réfugié[505].

434. Le législateur de 2021 aurait dû faire comme celui de 2008 et séparer les réfugiés ordinaires des réfugiés *prima facie* surtout en ce qui concerne le permis de séjour temporaire étant donné que les procédures diffèrent. La procédure applicable pour les réfugiés *prima facie* est limitée dans une période de six mois, tandis que celui des réfugiés ordinaires peut aller au-delà de six mois, essentiellement lorsqu'il est nécessaire que le demandeur d'asile fasse le recours contre la décision prise par la première instance d'asile.

§ 5. Traitement conforme aux règles humanitaires minimales

435. Le Guide du HCR sur le droit international relatif aux réfugiés énumère les règles humanitaires minimales[506] qui doivent être garanties aux réfugiés *prima facie* à savoir la mise à disposition de logements, l'octroi d'une aide matérielle ou l'accès à l'emploi, l'accès aux soins de santé primaires, et l'accès à l'éducation pour les enfants.

436. La Commission *ad hoc*, désignée par ordonnance du ministre ayant l'administration du territoire dans ses attributions, a pour mission de […] prendre toutes les mesures que commandent les circonstances pour assurer notamment la sécurité, l'hébergement, l'alimentation et les soins médicaux nécessaires aux personnes arrivées massivement[507]. Pour ce, elle identifie les besoins de toute nature et les catégorise selon leur urgence. Elle coordonne et organise aussi l'assistance humanitaire[508]. Ces réfugiés *prima facie* peuvent être tenus de résider dans les lieux qui leur sont assignés par la Commission *ad hoc*[509].

437. Il est vrai, face à un afflux important de réfugiés, le pays concerné ne peut pas supporter à lui seul la prise en charge de ces réfugiés et la solidarité internationale peut paraître plus que nécessaire. C'est ainsi que la loi burundaise sur les migrations prévoit en son article 123 que lorsque les autorités burundaises éprouvent des difficultés à donner ou à continuer de donner asile, spécialement si un afflux important de réfugiés se dessine, elles envisagent, en collaboration le HCR, les mesures qu'il y a lieu de prendre, dans un esprit de solidarité internationale.

---

[505] Loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 précitée, art. 112.
[506] HCR, PROTECTION DES RÉFUGIÉS : Guide sur le droit international relatif aux réfugiés, *op.cit.*, p. 56 ; HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 128.
[507] Loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 précitée, art. 107, al. 1.
[508] *Id.*, art. 107, al. 4 et 5.
[509] *Id.*, art. 109.

§ 6. Respect des droits fondamentaux

438. Le Guide du HCR sur le droit international relatif aux réfugiés énumère une série de droits fondamentaux[510] qui doivent être garantis aux réfugiés *prima facie*. Il s'agit notamment de l'accès à la justice et la liberté de circulation.

439. À propos de la liberté de circulation, la loi burundaise sur migrations stipule que les réfugiés se trouvant régulièrement sur le territoire burundais ont le droit de choisir leur lieu de résidence et de circuler librement, conformément aux lois et aux règlements nationaux, ainsi qu'aux Conventions et aux Protocoles internationaux et régionaux en la matière ratifiés par le Burundi[511]. Cela vise tous les réfugiés d'une façon générale. Pour les réfugiés *prima facie*, il y a une particularité qui leur est propre en rapport avec la liberté de circulation. L'article 110 de la loi burundaise sur les migrations stipule que la Commission *ad hoc* peut interdire ou limiter la liberté de circulation des réfugiés *prima facie* qui sont dans les camps. Tout déplacement est autorisé par un écrit émanant d'une autorité désignée par l'ONPRA.

440. Cela est peut-être dû au fait qu'ils sont venus en groupe et que la reconnaissance du statut de réfugié doit être analysée pour tout ce groupe de réfugiés. En attendant alors l'aboutissement de la procédure, il faut que toutes ces personnes restent ensemble ; toute circulation devant être sous le contrôle de la Commission *ad hoc* et l'ONPRA. Selon James Hathaway,

"Host governments enjoy reasonable latitude lawfully to limit the freedom of movement and residence of refugees arriving in their territory. Under Article 31(2), both persons arriving as part of a mass influx and individual seeking recognition of refugee status whose identity and circumstances of arrival are under investigation may lawfully be detained on a strictly provisional basis. But once the refugee is lawfully present-which includes admission to a procedure for verification of refugee status, as well as so-called temporary admission and failure to establish a system to vet refugee status-Article 26 requires the termination of all refugee-specific limits on choice of residence and freedom of movement. From that point, only constraints applied to aliens generally may be enforced against refugees, and even then only in a way that takes account of the specificity of the refugee's predicament. Any such limits are moreover only validly enforced to the extend they are based on unambiguous legislative authority, are objectively necessary to attain one of the purposes defined by the Civil and Political Covenant, and are administered in a non-discriminatory way that is consistent with respect for civil and political rights"[512].

[510] HCR, PROTECTION DES RÉFUGIÉS : Guide sur le droit international relatif aux réfugiés, *op.cit.*, p. 56 ; HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 128.
[511] Loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 précitée, art. 70.
[512] J. C. HATHAWAY, *op.cit.*, pp. 807-886.

441. Quant à l'accès à la justice, la loi burundaise sur l'asile est muette sur ce droit alors que la norme internationale exige qu'il n'y ait pas de réserves permises pour l'accès aux tribunaux et assistance juridique[513].

442. Soulignons qu'après la reconnaissance de leur statut en tant que réfugiés, ils sont soumis au même régime juridique que les autres réfugiés[514].

§ 7. Possibilité de regroupement familial pour les réfugiés *prima facie*

443. Le Guide du HCR sur le droit international relatif aux réfugiés oblige qu'il y ait à l'endroit des réfugiés *prima facie* la possibilité de réunir les membres de leurs familles se trouvant dans différents pays d'asile et la mise en place de dispositifs de recherches familiales[515].

444. Le législateur burundais a prévu cette possibilité de regroupement familial. En effet, lorsque la famille a été séparée pendant la fuite et si elle entend se réunir au Burundi, à moins qu'une circonstance particulière ne s'y oppose, le statut de réfugié *prima facie* est accordé au conjoint et aux enfants mineurs des personnes soumises à ce statut[516]. Cet article montre que la loi burundaise sur les migrations est favorable pour le regroupement familial des réfugiés *prima facie*. Le législateur de 2008 avait mis dans la loi sur l'asile et la protection des réfugiés la disposition stipulant que l'enfant né au Burundi d'une personne jouissant du statut de réfugié *prima facie* se voit accordé automatiquement ce statut[517], mais le législateur de 2021 n'y a pas pensé.

445. *Last but not least*, il importe de souligner qu'en RDC, pays ayant la procédure d'asile proche de celle du Burundi au niveau structurel et en termes de contemporanéité, ne prévoit aucune procédure à appliquer en cas d'afflux massif. En effet, ni la loi n° 021/2002 du 16 octobre 2002 portant statut de réfugié en RDC, ni le décret n° 03/014 du 05 août 2003 portant organisation et fonctionnement de la Commission nationale pour les réfugiés et de la Commission des recours ne prévoient cela. Or, s'il y a crise politique au Burundi, certains Burundais habitant dans les provinces frontalières avec la RDC y entrent massivement pour demander asile.

446. Succinctement, l'étude de la présente section a permis de montrer que la loi burundaise sur les migrations est conforme aux normes minima de traitement pour les réfugiés arrivant en grand nombre, même s'il y a certains points qui méritent d'être insérés dans cette loi. La présente section s'est consacrée à cette analyse. Dans l'ensemble, sept normes ont été analysées et confrontées à la loi burundaise sur l'asile et la protection des réfugiés. L'observation à faire

---

[513] HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 67.
[514] Loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 précitée, art. 105, al. 2.
[515] HCR, PROTECTION DES RÉFUGIÉS : Guide sur le droit international relatif aux réfugiés, *op.cit.*, p. 56 ; HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 128.
[516] Loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 précitée, art. 106.
[517] Loi n° 1/32 du 13 novembre 2008 précitée, art. 84.

est que dans l'ensemble, le législateur burundais a essayé de conformer la loi burundaise sur les migrations aux normes minima de traitement pour les réfugiés arrivant en grand nombre.

447. Mais certains droits fondamentaux des réfugiés *prima facie* ne sont pas prévus dans la loi de 2021 sur les migrations. Il en est ainsi de la liberté de circulation qui est limitée ainsi que du droit de résidence temporaire dans le pays d'asile pour les demandeurs d'asile arrivant en grand nombre qui n'est pas prévu par cette loi de 2021 sur les migrations. Quant à l'accès à la justice, la loi burundaise sur les migrations est muette par rapport à ce droit alors que la norme internationale exige qu'il n'y ait aucune réserve par rapport à l'accès aux tribunaux et assistance juridique.

448. Cet écart devrait donc être corrigé pour que la loi burundaise sur les migrations soit conforme à ces normes minima de traitement des réfugiés arrivant en grand nombre.

Section 3 : Statut social et juridique des réfugiés reconnus au Burundi

449. La Convention de Genève de 1951 est la base dans la protection des réfugiés. Elle prévoit plusieurs dispositions fondamentales relatives à leurs droits sociaux et économiques. Ces droits garantissent les réfugiés dans leur dignité et facilitent leur intégration dans le pays d'accueil. Selon James Hathaway,

"The rights set by Refugee Convention include several critical protections which speak to the most basic aspects of the refugee experience, including the need to escape, to be accepted, and to be sheltered"[518].

450. C'est ainsi que ces droits doivent être intégrés dans les législations nationales sur l'asile suivant les exigences des normes internationales relatives aux réfugiés. Qui dit droits dit aussi obligations. L'article 2 de cette Convention stipule que 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 aux règlements ainsi qu'aux mesures prises pour le maintien de l'ordre public. La présente section analysera si la loi burundaise sur les migrations a bien intégré ces droits et obligations comme l'exigent ces normes internationales.

§ 1. Droits et obligations des réfugiés

451. Le Guide du HCR pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux précise les éléments fondamentaux d'une législation nationale sur les réfugiés[519]. Parmi ces éléments figurent les droits et les obligations qui doivent être intégrés dans les législations nationales sur les réfugiés. Au cours de ce paragraphe, nous allons analyser si le législateur burundais a intégré ces droits et obligations dans la loi de 2021 sur les migrations.

---

[518] J. C. HATHAWAY, *op.cit.*, p. 30.
[519] HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 64.

A. Droits

452. Pour ce qui est des droits, le Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux précise que les droits suivants doivent être accordés conformément aux normes applicables aux nationaux[520] : la pratique religieuse et l'éducation religieuse (pas de réserves permises) ; l'éducation publique élémentaire ; l'assistance publique, la sécurité sociale et la législation du travail ; l'accès aux tribunaux et l'assistance juridique (pas de réserves permises) ; la propriété intellectuelle et industrielle. Pour les droits civils des réfugiés, James Hathaway dit que :

"While falling short of the comprehensive list of civil rights promoted by the Universal Declaration of Human Rights, the Refugee Convention nonetheless pays significantly more attention to the definition of a sphere of personal freedom for refugees than did any of the definition of a sphere of personal freedom for refugees than did any of the earlier refugee agreements. The inability of states to make any reservations to their obligations to avoid refoulement and to guarantee protection against discrimination, religious freedom, and access to the courts entrenches a universal minimum guarantee of basic liberties for refugees"[521].

453. La Convention de 1951 traite aussi de divers sujets ayant un effet important sur la vie quotidienne d'un réfugié, comme : la propriété mobilière et immobilière (article 13) ; l'emploi rémunéré (article 17, 18 et 19) ; le logement (article 21) ; l'assistance publique (article 23) ; la législation du travail et la sécurité sociale (article 24). James Hathaway revient sur l'importance de ces droits en disant que :

"The Convention's guarantees of key socioeconomic rights that integrate refugees in the economic system of the country of asylum or settlement, enabling them to provide for their own needs, are especially important. Basic rights to property and work are supplemented by guarantee of access to the asylum country's social safety net. Refugees are also to be treated as citizens under labor and tax legislation"[522].

454. L'observation qu'on peut faire par rapport à ces droits est que la loi burundaise sur les migrations ne s'y est conformée qu'à moitié.

455. En effet, par rapport à la pratique de la religion et l'instruction religieuse, on ne trouve nulle part dans la législation burundaise sur les migrations une disposition pareille alors qu'il est recommandé qu'aucune réserve ne soit admise à cela.

456. Pour l'enseignement, la législation burundaise sur les migrations prévoit que les réfugiés ont droit d'accès à l'éducation […] conformément aux lois et aux règlements nationaux en la

---

[520] HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 67 ; Chapitres II, III, IV et V de la Convention de 1951.
[521] J. C. HATHAWAY, *op.cit.*, p. 30.
[522] *Ibid.*

matière[523]. Au Burundi, l'enseignement primaire est gratuit et obligatoire. Mais l'enseignement secondaire est payant. Cette disposition est conforme à l'exigence de la Convention de Genève de 1951 portant statut de réfugié qui stipule en son article 22 que les États contractants accorderont aux réfugiés le même traitement qu'aux nationaux en ce qui concerne l'enseignement primaire.

457. Néanmoins, cette disposition traitant du droit d'accès à l'éducation qu'on trouve dans la loi de 2021 sur les migrations n'est pas conforme à la réserve formulée lors de l'adhésion au protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés. Cette réserve précise que les stipulations figurant à l'article 22 de la Convention de Genève de 1951 ne sont acceptées, en ce qui concerne l'enseignement primaire, que dans la mesure où elles s'appliquent à l'enseignement public, à l'exclusion de l'enseignement privé[524]. Le législateur de 2021 n'a pas mentionné cette spécification et a parlé de l'éducation en général. Nous nous demandons alors la raison d'être de cette réserve du moment que le législateur n'en tient pas compte. La loi de 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés avait séparé l'accès à l'enseignement primaire et à l'enseignement secondaire. Pour l'enseignement primaire, la loi de 2008 avait prévu que le réfugié bénéficiait du même traitement que les Burundais en ce qui concerne l'enseignement primaire[525]. Quant à l'enseignement autre que 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 ; la loi de 2008 avait prévu que le réfugié bénéficiait d'un traitement aussi favorable que possible, et en tout cas non moins favorable que celui qui était accordé aux étrangers en général dans les mêmes circonstances[526].

458. Pour ce qui est de l'assistance publique, la loi de 2021 sur les migrations n'y revient pas. Par contre, la loi burundaise de 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés parlait de l'assistance administrative en stipulant en son article 69 que lorsque l'exercice d'un droit par un réfugié nécessitait normalement le concours d'autorités étrangères auxquelles il ne pouvait recourir, les autorités burundaises veillaient à ce que ce concours lui soit fourni, soit par leurs propres services, soit par une autorité internationale sur demande de l'autorité nationale[527]. La Convention de Genève de 1951 apporte des précisions sur cette assistance publique. Elle stipule en son article 23 que les États contractants accorderont aux réfugiés résidant régulièrement sur leur territoire le même traitement en matière d'assistance et de secours public qu'à leurs nationaux.

459. Pour ce qui est du droit au travail, la législation burundaise de 2021 sur les migrations dispose que les réfugiés demandeurs d'emploi sur le territoire du Burundi bénéficient d'un traitement de faveur par rapport à un autre étranger, tel que stipulé dans la législation nationale

---

[523] Loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 précitée, art. 68.
[524] Décret-loi nº 1/45 du 7 août 1969 portant adhésion au protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés, *in B.O.B nº 10/1969, p. 287*.
[525] Loi n° 1/32 du 13 novembre 2008 précitée, art. 67.
[526] *Id.*, art. 68.
[527] *Id.*, art. 69.

en matière du travail[528]. Ils peuvent alors concourir en même temps que les nationaux aux opportunités de travail ouvertes dans la mesure du possible. Cette même loi ajoute que le réfugié bénéficie, pour l'exercice d'une activité professionnelle libérale déterminée, d'un traitement de faveur comparable à celui d'un étranger ressortissant du pays ou de la Communauté qui a conclu avec le Burundi une Convention ou un mémorandum d'entente plus favorable[529].

460. Quant à la sécurité sociale, aucune disposition n'y est réservée. Il en est de même pour le droit d'ester en justice. La loi burundaise sur les migrations est muette sur cela alors que la norme internationale exige qu'il n'y ait aucune réserve sur ce droit d'ester en justice.

461. Les autres droits sur lesquels revient la législation burundaise sur les migrations sont notamment les droits découlant du statut personnel (article 64), le droit aux soins de santé (article 68), les pièces d'identité (article 18, al 1 et article 69), les titres de voyage (article 16 et article 18, al. 2), la liberté de circulation (article 70) ainsi que le droit aux transferts des avoirs (article 71). Cependant, le droit à l'assistance juridique[530], le droit à la propriété mobilière et immobilière[531], le droit à la propriété intellectuelle et industrielle[532], les droits d'association[533], le rationnement[534], le logement[535], ainsi que les charges fiscales[536] n'ont pas été intégrés dans la loi burundaise sur les migrations.

462. Soulignons à toutes fins utiles que cette loi ne spécifie même pas que le principe de réciprocité[537], en application duquel l'octroi d'un droit à un étranger est soumis à celui d'un traitement similaire par le pays dont l'étranger a la nationalité, ne s'applique pas aux réfugiés, car ceux-ci ne jouissent pas de la protection de leur pays d'origine. Sur ce point, James Hathaway précise que :

"While some countries routinely granted aliens most of the rights extended to their own citizens, many conditioned the rights of non-citizens on reciprocity: put simply, aliens would receive from a host state only such rights as their state of origin was prepared to grant in its territory to citizens of the host state. There is, of course, no reason to expect the states from which refugees flee to agree to reciprocity as a means of promoting the well-being of their citizens who seek refuge abroad"[538].

463. Dans les Conventions relatives à la protection des droits de l'homme, « l'État s'engage internationalement à s'acquitter de certaines obligations dans son ordre interne à l'égard de

---

[528] Loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 précitée, art. 66.
[529] *Id.*, art. 67.
[530] Convention de Genève de 1951 précitée, art. 16.
[531] *Id.*, art. 13.
[532] *Id.*, art. 14.
[533] *Id.*, art. 15.
[534] *Id.*, art. 20.
[535] *Id.*, art. 21.
[536] *Id.*, art. 29.
[537] *Id.*, art. 7.
[538] J. C. HATHAWAY, *op.cit.*, p. 226.

toute personne relevant de sa juridiction, c'est-à-dire de son champ d'action ou d'intervention. La réciprocité n'a plus sa place dans ce type de relations »[539]. Au lieu de limiter les droits des réfugiés, le législateur burundais devrait plutôt les élargir et cela va de soi. Selon James Hathaway,

"As the degree of attachment between a refugee and a state party increases, so too do the rights which the refugee my claim. All of the rights acquired by simple physical presence-to enter and remain in the asylum state; freedom from arbitrary detention or penalization for illegal entry; protection of physical security; access to the necessities of life; protection of property; respect for family unity; free exercise of thought, conscience, and religion; access to basic education; documentation of identity and status; and to benefit from administrative assistance and access to the courts-continue for the duration of refugee status. But once a refugee is not only in fact under the jurisdiction of a state party to the Convention, but also lawfully present in that country, he or she acquires several additional rights"[540].

B. Obligations

464. 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 aux règlements ainsi qu'aux mesures prises pour le maintien de l'ordre public[541].

465. Le législateur burundais a alors inséré cette norme dans la loi burundaise sur les migrations en son article 59 qui stipule que tout réfugié a l'obligation de se conformer aux lois et aux règlements du Burundi. Le législateur de 2008 avait ajouté à cela l'obligation de se conformer aux mesures prises pour le maintien de l'ordre public[542]. Nous pensons que de telles mesures rentrent dans les règlements et il n'y avait, selon nous, aucune raison d'en faire mention à côté des lois et règlements.

§ 2. Non-criminalisation de l'entrée irrégulière

466. Les réfugiés et les demandeurs d'asile qui entrent ou sont présents de façon irrégulière dans un pays ne doivent pas faire l'objet de sanctions pénales sous réserve qu'ils se présentent sans délai aux autorités et leur exposent des raisons reconnues valables de leur entrée ou présence irrégulières[543].

467. Juste au paragraphe 1er de l'article 31 de la Convention de Genève, nous pouvons lire : « les États contractants n'appliqueront pas de sanctions pénales, du fait de leur entrée ou de leur

[539] S. SAROLEA, *op.cit.*, pp. 69-70.
[540] J. C. HATHAWAY, *op.cit.*, p. 809.
[541] Convention de Genève de 1951 précitée, art. 2.
[542] Loi n° 1/32 du 13 novembre 2008 précitée, art. 56.
[543] HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 66 ; art. 31 de la Convention de 1951 ; Conclusion du Comité exécutif du HCR n° 44 (XXXVII) ; Principes directeurs du HCR sur la détention.

séjour irréguliers, aux réfugiés qui, arrivant directement du territoire où leur vie ou leur liberté était menacée au sens prévu par l'article 1er, 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 ». Comme les réfugiés quittent souvent leurs pays d'origine sans aucune préparation, ils entrent d'une façon irrégulière dans le pays d'accueil. Ils n'ont pas le temps de réunir les documents de voyage, demander les visas ; et cela se comprend aisément, car ils fuient soit la guerre, soit la persécution ou d'autres menaces à leur vie. Ce sont des craintes qui ne laissent pas à une personne un temps de préparation. Exiger dès lors à ces demandeurs d'asile d'être en ordre en rapport avec les documents de voyage serait injuste à leur égard. Mais il faut, une fois arrivés sur le territoire d'un État tiers, « qu'ils se présentent sans délai aux autorités et leur exposent des raisons reconnues valables de leur entrée ou présence irrégulières »[544].

468. Quant aux bénéficiaires de cette protection, James Hathaway précise que :

"The provisional benefit of this right to be exempted from penalties on account of illegal entry or presence, including from detention or other restrictions on freedom of movement, must therefore be granted to all person who claim refugee status, until and unless they are finally determined not to be Convention refugees"[545].

469. Cette disposition a été transposée dans la loi burundaise sur les migrations en son article 62 qui stipule qu'il n'est pas appliqué de sanctions pénales aux demandeurs d'asile du fait de leur entrée ou de leur séjour irrégulier au Burundi, sous réserve qu'ils se présentent aux autorités habilitées dans les délais prévus par l'article 80 de la présente loi. Ce qui est étonnant, l'article 80 auquel renvoie cette disposition ne parle pas des délais. Il parle de l'autorisation de circulation donnée au demandeur d'asile par les agents du Commissariat général des migrations[546]. Les articles qui parlent des délais dans lesquels la demande d'asile doit être introduite sont les articles 82 et 83. L'article 82 stipule que dans les trente jours qui suivent son arrivée sur le territoire burundais, le demandeur d'asile qui ne s'est pas déclaré à l'entrée, est tenu de le faire au Commissariat communal ou provincial le plus proche. L'agent des migrations a l'obligation de le conduire au centre d'enregistrement le plus proche. Quant à l'article 83, il stipule qu'après l'expiration du délai de trente jours, si le demandeur d'asile n'a pas introduit sa requête aux lieux indiqués à l'article 76[547], la demande d'asile est irrecevable, à moins qu'un

---

[544] Convention de Genève de 1951 précitée, art. 31, § 1.

[545] J. C. HATHAWAY, *op.cit.*, p. 488.

[546] Cet article 80 stipule que les agents du Commissariat général des migrations à la frontière, à la commune ou à la province délivrent au demandeur d'asile une autorisation de circulation de trente jours sur le territoire du Burundi en attendant l'obtention du permis de séjour temporaire.

[547] Ce n'est même pas l'article 76 qui parle de ces lieux de dépôt de la demande d'asile. Cet article 76 précise plutôt que l'accueil, l'identification, l'enregistrement et l'orientation des demandeurs d'asile, la délivrance d'une autorisation spéciale de circulation, du permis de séjour temporaire, des cartes d'identité pour réfugiés et des titres de voyage sont effectués par la police des migrations.

C'est l'article 75 qui stipule que la demande d'asile est déposée :

1° auprès des postes-frontières qui autorisent l'entrée au Burundi de la personne qui souhaite demander l'asile ;
2° auprès d'un centre d'enregistrement ;
3° auprès d'un agent des migrations du Commissariat communal ou provincial le plus proche.

cas de force majeure ne justifie l'impossibilité de présenter la demande dans les délais. Nous pensons que ces erreurs de référencement font partie des erreurs matérielles qui peuvent militer pour que la présente loi soit modifiée.

§ 3. Non-discrimination et droits de l'homme

470. Le principe de la non-discrimination est un principe qu'on retrouve dans plusieurs traités internationaux relatifs aux droits de l'homme. Chaque traité le définit à sa guise, mais les éléments de base sont presque similaires. La Convention de Genève de 1951, elle aussi, a réservé une disposition à ce principe et les États parties à cette Convention sont tenus de l'intégrer dans leur législation nationale sur les réfugiés. Il s'agit d'un principe qui influence la jouissance de tous les autres droits de l'homme. Dans ce paragraphe, nous allons analyser si le législateur burundais l'a intégré à loi sur les migrations avant d'embrayer sur les droits de l'homme.

A. Non-discrimination

471. D'après le Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, les dispositions préliminaires doivent contenir une garantie générale que la législation sera appliquée sans discrimination pour des raisons de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation[548]. Aussi, la définition du demandeur d'asile devrait couvrir tout individu qui exprime le souhait de bénéficier de l'asile, qu'une demande formelle ait été soumise ou pas[549].

472. Cette exigence se retrouve dans la Convention de Genève, dans la Convention de l'OUA, dans la Déclaration universelle des droits de l'homme ainsi que dans les autres instruments internationaux, notamment le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, la Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la Convention sur les droits de l'enfant, la Convention relative aux droits des personnes handicapées et les Conclusions sur la protection internationale[550].

473. La Convention de Genève de 1951 stipule en son article 3 que les États contractants appliqueront les dispositions de cette Convention aux réfugiés sans discrimination quant à la race, la religion ou le pays d'origine. La Convention de l'OUA, venue presque 18 ans après la Convention de Genève, allonge les critères de non-discrimination en ajoutant l'appartenance à un certain groupe social et opinions politiques[551]. Cela est peut-être dû à l'expérience du passé. On remarque souvent dans certains pays que l'appartenance à un certain parti politique peut

---

[548] HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 65.
[549] HCR, PROTECTION DES RÉFUGIÉS : Guide sur le droit international relatif aux réfugiés, *op.cit.*, p. 107.
[550] Conclusions du Comité exécutif du HCR n° 15, 22, 80, 85, 93, 102, 103, 104, 105, 107, 108, 110.
[551] Convention de l'OUA précitée, art. 4.

priver à une personne l'accès à certains services sociaux et à certains droits économiques, sociaux et culturels, dont le droit au travail. Quant à l'article 2 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, il stipule que chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés proclamées dans la présente Déclaration, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation. Cette déclaration prévoit une liste plus longue des différentes formes de discriminations prohibées par rapport à celles de la Convention de Genève et de la Convention de l'OUA. C'est cette même définition de la Déclaration universelle des droits de l'homme qui a été prise comme référence dans le Guide préparé conjointement par l'Union interparlementaire et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés en 2017.

474. De surcroît, à côté de cette DUDH, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques prévoit aussi en son article 2 ce principe de non-discrimination. Cet article stipule que les États parties au présent Pacte s'engagent à respecter et à garantir à tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence les droits reconnus dans le présent Pacte, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation[552]. Il en est de même pour le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Il stipule en son article 2 que les États parties au présent Pacte s'engagent à garantir que les droits qui y sont énoncés seront exercés sans discrimination aucune fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation[553]. Selon James Hathaway,

"This guarantee of non-discrimination found in Art. 2 of each of the Human Rights Covenants therefore partly fills the gap left by the limited prohibition of discrimination against refugees in general in the Refugees Convention"[554].

475. À part l'article 2 de la loi burundaise sur les migrations qui stipule que « la présente loi s'applique aux Burundais et aux étrangers, y compris les demandeurs d'asile, les réfugiés et les apatrides », il n'y a aucune autre mention que cette loi sera appliquée sans discrimination aucune de race, de religion, de nationalité, d'appartenance à un groupe social particulier, d'opinion politique, ou de pays d'origine. Mais nous pensons que les termes « […] s'applique aux Burundais et aux étrangers, y compris les demandeurs d'asile, les réfugiés et les apatrides », sont inclusifs et ne tolèrent aucune discrimination.

476. Pour ce qui est du demandeur d'asile, le Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux le considère comme une personne qui sollicite la protection internationale. Dans les pays qui comportent des procédures individualisées, un demandeur d'asile est une personne dont la demande n'a pas encore fait

---

[552] Pacte international relatif aux droits civils et politique, art. 2, al. 1er.
[553] Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 2, al. 2.
[554] J. C. HATHAWAY, *op.cit.*, p. 277.

l'objet d'une décision définitive par le pays dans lequel elle a déposé sa demande. Ce terme peut aussi faire référence à une personne qui n'a pas encore déposé de demande, mais qui peut avoir besoin de la protection internationale. Les demandeurs d'asile ne seront pas tous reconnus en tant que réfugiés, mais tout réfugié se trouvant dans ces pays est à l'origine un demandeur d'asile[555].

477. La loi burundaise sur les migrations stipule en son article 74 qu'est considérée comme une demande d'asile, toute manifestation de volonté par laquelle une personne demande au Burundi de la protéger contre une menace relevant de l'un des motifs suivants :

1. la crainte 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 ;
2. les menaces ou l'exposition à des traitements inhumains ou dégradants, lorsque ces menaces ou ces risques émanent des acteurs étatiques, des personnes ou des groupes organisés de son pays d'origine ou de résidence ;
3. l'agression, l'occupation extérieure, la domination étrangère ou un événement troublant l'ordre public dans une partie ou dans la totalité de son pays d'origine.

478. Nous pouvons déduire de cette définition que, selon la loi burundaise sur les migrations, le demandeur d'asile est la personne qui demande au Burundi de la protéger contre une menace relevant soit de la crainte d'être persécutée du fait des cinq motifs de la Convention de Genève de 1951 ; soit de l'exposition à des traitements inhumains ou dégradants dans son pays d'origine par des acteurs étatiques, des personnes ou des groupes organisés ; ou, soit de l'agression, l'occupation extérieure, la domination étrangère ou un événement troublant l'ordre public dans une partie ou dans la totalité de son pays d'origine.

B. Respect des droits de l'homme pour les réfugiés

479. Parmi les éléments fondamentaux qui doivent être tenus compte dans l'élaboration d'une loi nationale relative aux réfugiés figurent aussi les droits de l'homme. Le législateur doit s'assurer qu'aucune des dispositions contenues dans la législation ne permet à une autorité, quelle qu'elle soit, de prendre, à l'égard des demandeurs d'asile ou des réfugiés, une mesure qui violerait l'un quelconque de leurs droits humains et de leurs libertés primordiales aux termes du droit international des droits de l'homme[556].

480. Le législateur burundais a tenu compte de cette norme en veillant à ce que les autorités burundaises ne prennent, dans le cadre de la loi sur l'asile et la protection des réfugiés, une mesure qui violerait l'un quelconque de leurs droits humains et de leurs libertés indispensables aux termes du droit international des droits de l'homme à l'égard des demandeurs d'asile ou des réfugiés.

---

[555] HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 279.
[556] HCR, PROTECTION DES RÉFUGIÉS : Guide sur le droit international relatif aux réfugiés, *op.cit.*, p. 65.

§ 4. Non-refoulement et expulsion des réfugiés

481. D'après le Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, la législation nationale doit protéger explicitement les réfugiés et les demandeurs d'asile contre le renvoi, de quelque manière que ce soit, sur les frontières des territoires où leur vie ou leur liberté serait menacée en raison de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un certain groupe social ou de leurs opinions politiques. Les États parties à la Convention contre la torture, au Pacte international relatif aux droits civils et politiques ou à divers instruments régionaux et internationaux des droits de l'homme ont des obligations différentes et supplémentaires concernant le principe de non-refoulement. Les parlementaires de ces pays voudront peut-être envisager de regrouper ces protections dans un document législatif unique. La législation doit aussi être conforme à l'article 32 de la Convention de 1951 en vertu duquel un réfugié se trouvant régulièrement dans le pays ne pourrait être expulsé que pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public et a droit à certaines garanties de procédure avant cette expulsion[557] .

482. D'après le Guide sur le droit international relatif aux réfugiés, le refoulement[558], « c'est le fait de chasser une personne vers un territoire où elle court le risque d'être persécutée, ou d'être déplacée vers un autre territoire où elle risque d'être persécutée. En tant que violation du principe de non-refoulement, il constitue une violation du droit des réfugiés et du droit coutumier international ». Quant au non-refoulement, le Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux dit que « c'est un principe fondamental du droit international des droits de l'homme et du droit des réfugiés qui interdit aux États de renvoyer des personnes, de quelque manière que ce soit, vers des territoires où elles risquent d'être soumises à des persécutions, à la torture ou à d'autres formes de préjudice grave et irréparable »[559].

483. Pour ce qui est de l'expulsion[560], « c'est une éviction d'une personne résidant légalement sur le territoire d'un État par les pouvoirs publics ». L'article 32 de la Convention de 1951 stipule que seules des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public peuvent justifier l'expulsion d'un réfugié. Les procédures menant à une décision d'expulsion doivent être justes et équitables, et le réfugié doit se voir accorder un délai raisonnable pour chercher à se faire admettre régulièrement dans un autre pays[561]. Selon James Hathaway,

---

[557] HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 66 ; art. 32 et 33 de la Convention de 1951 ; art. II (3) de la Convention de l'OUA de 1969 ; nombreuses Conclusions du Comité exécutif du HCR, notamment n° 6, 7, 79, 81, 82, 94, 99, 103, 108 ; art. 3 de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ; art. 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

[558] HCR, PROTECTION DES RÉFUGIÉS : Guide sur le droit international relatif aux réfugiés, *op.cit.*, p. 133.

[559] HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 285.

[560] HCR, PROTECTION DES RÉFUGIÉS : Guide sur le droit international relatif aux réfugiés, *op.cit.*, p. 129 ; HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 282.

[561] *Ibid.*

"Art 32 is a supplement to the protection against refoulement set by Article 33. It is intended to limit the right of states to expel refugees to even no-persecutory states on both procedural and substantive grounds. At a procedural level, the expulsion of a refugee may be ordered by an administrative agency, but the refugee must be guaranteed the right to appeal that decision to an authority of some seniority which has the power to consider all the circumstances of the case, including the refugee's special vulnerabilities and rights, and to issue an authoritative decision governing expulsion"[562].

484. Par rapport aux raisons de sécurité nationale ou d'ordre public pouvant justifier l'expulsion d'un réfugié, James Hathaway dit que :

"Substantively, the expulsion of a refugee is lawful only if shown to be required by considerations of national security or public order. Expulsion on the basis of national security requires the host state to show an objective, reasonable possibility that refugee's actions or presence expose the host state to the risk of direct or indirect substantial harm to its most basic interests. This test would be met, for example, where there is a real risk of an armed attack on that state's territory or its citizens, or the destruction of its essential democratic institutions. Expulsion may also be based on public order concerns-a term of art not synonymous with the wide-ranging historical civil law notion of ordre public. Under the refugee Convention, relevant public order concerns are those which bespeak a threat to the internal security of the host country. Public order concerns may be based, for example, on the fact that a refugee poses an ongoing threat because he or she has committed a serious crime or is a recidivist, or that he or she engaged in activity which amounts to a truly grave affront to public morality or social norms. But social concerns such as poverty or ill health are not to be invoked as public order grounds to expel a refugee"[563].

485. À partir de ces deux définitions, l'on se rend compte que la Convention de Genève parle de l'expulsion d'un réfugié en son article 32. Cette expulsion doit respecter une certaine procédure. Le paragraphe 2 de l'article 32 dit que l'expulsion ne peut avoir lieu qu'en exécution d'une décision rendue conformément à la procédure prévue par la loi. Selon James Hathaway,

"Ultimately, even a refugee found amenable to expulsion may not be immediately removed: if he or she wishes an opportunity to organize onward movement, a reasonable reprieve must be granted to enable the refugee to make the necessary arrangements"[564].

486. D'après l'article 40 de la loi burundaise de 2021 sur les migrations, le principe de non-refoulement est appliqué à tout demandeur d'asile ou réfugié vers un pays où il craint sa persécution. Quant à l'expulsion, l'article 72 de cette même loi stipule qu'un réfugié se trouvant régulièrement sur le territoire burundais peut être expulsé pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public. Mais le réfugié a le droit de formuler un recours devant le Comité de recours, sauf si des raisons impérieuses de sécurité nationale s'y opposent. Même si expulsion il y a,

---

[562] J. C. HATHAWAY, *op.cit.*, p. 859.
[563] *Id.*, pp. 859-860.
[564] *Id.*, p. 860.

l'article 73 stipule qu'aucun réfugié ne peut être expulsé, de quelque manière que ce soit, sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté peut être 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. Le réfugié expulsé bénéficie d'un délai de deux mois pour lui permettre de chercher à se faire admettre régulièrement dans un autre pays. Pendant ce délai, la Commission consultative pour étrangers peut prendre des mesures d'ordre interne qu'elle juge opportunes, en collaboration avec le Haut Commissariat pour les réfugiés.

487. Au regard de ce qui précède, l'on se rend compte que la loi burundaise sur les migrations parle du refoulement pour les demandeurs d'asile et les réfugiés, mais utilise le terme « expulsion » pour les réfugiés uniquement.

488. Le Guide sur le droit international relatif aux réfugiés mentionne plutôt que le refoulement, c'est le fait de chasser une personne vers un territoire où elle court le risque d'être persécutée, ou d'être déplacée vers un autre territoire où elle risque d'être persécutée[565]. Le législateur burundais a donc choisi d'employer le terme refoulement pour les demandeurs d'asile et les réfugiés. Pour l'expulsion, la Convention de Genève (article 32) et la loi burundaise sur l'asile (article 72) emploient ce terme pour les réfugiés. Le dictionnaire *Le Petit Robert* précise qu' « expulser » c'est chasser quelqu'un du lieu où il était établi. Quant à l'expulsion, le même dictionnaire le définit comme l'action d'expulser quelqu'un d'un lieu où il était établi. Le Guide sur le droit international relatif aux réfugiés précise que l'expulsion, c'est l'éviction d'une personne résidant légalement sur le territoire d'un État par les pouvoirs publics[566]. Par contre, la Convention de l'OUA parle plutôt au paragraphe 3 de son article 2 que nul ne peut être soumis par un État membre à des mesures telles que le refus d'admission à la frontière, le refoulement ou l'expulsion qui l'obligeraient à retourner ou à demeurer dans un territoire où sa vie, son intégrité corporelle ou sa liberté seraient menacées pour les raisons énumérées à l'article 1, paragraphes 1 et 2. Cette convention écrit « refoulement » ou « expulsion » comme si ces deux termes sont synonymes. Pour la Convention de Genève, l'article 33 a comme titre : défense d'expulsion et de refoulement. Curieusement, juste au début du paragraphe 1er de cet article, cette Convention stipule qu' « Aucun des États contractants *n'expulsera* ou *ne refoulera* […] ».

489. Plutôt que se perdre dans des questions terminologiques, disons que tous ces textes interdisent le fait d'exiger un réfugié ou un demandeur d'asile à retourner vers le pays fui et où il risque de subir la torture ou des traitements cruels, inhumains ou dégradants. Le législateur burundais a donc pris soin de cela en parlant du refoulement des demandeurs d'asile et des réfugiés à l'article 40 et de l'expulsion d'un réfugié aux articles 72 et 73.

490. Au niveau pratique, même si le principe de « non-refoulement » ne conduit pas automatiquement à l'octroi de l'asile, son rôle dans la protection des réfugiés n'est pas moins important. Selon Guy Goodwin-Gill et Jane McAdam,

---

[565] HCR, PROTECTION DES RÉFUGIÉS : Guide sur le droit international relatif aux réfugiés, *op.cit.*, p. 133.
[566] *Id.*, p. 129.

"(...) States are bound by one consequence of refugee status, non-refoulement, but retrain discretion in the grant of asylum. Between the obligation and the liberty, refugees may yet find themselves in a limbo of varying degrees of legal and administrative security. Many States in practice allow or tolerate the presence of asylum seekers pending the conclusion of procedures for the determination of status. Other countries permit residence pending decision, although departure to a third country can be required. Temporary residence, again under varying conditions, is also granted to asylum seekers pending resettlement elsewhere"[567].

491. Dans sa Note sur la protection internationale, du 13 septembre 2001 (A/AC.96/951, § 16), le HCR, qui a pour mandat de veiller à la manière dont les États parties appliquent la Convention de Genève, a indiqué ceci quant au principe dit du « non-refoulement » : « L'obligation des États de ne pas expulser, renvoyer ou refouler les réfugiés vers des territoires où leur vie ou leur liberté serait menacée est un principe de protection cardinal [...] ne tolérant aucune réserve. À bien des égards, ce principe est le complément logique du droit de chercher asile reconnu dans la Déclaration universelle des droits de l'homme. Ce droit est venu à être considéré comme une règle de droit international coutumier liant tous les États. En outre, le droit international des droits de l'homme a établi le non-refoulement comme un élément fondamental de l'interdiction absolue de la torture et des traitements cruels, inhumains ou dégradants. L'obligation de ne pas refouler est également reconnue comme s'appliquant aux réfugiés indépendamment de leur reconnaissance officielle, ce qui inclut de toute évidence les demandeurs d'asile dont le statut n'a pas encore été déterminé. Elle couvre toute mesure attribuable à un État qui pourrait avoir pour effet de renvoyer un demandeur d'asile ou un réfugié vers les frontières d'un territoire où sa vie ou sa liberté serait menacée, et où il risquerait une persécution. Cela inclut le rejet aux frontières, l'interception et le refoulement indirect, qu'il s'agisse d'un individu en quête d'asile ou d'un afflux massif ».

§ 5. Structures d'accueil et assistance

492. Le Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux stipule que les demandeurs d'asile dans le besoin ont droit à des conditions d'accueil adéquates qui répondent à leurs besoins essentiels et leur fournissent un niveau de vie décent en matière de santé et de bien-être en attendant qu'une décision finale soit prise sur leur demande d'asile. Le fait de leur assurer un environnement sûr et digne est une composante nécessaire de procédures d'asile justes et efficaces. L'assistance, qui peut être fournie par l'État, une organisation non gouvernementale compétente ou si besoin, le HCR, peut comporter : de la nourriture, des vêtements, un logement et des soins médicaux ; des conseils sur la manière de déposer un dossier et de présenter une demande d'asile et sur des questions administratives ; une orientation sociale ; et une aide juridique[568].

---

[567] G. S. GOODWIN-GILL & J. MCADAM, *op.cit.*, p. 552.

[568] HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 66 ; Conclusions du Comité exécutif du HCR n° 22 (XXXII) *Protection des personnes en quête d'asile en cas d'arrivées massives* et n° 93 (LIII) *Accueil des demandeurs d'asile dans le cadre des différents systèmes d'asile*.

493. Au Burundi, les demandeurs d'asile qui n'ont pas les moyens de se prendre en charge sont accueillis dans un centre de transit de Cishemere. C'est un centre qui accueille, depuis 2013, les demandeurs d'asile. Il est situé dans la Province de Cibitoke, frontalière de la RDC et du Rwanda. Mais les demandeurs d'asile qui veulent s'installer en milieu urbain ont le libre choix.

494. Pour ce qui est des conseils sur la manière de déposer et de présenter une demande de statut, et sur les questions administratives, la loi burundaise de 2021 sur les migrations y réserve quelques dispositions. L'article 79 de cette loi stipule que lors du dépôt de la demande d'asile, le requérant est informé de ses droits et de ses devoirs. De plus, l'article 91 ajoute que lors d'un entretien personnel, le demandeur d'asile peut être assisté d'un conseiller juridique de son choix. De surcroît, le décret n° 100/068 du 30 mai 2022 portant missions, composition, organisation et fonctionnement de la Commission consultative pour étrangers et réfugiés et du Comité de recours stipule, en son article 24, alinéa 2, que lors de l'audition par le CR, un demandeur d'asile ou de résident permanent peut être assisté d'un avocat ou d'une personne de leur choix, pourvu que ni l'un ni l'autre ne soit pas demandeur d'asile.

495. Quant aux besoins essentiels et à la protection sociale, le cas échéant, le même décret stipule en son article 2, § 5 et 6, que la CCER est requise pour proposer des mesures utiles pour faciliter l'accueil des réfugiés dans les meilleures conditions possibles de sécurité et de dignité, ainsi que pour étudier et proposer au Gouvernement toute mesure susceptible d'améliorer les conditions de vie des réfugiés et des demandeurs d'asile au Burundi et rechercher des solutions durables aux problèmes des réfugiés. L'ONPRA est aussi chargé de coordonner les interventions en matière de protection et d'assistance humanitaire aux demandeurs d'asile et aux réfugiés[569].

496. En cas d'afflux massif, une procédure relative à l'octroi du statut de réfugié *prima facie* sur le territoire burundais est instaurée parce qu'il y a urgence de protéger et d'assister les membres de ce groupe[570]. Une Commission *ad hoc*, composée des autorités locales, des agents du Commissariat général des migrations et ceux de l'ONPRA est alors mise en place et est chargée de prendre toutes les mesures que commandent les circonstances pour assurer notamment la sécurité, l'hébergement, l'alimentation et les soins médicaux nécessaires aux personnes arrivées massivement[571]. La législation burundaise sur les migrations se soucie donc de protéger non seulement les demandeurs d'asile qui viennent individuellement, mais aussi les demandeurs d'asile qui arrivent en cas d'afflux massif.

497. La loi burundaise sur les migrations ne donne ainsi pas beaucoup de détails sur les conditions d'accueil et d'assistance des demandeurs d'asile, mais d'après les informations recueillies sur terrain[572], beaucoup d'ONG aident dans ce domaine. La Croix-rouge Burundi aide dans l'accueil des demandeurs d'asile. C'est elle qui gère même le centre de transit

---

[569] Décret n° 100/069 du 30 mai 2022 précité, art.10, § 6.
[570] Loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 précitée, art. 103, § 3.
[571] *Id.*, art. 107, § 1er.
[572] Informations recueillies lors d'un entretien mené avec le responsable du centre de transit Cishemere qui travaille pour la Croix-Rouge.

Cishemere. Le GVC s'occupe de la santé des demandeurs d'asile, le COPED s'occupe des infrastructures et l'IRC s'occupe de la logistique, de l'électricité, mais aussi de l'appui juridique aux demandeurs d'asile en cas de recours. Le HCR aide aussi en fournissant les non-vivres, à savoir les casseroles, bidons, moustiquaires, matelas, nattes et autres équipements. Quant au PAM, il s'occupe des vivres pour les demandeurs d'asile.

§ 6. Documents d'identité et titres de voyage

498. Le Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux précise que la législation doit prévoir la délivrance de documents d'identité aux demandeurs d'asile et aux réfugiés. Elle doit aussi prévoir la délivrance aux réfugiés reconnus d'un statut leur permettant de résider dans le pays hôte et d'y séjourner légalement, et de titres de voyage aux réfugiés reconnus dans le pays. La délivrance d'un titre de voyage n'implique pas l'octroi de la nationalité à un réfugié. Toutefois, de tels documents facilitent le déplacement des réfugiés dans d'autres pays, que ce soit à des fins de visite de la famille, d'études, d'emploi, de santé, etc., et leur retour dans leur pays d'asile. Des titres de voyage peuvent également être délivrés pour permettre aux réfugiés de voyager à des fins de réinstallation ou de rapatriement librement consenti[573].

499. On trouve cette exigence dans la Convention de Genève à l'article 27 pour les pièces d'identité et à l'article 28 pour les titres de voyage. La loi burundaise sur les migrations a prévu la délivrance de tels documents. Le Commissariat général des migrations délivre au demandeur d'asile dont le statut de réfugié a été reconnu, une carte d'identité de réfugié dont les spécifications techniques sont déterminées par une ordonnance du ministre ayant les migrations dans ses attributions[574]. En plus de cette carte d'identité, les autorités communales délivrent aux réfugiés et aux membres de leur famille une attestation de résidence[575]. Quant au réfugié ou l'apatride qui désire se rendre à l'étranger, il peut obtenir, sur sa demande, un titre de voyage approprié, avec clause de retour, lui permettant de se déplacer en dehors du Burundi[576]. Ce titre de voyage pour réfugié est délivré par le Commissariat général des migrations, en collaboration avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés[577].

§ 7. Confidentialité

500. Le Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux exige que la confidentialité des informations personnelles doive être préservée. Les informations personnelles sur les demandeurs d'asile ou les réfugiés ne doivent

---

[573] HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 67 ; art. 27 et 28 de la Convention de 1951, avec l'annexe sur le titre de voyage et l'annexe sur le modèle du titre de voyage ; art. VI de la Convention de l'OUA ; Conclusions du Comité exécutif n° 35 (XXXV), 49 (XXXVIII), 91 (LII), 114 (LXVIII).
[574] Loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 précitée, art. 93.
[575] *Id.*, art. 94.
[576] *Id.*, art. 18, § 2.
[577] *Id.*, art. 16.

généralement pas être communiquées à d'autres parties, et notamment pas au pays d'origine, car cela risque de mettre en danger leur sécurité ou celle de membres de leur famille ou de personnes qui leur sont associées. La diffusion de ces informations personnelles doit en principe être soumise au consentement éclairé du réfugié ou du demandeur concerné et respecter d'autres principes de protection des données. Lorsque les informations sont ordonnées par un autre État, l'État qui envisage une telle diffusion prendra en compte l'intérêt légitime de l'autre État, les risques pour la ou les personnes concernées et le droit au respect de sa vie privée[578].

501. Au Burundi, la loi sur les migrations prévoit le traitement de données personnelles dans les articles 116 à 120. Dans le cadre de cette confidentialité, l'article 119 stipule que la CCER et le CR sont autorisés à communiquer des données personnelles des réfugiés aux autorités étrangères et aux organisations internationales intéressées pour autant que l'État ou l'organisation internationale en question garantisse une protection équivalente des données transmises. La loi ne précise pas la forme de la garantie de protection de ces données.

502. En outre, il est interdit de communiquer à l'État d'origine ou de provenance des données personnelles relatives à un demandeur d'asile ou à un réfugié reconnu[579]. Mais lorsque l'exécution du renvoi se fait dans l'État d'origine ou de provenance, l'autorité chargée de l'organisation du départ peut communiquer aux autorités de ce pays les données suivantes : les noms et prénoms, le nom d'emprunt, la date de naissance, le sexe, la nationalité, les noms et prénoms des parents et la dernière adresse connue dans l'État d'origine ou de provenance de la personne concernée ; les empreintes digitales et les photographies, le cas échéant ainsi que les indications sur son état de santé[580]. Même la loi de 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés prévoyait que lorsque la décision de renvoi était exécutoire, l'autorité compétente était autorisée, afin de se procurer les documents de voyage nécessaires à l'exécution de la décision de renvoi, à prendre contact avec les autorités de l'État d'origine ou de provenance et à leur communiquer les données personnelles nécessaires à l'établissement desdits documents[581].

503. Soulignons que ces données personnelles et les éléments biométriques de chaque demandeur d'asile et, le cas échéant, de chacun des membres de sa famille qui l'accompagne sont pris et enregistrés dans une base de données interconnectée au Commissariat général des migrations et à l'ONPRA.

504. Mais comme on le voit, ni la loi, ni les textes d'application ne précisent pas l'engagement de confidentialité envers l'officier de protection qui manipule ces données au quotidien. Il aurait fallu que la loi réserve une disposition à leur égard qui précise la sanction en cas de violation du secret de ces données personnelles. Sinon, dans les autres services où les agents détiennent des secrets professionnels, ils doivent prêter serment à l'entrée dans leurs fonctions.

---

[578] HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 68 ; Conclusion du Comité exécutif n° 91 (LII) *Enregistrement des réfugiés et des demandeurs d'asile*.
[579] Loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 précitée, art. 120.
[580] *Id.*, art. 101.
[581] Loi n° 1/32 du 13 novembre 2008 précitée, art. 47.

505. Nous remarquons aussi que la norme qui précise que la divulgation de ces informations personnelles à des tiers devrait toujours être soumise au consentement du demandeur d'asile ou du réfugié concerné[582] n'a pas été mise dans la loi burundaise sur les migrations. Il n'y a aucune disposition qui précise que pour communiquer ces données aux autorités étrangères ou aux organisations internationales intéressées, le demandeur d'asile doit donner son consentement.

§ 8. Regroupement familial

506. Le droit international des droits de l'homme reconnaît la famille comme l'unité fondamentale de la société, laquelle a droit à une protection de la part de la société et des pouvoirs publics[583]. Il a été rappelé lors de la Conférence de plénipotentiaires au cours de laquelle a été adoptée la Convention de 1951 le « droit essentiel » des réfugiés à l'unité familiale. D'après cet acte final de cette Conférence de plénipotentiaires, l'unité de la famille, cet élément naturel et fondamental de la société, est un droit essentiel du réfugié[584]. Certains auteurs reviennent aussi sur ce principe de regroupement familial. Ainsi, selon Guy Goodwin-Gill et Jane McAdam,

"Even in cases of internment, families should be kept together, and every effort made to promote the reunion of families separated by reason of armed conflict. The general intent is to preserve family life and, by inference, the natural process of child development"[585].

507. La Convention relative aux droits de l'enfant revient aussi sur le regroupement familial. Elle stipule en son article 10, § 1er, que « toute demande faite par un enfant ou ses parents en vue d'entrer dans un État partie ou de le quitter aux fins de réunification familiale est considérée par les États parties dans un esprit positif, avec humanité et diligence ». Ce paragraphe ajoute que les États parties veillent en outre à ce que la présentation d'une telle demande n'entraîne pas de conséquences fâcheuses pour les auteurs de la demande et les membres de leur famille.

508. Le Comité exécutif du HCR, quant à lui, souligne la nécessité de protéger l'unité de la famille du réfugié, notamment par le biais de : mesures visant à assurer le respect du principe

---

[582] HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 173.
[583] *Id.*, p. 224.
[584] Acte final de la Conférence de plénipotentiaires des Nations Unies de 1951 sur le statut des réfugiés et des apatrides lors de la Conférence tenue à Genève, Suisse, du 2 au 25 juillet 1951, IV B, p. 8 :
« 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
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. »
[585] GS. GOODWIN-GILL & J. MCADAM, *op.cit.*, p. 476.

de l'unité de la famille, y compris celles qui visent à regrouper les membres de la famille séparés par l'exil ; l'examen de critères libéraux pour l'identification des membres de la famille qui peuvent être admis afin d'encourager une réunification totale de la famille ; dispositions et/ou pratiques selon lesquelles lorsque le demandeur principal se voit reconnaître le statut de réfugié, les autres membres de la cellule familiale se voient normalement reconnaître le même statut, et selon lesquelles chaque membre de la famille doit avoir la possibilité de soumettre séparément sa demande de statut éventuelle ; la reconnaissance d'un caractère prioritaire aux questions relatives à l'unité de la famille dès le début des opérations en faveur des réfugiés ; et de programmes visant à promouvoir l'autosuffisance des membres adultes de la famille afin de renforcer leur capacité à subvenir aux besoins des personnes à leur charge[586].

509. Dans la loi burundaise de 2021, à part l'article 56, alinéa 2, qui stipule que « le statut de réfugié s'étend au conjoint et aux enfants mineurs ayant été déclarés lors de l'enregistrement aux services d'immigration par le réfugié, pour autant qu'aucune circonstance particulière ne s'y oppose » et l'article 56, alinéa 3, qui stipule que « le conjoint ou les enfants mineurs d'un réfugié séparés pendant la fuite, acquièrent la qualité de réfugié à leur arrivée au Burundi, pour autant qu'aucune circonstance particulière ne s'y oppose », il n'y a aucune autre disposition qui traite du regroupement familial. De plus, à part l'article 58 qui stipule que l'enfant né au Burundi de parents réfugiés obtient le statut de réfugié, il n'y a aucune autre disposition qui montre le traitement réservé à l'enfant réfugié. Pourtant, le Comité exécutif du HCR invite les États, le HCR et les autres acteurs concernés à accorder une attention particulière aux besoins des enfants réfugiés non accompagnés en attendant qu'ils rejoignent leur famille ; et affirme à cet égard que l'adoption d'enfants réfugiés ne doit être envisagée que lorsque tous les moyens possibles pour retrouver la famille ou pour obtenir le regroupement familial ont été épuisés, et que cette adoption ne doit s'effectuer que dans l'intérêt supérieur de l'enfant et conformément aux normes internationales[587].

510. Le législateur burundais devrait en tenir compte en insérant dans la loi burundaise sur les migrations les dispositions détaillées sur le regroupement familial et sur l'intérêt supérieur de l'enfant, lesquelles dispositions tiendraient compte de toutes les observations du Comité exécutif du HCR.

511. Il en va de même pour les enfants demandeurs d'asile. Aucune disposition sur eux n'a été mise dans la loi burundaise sur les migrations alors que le Guide du HCR pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux a déclaré que compte tenu de leur jeune âge, de leur dépendance et de leur relative immaturité, il convient que les enfants bénéficient de garanties spécifiques en matière de procédure et de preuve de façon à garantir l'équité des décisions concernant leurs demandes de reconnaissance du statut de réfugié[588].

---

[586] Conclusion n° 88 (L) *Protection de la famille du réfugié*, Comité exécutif du HCR, 1999, b), *op.cit.*, p. 214.
[587] *Id.*, c), p. 214.
[588] HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 199.

512. Une série des normes minimales[589] régissant le traitement des enfants dans le cadre de la procédure d'asile a alors été énumérée par ce Guide :

- les demandes introduites par des requérants mineurs, qu'ils soient accompagnés ou non, doivent en principe être traitées en priorité dans le cadre de la procédure normale, avec des périodes d'attente réduites entre chaque étape de la procédure, et tout doit être mis en œuvre pour qu'une décision soit prise avec diligence et équité, compte tenu des besoins de protection et d'assistance particuliers des enfants, en règle générale ;
- avant d'entamer la procédure, il est nécessaire de renseigner les enfants d'une manière adaptée sur son déroulement et de leur accorder un délai suffisant pour se préparer et décider de la manière de rendre compte de leur vécu de façon à établir des relations de confiance avec leur tuteur et d'autres professionnels, ainsi que pour se sentir en toute sécurité ;
- les enfants qui sont les principaux requérants dans le cadre d'une procédure de demande d'asile ont droit à un représentant légal dûment qualifié, lequel doit être en mesure d'accompagner l'enfant tout au long de la procédure ;
- les enfants ont le droit d'exprimer leurs points de vue et de participer à la procédure de façon effective, étant donné que leur témoignage est bien souvent crucial pour pouvoir déterminer les besoins de chacun d'entre eux en matière de protection. Le plus souvent, l'enfant est le seul à pouvoir fournir ces éléments ;
- il faut pour ce faire mettre au point des procédures et des environnements sûrs et adaptés aux enfants en quête d'asile de façon à maintenir un climat de confiance tout au long de la procédure, et aussi leur fournir tous les renseignements nécessaires dans une langue qu'ils comprennent et de manière à ce qu'ils aient conscience des choix qui s'offrent à eux ainsi que des conséquences qui en découlent ;
- il convient d'avoir recours à des méthodes de communication et à des techniques d'entretien appropriées à toutes les étapes de la procédure, lesquelles doivent aussi tenir compte de l'âge, du sexe, de l'origine culturelle et de la maturité de l'enfant, mais aussi des circonstances de la fuite et de l'arrivée ;
- les examinateurs doivent être dotés de la formation et des compétences requises pour pouvoir évaluer correctement la fiabilité et l'intérêt des propos tenus par l'enfant ;
- les décisions doivent être communiquées aux enfants dans une langue et d'une manière qu'ils comprennent. Ils doivent être informés de toute décision en personne, en présence de leur tuteur, de leur représentant juridique ou d'un autre accompagnateur, dans un environnement propice et non intimidant. Si la décision s'avère négative, il convient d'en faire part à l'enfant avec tact et de lui expliquer ce qui peut encore être fait afin d'éviter ou de minimiser les tensions ou les troubles psychologiques.

513. La loi burundaise sur les migrations ne contient aucune disposition par rapport à ces normes minimales régissant le traitement des enfants dans le cadre de la procédure d'asile. Elle précise seulement que l'enfant né au Burundi de parents réfugiés obtient le statut de réfugié[590] sans revenir sur la situation dans laquelle les enfants sont demandeurs d'asile. Les conséquences

[589] HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 199.
[590] Loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 précitée, art. 58.

ne manquent pas par rapport à cela. Dans la décision numéro 318-14C00504, le requérant X est arrivé au Burundi à l'âge de 6 ans, en 2002. Il fuyait la guerre dans son pays d'origine, la RDC. À son arrivée, comme il ne connaissait rien en rapport avec l'ONPRA, il a mené une vie misérable dans les quartiers de la ville de Bujumbura jusqu'en 2014, année à laquelle il aurait été informé de l'existence de l'ONPRA. Il a alors déposé la demande d'asile le 27/2/2014. Lorsqu'il suivait son dossier à l'ONPRA, il a rencontré la femme de son père enregistré sous le numéro 318-03C01247 et c'est par là qu'il a été informé que son père était décédé. Son dossier a été présenté devant la CCER le 16/7/2014. Mais la CCER a rendu une décision défavorable au motif du retard dans le dépôt de la demande d'asile. Le requérant a alors déposé son recours devant le CR. Il demandait la révision de sa demande, car il ne connaissait pas la procédure de demande d'asile au moment de son arrivée et que par ailleurs, la guerre subsistait dans sa région d'origine. Le CR a décidé que même si le requérant ne maîtrise bien pas sa localité d'origine, le bénéfice de doute peut lui être réservé parce qu'il est arrivé en bas âge au Burundi (à l'âge de six ans). Aussi, le CR a souligné que d'après les informations en sa disposition, il régnait encore l'insécurité dans la région d'origine du requérant, d'où finalement, il a reconnu au requérant le statut de réfugié sur la base de l'article 5, alinéa 3, de la loi burundaise sur l'asile et la protection des réfugiés. Cette décision a été rendue par le CR en date du 15/1/2018.

514. Le législateur burundais en droit d'asile et des réfugiés devrait donc insérer dans la loi les normes minimales régissant le traitement des enfants dans le cadre de la procédure d'asile.

§ 9. Solutions durables

515. D'après le Comité exécutif du HCR, le but de la protection internationale est de mettre en œuvre des solutions durables pour les réfugiés[591]. Le Manuel du HCR sur la réinstallation ajoute qu'il n'existe aucune hiérarchie établie entre ces solutions durables. Pendant les premières années d'existence du HCR, la réinstallation et l'intégration sur place paraissaient les solutions durables les plus viables pour de nombreux réfugiés. Pourtant, au fil du temps, la plupart des réfugiés ont souhaité et obtenu un rapatriement volontaire. Ces trois solutions sont complémentaires par nature et peuvent, lorsqu'elles sont appliquées conjointement, former une stratégie complète et viable permettant de résoudre une situation de réfugiés[592]. Pour ce, le Comité exécutif du HCR encourage les États, le HCR et les autres acteurs compétents, lors de la préparation de dispositifs globaux, à examiner les caractéristiques des réfugiés et des groupes de réfugiés, au sein d'une population réfugiée plus large, qui pourraient bénéficier du rapatriement librement consenti, de l'intégration sur place ou de la réinstallation[593]. C'est de cette collaboration entre les différentes parties impliquées dont dépendra le succès de la solution identifiée.

---

[591] Conclusion n° 104 (LVI) *Intégration sur place*, Comité exécutif du HCR, 2005, *op.cit.*, p. 290.
[592] Manuel de réinstallation du HCR, Division de la protection internationale : Genève, Edition révisée juillet 2011, p. 32.
[593] Conclusion nº 104 (LVI) *Intégration sur place*, Comité exécutif du HCR, 2005, e), *op.cit.*, p. 293.

516. Le législateur burundais n'est pas resté indifférent face à ces solutions durables. L'article 127 de la loi burundaise de 2021 sur les migrations stipule que « Le HCR assiste les réfugiés pour trouver des solutions durables en leurs situations, en organisant notamment les opérations de rapatriement librement consenties, en procédant à la réinstallation dans un pays tiers et en jouant le rôle de facilitations des procédures d'intégration sur place »[594]. C'est très étonnant que le législateur burundais réserve cela au HCR. Pourtant, le statut du HCR stipule en son point 8, litera C, que le Haut Commissaire assurera la protection des réfugiés qui relèvent du HCR en secondant les initiatives des pouvoirs publics et les initiatives privées en ce qui concerne le rapatriement librement consenti des réfugiés ou leur assimilation dans de nouvelles communautés nationales. Il est donc très clair que ce sont les États qui doivent prendre les devants, le HCR n'intervenant qu'en second lieu.

§ 10. Coopération avec le HCR[595]

517. D'après le Guide du HCR pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, il devrait y avoir dans la législation nationale sur les réfugiés, des dispositions spécifiques portant sur la coopération avec le HCR et la facilitation de son rôle de surveillance, notamment en fournissant des informations et des données statistiques sur le statut des réfugiés dans le pays, la mise en œuvre des traités internationaux relatifs aux réfugiés, et sur les lois, règlements et décrets portant sur les réfugiés[596]. Cette coopération est par ailleurs recommandée par l'article 35 de la Convention de 1951, l'article II du Protocole de 1967 ainsi que l'article VIII de la Convention de l'OUA de 1969.

518. Le législateur burundais a réservé tout le chapitre XV de la loi de 2021 sur les migrations à la coopération des autorités burundaises avec le HCR. Il s'agit au total de sept articles (de l'article 121 à l'article 127). À la lecture de leur formulation, nous nous rendons compte finalement que la tâche principale dans la protection des réfugiés est laissée au HCR. Prenons à titre exemplatif les articles 121 et 127. L'article 121 stipule que dans l'exercice de ses missions, le HCR coopère avec les autorités burundaises, en particulier dans la mise en application des dispositions de la Convention de Genève du 28 juillet 1951. Quant à l'article 127, il stipule que le HCR assiste les réfugiés pour trouver des solutions durables en leurs situations, en organisant notamment les opérations de rapatriement librement consenties, en procédant à la réinstallation dans un pays tiers et en jouant le rôle de facilitations des procédures d'intégration sur place. Il en est de même des articles 125 et 126 qui stipulent que toute sorte d'assistance dont bénéficient les réfugiés doit provenir du HCR[597].

---

[594] Loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 portant réglementation des migrations au Burundi, art. 127.

[595] HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 65 ; art. 35 de la Convention de 1951 ; art. II du Protocole de 1967 ; art. VIII de la Convention de l'OUA de 1969.

[596] *Ibid.*

[597] L'article 125 stipule que le HCR donne une assistance matérielle en faveur des demandeurs d'asile et des réfugiés, qui est constituée de vivres et non vivres, gérés et distribués par ses ONG partenaires et l'article 126 stipule quant à lui que le HCR donne à travers ses partenaires, une assistance technique aux demandeurs d'asile et aux réfugiés qui porte principalement sur l'enregistrement, la détermination du statut de réfugié, le transport,

519. À part les articles 122 et 124 qui montrent que le Burundi a une part de responsabilité dans la protection des réfugiés, l'on risquerait de croire que le gouvernement burundais n'endosse aucune responsabilité dans la protection internationale des réfugiés. L'article 122 stipule en son al. 2 que le Gouvernement burundais a le rôle principal de protection des réfugiés et le HCR vient en second rang pour donner une assistance technique et matérielle. De plus, l'article 124 ajoute que le Gouvernement burundais est responsable de l'accueil des demandeurs d'asile. Il est appuyé par le HCR par l'entremise de ses ONG partenaires.

520. Cependant, le législateur de 2008 s'était conformé à l'exigence trouvée à l'article 35 de la Convention de Genève. En effet, l'article 90 de la loi burundaise de 2008 sur l'asile disposait que les autorités burundaises coopéraient 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 la Convention de Genève du 28 juillet 1951. Quant à l'article 91, il poursuivait qu'afin de permettre au Haut Commissariat ou à toute autre institution des Nations Unies qui lui succéderait de présenter des rapports aux organes des Nations Unies, les autorités burundaises fourniraient dans la forme appropriée les informations et les données statistiques demandées relatives au statut des réfugiés ainsi qu'à la mise en œuvre de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 et de la présente loi et ses mesures d'application. Ces deux articles reprennent fidèlement le prescrit de la recommandation du Guide du HCR pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux.

521. Il serait mieux que le législateur intègre clairement dans la loi burundaise sur les migrations la nature et le degré de coopération entre les autorités burundaises avec le HCR.

522. En peu de mots, dans la présente section, l'analyse du statut social et juridique des réfugiés reconnus au Burundi a permis de montrer que le législateur burundais ne s'est pas conformé totalement aux normes y relatives. Ainsi, pour ce qui est des droits, certains d'entre eux ont été omis dans la loi burundaise sur les migrations. Par rapport à la pratique de la religion et l'instruction religieuse, cette loi n'y revient pas alors que ces mêmes normes internationales exigent qu'il n'y ait aucune réserve à cela. Pour l'enseignement, la loi burundaise sur les migrations parle de l'enseignement en général et ne fait aucune distinction entre l'enseignement primaire et l'enseignement secondaire. La loi burundaise ne revient pas non plus sur le droit à l'assistance publique. Elle revient plutôt sur l'assistance administrative. Il en est de même pour la sécurité sociale. Le législateur n'y revient pas.

523. D'autres droits qui n'apparaissent pas dans cette loi sont notamment le droit d'ester en justice, le droit à l'assistance juridique, le droit à la propriété mobilière et immobilière, le droit à la propriété intellectuelle et industrielle, les droits d'association, le rationnement, le logement, l'assistance publique ainsi que les charges fiscales.

---

l'assistance juridique, la formation, la documentation qui consiste en l'octroi des cartes de réfugiés et le payement des frais des titres de voyage.

524. Cette loi ne spécifie pas non plus que le principe de réciprocité, en application duquel l'octroi d'un droit à un étranger est soumis à celui d'un traitement similaire par le pays dont l'étranger a la nationalité, ne s'applique pas aux réfugiés, car ceux-ci ne jouissent pas de la protection de leur pays d'origine.

525. Pour ce qui est du principe de la non-discrimination, la loi burundaise ne le mentionne pas expressément, mais les termes utilisés à l'article 2 prouvent qu'elle ne la tolère pas. Il aurait fallu que ces termes soient bien clarifiés.

526. Pour ce qui est de la confidentialité des informations personnelles, le principe n'est respecté qu'à moitié dans la mesure où aucune disposition n'oblige les officiers de détermination du statut des réfugiés qui manipulent ces données au quotidien de prêter serment de non-violation de ce principe de confidentialité à leur entrée en fonction. Il en est de même de l'exigence que la divulgation des informations personnelles doit être soumise au consentement du demandeur d'asile qui n'a pas été mis dans la loi.

527. Pour ce qui est du regroupement familial, le Guide du HCR sur la protection internationale et le renforcement des systèmes d'asile nationaux exige la prise en compte du critère de dépendance dans les décisions concernant le regroupement familial, mais la loi burundaise sur les migrations ne réserve aucune disposition aux proches parents du réfugié. Aussi, sur le regroupement familial, la loi burundaise sur les migrations ne réserve aucune disposition à l'intérêt supérieur de l'enfant alors que la procédure les concernant pose pas mal de problèmes. Cette loi précise seulement que l'enfant né au Burundi de parents réfugiés obtient également le statut de réfugié[598].

528. Enfin, on ne trouve même pas dans cette loi des dispositions parlant de façon détaillée à propos des solutions durables pour les réfugiés. La seule disposition qu'on y trouve réserve cette tâche au HCR alors que le gouvernement burundais devrait s'y investir lui aussi, surtout en ce qui concerne l'intégration sur place.

529. Il est donc plus que nécessaire que le législateur burundais songe au réaménagement de cette loi pour y inclure toutes les exigences des normes et des standards internationaux. Cela conduirait à une meilleure appropriation dans la protection des réfugiés.

Section 4 : Procédures de détermination du statut de réfugié

530. Comme la Convention de Genève de 1951 ne définit pas les procédures de détermination du statut de réfugié, le HCR a alors formulé les recommandations suivantes, fondées sur les normes et la pratique internationales, afin qu'ils puissent inspirer les législateurs dans l'élaboration d'une loi nationale sur l'asile. Selon Guy Goodwin-Gill et Jane McAdam,

[598] Loi n° 1/32 du 13 novembre 2008 précitée, art. 40.

"International law has little to say with respect to the procedure aspects of due process, particularly as the responsibility of the State for the fulfilment of its obligations turns essentially on what results in fact. The UNHCR Executive Committee recommendations offer a very basic agenda, comprising guidance to applicants, the provision of competent interpreters, a reasonable time to 'appeal for formal reconsideration' of a negative decision, 'either to the same or a different authority, whether administrative or judicial, according to the prevailing system'. They are not binding, but indicate a practically necessary minimum if refugees are to be identified and accorded protection in accordance with international obligations"[599].

§ 1. Enregistrement et identification des demandeurs d'asile

531. Les demandeurs d'asile doivent être traités avec dignité et humanité tout au long du processus de détermination du statut de réfugié. Pour ce qui est de l'enregistrement, le Comité exécutif du HCR recommande, dans sa Conclusion n° 91 (LII) sur l'enregistrement des réfugiés et des demandeurs d'asile[600] que le processus d'enregistrement se déroule sans recours à l'intimidation ou à la menace, qu'il soit impartial et qu'il tienne dûment compte de la sécurité et de la dignité des réfugiés ; qu'il soit conforme aux principes fondamentaux de la confidentialité ; qu'il soit facile d'accès et se déroule dans un endroit sain et sûr ; qu'il soit mené par du personnel dûment formé, et comptant un nombre suffisant de femmes, auquel des instructions précises ont été données quant aux procédures et autres prescriptions en matière d'enregistrement ; et qu'il se fasse (en principe) sur la base d'un enregistrement individuel des demandeurs d'asile[601].

532. Après l'enregistrement, il faut remettre aux demandeurs d'asile un document d'identité et une attestation, qui peut être considérée comme une autorisation de séjour et qui est valable jusqu'à ce que leur demande ait fait l'objet d'une décision finale[602]. Ces documents personnels sont un élément clé de la protection des réfugiés. Ils prouvent l'identité et le statut de la personne protégée et donnent au pays d'asile le moyen de s'assurer qu'aucun réfugié ne sera renvoyé vers une situation de danger[603].

533. Au Burundi, l'accueil, l'identification, l'enregistrement et l'orientation des demandeurs d'asile, la délivrance d'une autorisation spéciale de circulation, du permis de séjour temporaire, des cartes d'identité pour réfugiés et des titres de voyage sont effectués par la police des

---

[599] G. S. GOODWIN-GILL & J. MCADAM, *op.cit.*, p. 533.
[600] Conclusion n° 91 (LII) sur *l'enregistrement des réfugiés et des demandeurs d'asile*, Comité exécutif du HCR, 2001, *op.cit.*, p. 223.
[601] HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 176.
[602] HCR, PROTECTION DES RÉFUGIÉS : Guide sur le droit international relatif aux réfugiés, *op.cit.*, p. 57.
[603] Conclusion n° 91 (LII) sur *l'enregistrement des réfugiés et des demandeurs d'asile*, Comité exécutif du HCR, 2001, *op.cit.*, p. 223 :
« Le Comité exécutif […] Reconnaît l'importance de l'enregistrement en tant qu'instrument de protection, y compris la protection contre le refoulement, la protection contre le recrutement forcé, la protection de l'accès aux droits fondamentaux, le regroupement familial des réfugiés et l'identification de ceux qui ont besoin d'une assistance spéciale, et en tant que moyen de faciliter l'évaluation et la quantification des besoins et de mettre en œuvre des solutions durables appropriées ».

migrations[604]. C'est le CGM qui fait le relevé de ses empreintes digitales et la photographie[605]. En cas d'afflux massif des demandeurs d'asile, des centres d'enregistrement et de transit sont créés conjointement par les ministres ayant l'administration du territoire et la sécurité publique dans leurs attributions. Ils sont gérés par l'Office national pour la protection des réfugiés et apatrides et sécurisés par la police[606]. En aucun cas, le centre d'enregistrement ou de transit ne peut pas être implanté dans la zone neutre[607] et aucune autre activité ne peut y être exercée[608].

534. Au regard de ces articles, nous nous rendons compte que les centres d'enregistrement sont créés conjointement par les ministres ayant l'administration du territoire et la sécurité publique dans leurs attributions. Ils sont gérés par l'ONPRA et sécurisés par la police. La tâche d'enregistrement est confiée à la police des migrations. C'est un processus qui fait intervenir beaucoup de personnes issues des structures différentes.

535. L'enregistrement est effectué aujourd'hui à l'ONPRA[609] ou au centre de transit Cishemere. C'est un centre qui accueille, depuis 2013, les demandeurs d'asile. Il est situé dans la Province de Cibitoke, frontalière de la RDC et du Rwanda. Dans les centres d'enregistrement, la police des migrations recueille les données personnelles du demandeur d'asile, notamment le relevé de ses empreintes digitales et la photographie. Le demandeur d'asile est auditionné sommairement sur les motifs qui l'ont fait quitter son pays et sur l'itinéraire qu'il a emprunté[610]. Après l'enregistrement du demandeur d'asile, les agents du Commissariat général des migrations à la frontière, à la commune ou à la province délivrent au demandeur d'asile une autorisation de circulation de trente jours sur le territoire du Burundi en attendant l'obtention du permis de séjour temporaire[611]. Dans le cas où la procédure de détermination du statut de réfugié n'a pas encore abouti, le permis de séjour temporaire de six mois renouvelables est octroyé au demandeur d'asile ainsi qu'aux membres de sa famille[612].

536. C'est une garantie que le demandeur d'asile ne sera pas renvoyé dans son pays d'origine avant la décision finale sur sa demande d'asile ; en d'autres termes, une garantie de non-refoulement. L'analyse de la façon dont s'effectue cette opération d'enregistrement montre qu'elle se conforme à ces recommandations issues du Comité exécutif du HCR.

---

[604] Loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 précitée, art. 76.
[605] *Id.*, art. 77.
[606] *Id.*, art. 78, al. 2.
[607] La loi burundaise de 2021 sur les migrations définit la zone neutre en son art. 4, al. 32. Il s'agit d'un espace ou une zone internationale située entre les entités géographiques des pays limitrophes, réglementée par une Convention internationale.
[608] Loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 précitée, art. 78, al. 3.
[609] La loi actuelle sur les migrations prévoit en son article 76 que « l'accueil, l'identification, l'enregistrement et l'orientation des demandeurs d'asile, la délivrance d'une autorisation spéciale de circulation, du permis de séjour temporaire, des cartes d'identité pour réfugiés et des titres de voyage sont effectués par la police des migrations ». Avec la mise en application effective de cette loi, l'enregistrement sera fait à la police des migrations et non à l'ONPRA.
[610] Loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 précitée, art. 77.
[611] *Id.*, art. 80.
[612] *Id.*, art. 81.

§ 2. Garanties procédurales minimales

537. Selon les Conclusions du Comité exécutif et les normes internationales en matière de droits de l'homme, telles que le droit d'être entendu et le droit à un recours effectif, les principales garanties procédurales minimales et garanties de procédure régulière[613] à incorporer dans la législation ou dans les règlements d'application sont celles énoncées ci-dessous :

A. Respecter le principe de non-refoulement à la frontière

538. Les agents auxquels s'adresse le demandeur d'asile à la frontière ou sur le territoire d'un État sont tenus de respecter le principe de non-refoulement. Ils doivent disposer d'instructions précises dans les cas où une personne exprime la crainte d'être renvoyée et orienter ces cas vers l'autorité centrale unique spécialisée qui est chargée de statuer sur les demandes d'asile[614].

539. La loi burundaise sur les migrations prévoit le principe de non-refoulement en son article 40. Cet article stipule que le principe de non-refoulement est appliqué à tout demandeur d'asile ou réfugié vers un pays où il craint sa persécution. Il est à remarquer que la loi burundaise sur les migrations se conforme à l'exigence faite aux États de respecter le principe de non-refoulement. Les agents du CGM qui sont à la frontière sont ainsi tenus de respecter le prescrit de ces dispositions.

B. Orientation des demandeurs d'asile

540. Le Guide du HCR pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux précise que les demandeurs d'asile doivent être dûment renseignés et conseillés sur la procédure à suivre dans une langue et d'une façon qu'ils comprennent[615].

541. La loi burundaise de 2021 sur les migrations stipule en son article 79 que lors du dépôt de la demande d'asile, le requérant est informé de ses droits et de ses devoirs. De plus, l'article 76 de la présente loi précise que la police des migrations a aussi pour mission l'orientation des demandeurs d'asile. De telles informations aident le demandeur d'asile à mieux savoir comment il va suivre étape par étape son dossier.

C. Personnel qualifié pour l'examen de la demande d'asile

542. D'après le Guide du HCR pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, la demande d'asile doit être examinée dans le cadre de procédures spécialement établies par une autorité clairement définie et par un personnel qualifié

---

[613] HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 171.
[614] *Ibid.*
[615] *Ibid.*

ayant les connaissances et l'expérience voulues, ainsi qu'une bonne connaissance des vulnérabilités, des difficultés et des besoins particuliers des demandeurs d'asile[616].

543. Au Burundi, la demande d'asile est examinée par deux instances : la CCER et le CR. La CCER est requise pour statuer sur l'octroi ou la déchéance de la qualité de résident permanent, de réfugié ou d'apatride[617]. Quant au CR, il est compétent pour statuer en faveur des étrangers contre une décision de la CCER dans les matières citées à l'article 25 en cas de violation de droit, notamment pour abus ou excès dans l'exercice du pouvoir d'appréciation ou en cas d'établissement inexact ou incomplet des faits[618]. La loi burundaise de 2021 sur les migrations prévoit que ces deux instances d'asile sont régies par un décret[619], contrairement à la loi de 2008 qui prévoyait qu'elles étaient régies par une ordonnance.

544. Pour ce qui est de la composition de ces instances, le décret n° 100/068 du 30 mai 2022 portant missions, composition, organisation et fonctionnement de la CCER et du CR stipule en son article 3 que la CCER est composée de onze membres répartis comme suit : un représentant du ministère ayant le domaine de l'intérieur dans ses attributions : président ; un représentant du ministère ayant le domaine de la sécurité publique dans ses attributions : vice-président ; un représentant du ministère ayant les affaires étrangères dans ses attributions ou son suppléant : membre ; un représentant du ministère ayant la justice dans ses attributions ou son suppléant : membre ; un représentant du ministère ayant les droits de la personne humaine dans ses attributions ou son suppléant : membre ; un représentant du ministère ayant l'éducation nationale dans ses attributions ou son suppléant : membre ; un représentant du ministère ayant la santé publique dans ses attributions ou son suppléant : membre ; un représentant du ministère ayant le travail dans ses attributions ou son suppléant : membre ; un représentant du service national de renseignement ou son suppléant : membre ; un représentant du Commissariat général des migrations ou son suppléant : membre ; un représentant de l'ONPRA ou son suppléant : membre.

545. Quant au CR, l'article 21 de ce même décret stipule qu'il est composé comme suit : un représentant du ministère ayant l'intérieur dans ses attributions : président ; un représentant du ministère ayant la justice dans ses attributions : vice-président ; un représentant d'une association représentative de défense des droits humains : membre ; un représentant du Commissariat général des migrations : membre ; un représentant de l'ONPRA : membre.

---

[616] HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 171.
[617] Loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 précitée, art. 25, § 1er.
[618] *Id.*, art. 26.
[619] L'article 24 de la loi burundaise de 2021 sur les migrations stipule qu'il est institué une Commission consultative pour étrangers et réfugiés et un Comité de recours respectivement CCER et CR en sigles, dont l'organisation, les missions, la composition et le fonctionnement sont déterminés par décret. Il s'agit du décret n° 100/068 du 30 mai 2022 portant missions, composition, organisation et fonctionnement de la CCER et du CR.

546. L'autorité de nomination change également. Les membres de la CCER sont nommés par décret[620]. Il en est de même pour les membres du CR[621]. Ces membres étaient nommés par ordonnance[622] dans la législation de 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés.

547. Le décret de 2022 portant missions, composition, organisation et fonctionnement de la CCER et du CR allonge la liste des membres qui composent ces deux instances d'asile. En effet, l'ordonnance ministérielle n° 530/443 du 7 avril 2009 portant composition, organisation et fonctionnement de la CCER et du CR avait prévu neuf membres pour la CCER[623] et trois membres pour le CR[624]. Ce décret ajoute ainsi deux membres (un représentant du ministère ayant la santé publique dans ses attributions ou son suppléant et un représentant de l'ONPRA ou son suppléant) sur ceux de la CCER prévus par cette ordonnance ainsi que deux autres membres (un représentant du Commissariat général des migrations et un représentant de l'ONPRA) sur ceux du CR prévus par la même ordonnance.

548. Nous nous demandons pourquoi un représentant de l'ONPRA a été mis parmi les membres de ces deux instances d'asile alors que c'est lui qui prépare les dossiers des demandeurs d'asile et les transmet à ces instances avec des avis de détermination de statut[625]. Par souci d'indépendance et d'impartialité, l'ONPRA ne devrait pas siéger parmi les membres de ces deux instances d'asile dans la détermination du statut de réfugié. La loi actuelle sur les migrations laisse penser qu'il y aura désormais deux membres de l'ONPRA dans l'audience de détermination du statut de réfugié, c'est-à-dire l'officier de protection qui a préparé le dossier et le représentant de l'ONPRA qui siège d'office comme membre dans ces instances. Soulignons qu'il n'appartient pas à l'ONPRA de prendre la décision d'accorder ou non le statut de réfugié, cette compétence est réservée bel et bien aux seules instances d'asile (la CCER et le CR).

549. Le même décret détermine les procédures à suivre devant ces instances. Pour ce qui est de l'expérience et les connaissances dans le domaine de la protection des réfugiés, ceci est à douter dans la mesure où les membres de la CCER et du CR proviennent de différents ministères et ni la loi, ni ce décret n'exigent cette expérience et ces connaissances.

D. Disponibilité d'un interprète et d'une assistance juridique

550. D'après le Guide du HCR pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, il convient de mettre les moyens nécessaires à disposition des demandeurs d'asile, notamment les services d'un interprète compétent, et de leur permettre de bénéficier d'une aide et d'une représentation juridiques dans le cadre de la présentation de leur demande aux autorités compétentes. Dans les pays où il est possible d'avoir accès à une

---

[620] Décret nº 100/068 du 30 mai 2022 précité, art. 6.
[621] *Id.*, art. 22.
[622] Ordonnance ministérielle n° 530/443 du 7 avril 2009 précitée, art. 5 et art. 27.
[623] *Id.*, art. 3.
[624] *Id.*, art. 25.
[625] Loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 précitée, art. 84, al. 3.

assistance juridique à titre gracieux, les demandeurs d'asile doivent pouvoir en bénéficier en cas de besoin. Les requérants doivent aussi avoir la possibilité de consulter un représentant du HCR, ce dont ils doivent être dûment informés[626].

551. La loi burundaise sur les migrations ne prévoit pas la mise à la disposition des demandeurs d'asile des services d'un interprète compétent, mais l'article 16 du décret portant missions, composition, organisation et fonctionnement de la CCER et du CR laisse penser que l'interprète fait partie des experts qui peuvent être invités par la CCER. Cet article stipule que la CCER peut inviter toute personne à participer à ses travaux à titre d'expert ou de témoin. Elle peut aussi requérir le concours de tout service dont les compétences sont susceptibles d'éclairer les analyses, les avis et les décisions de la CCER.

552. Au niveau pratique, si un officier de protection est face à un demandeur d'asile qui parle la langue qu'il ne maîtrise pas, le coordonnateur adjoint chargé de la protection s'en chargera et cherchera parmi les autres officiers de protection quelqu'un qui maîtrise cette langue.

553. Pour ce qui est de l'aide et de la représentation juridiques dans le cadre de la présentation de la demande d'asile aux autorités compétentes, la loi burundaise de 2021 sur les migrations stipule que, lors d'un entretien personnel, le demandeur d'asile peut être assisté d'un conseiller juridique de son choix[627]. Le demandeur d'asile bénéficie aussi d'une telle assistance dans la procédure devant les instances d'asile. En effet, l'article 11, alinéa 3, du décret portant missions, composition, organisation et fonctionnement de la CCER et du CR stipule que, lors de l'audition devant la CCER, un demandeur d'asile ou de résident permanent peut être assisté d'un avocat ou d'une personne de leur choix, pourvu que ni l'un ni l'autre ne soit pas demandeur d'asile. De même, lors de l'audition par le CR, un demandeur d'asile ou de résident permanent peut être assisté d'un avocat ou d'une personne de leur choix, pourvu que ni l'un ni l'autre ne soit pas demandeur d'asile[628].

554. Quant à la possibilité de consulter un représentant du HCR par les requérants, l'article 126 de la loi burundaise sur les migrations stipule que le HCR donne, à travers ses partenaires, une assistance technique aux demandeurs d'asile et aux réfugiés qui porte principalement sur l'enregistrement, la détermination du statut de réfugié, le transport, l'assistance juridique, la formation, la documentation qui consiste en l'octroi des cartes de réfugiés et le payement des frais des titres de voyage. Une telle assistance s'observe aussi dans la recherche des solutions durables[629].

555. Soulignons à toutes fins utiles qu'un représentant du HCR assiste aux séances et aux délibérations de la Commission en qualité d'observateur pour les matières relevant du domaine

---

[626] HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 171.
[627] Loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 précitée, art. 91.
[628] Décret nº 100/068 du 30 mai 2022 précité, art. 24, al. 2.
[629] Loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 précitée, art. 127.

des réfugiés ou apatrides[630]. Il en est de même devant le CR. Un représentant du HCR assiste aux séances et aux délibérations du CR en qualité d'observateur[631].

E. Consultation du rapport établi

556. D'après le Guide du HCR pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, il doit être permis aux demandeurs d'asile de consulter le rapport établi à l'issue de l'entretien personnel et il convient d'obtenir leur approbation quant à sa teneur afin d'éviter tout malentendu et d'éclaircir les éventuelles contradictions[632].

557. La procédure en rapport avec l'entretien personnel n'a pas été décrite dans la loi burundaise de 2021 sur les migrations. Cette loi stipule que les dossiers des demandeurs d'asile sont transmis par la police des migrations à l'ONPRA endéans huit jours. L'ONPRA, quant à lui, transmet ces dossiers avec des avis de détermination de statut à la CCER, dans un délai ne dépassant pas trente jours dès la réception du dossier. La CCER se réunit sans délai[633]. L'éclairage sur cette procédure est apporté par le décret nº 100/069 du 30 mai 2022 portant organisation, missions et fonctionnement de l'ONPRA. Il stipule en son article 13 que l'officier de protection a pour mission d'auditionner les demandeurs d'asile ; d'analyser les dossiers de demande d'asile et de recours ; de rechercher les informations sur les pays d'origine des demandeurs d'asile ; d'écouter et d'assister les demandeurs d'asile et réfugiés qui présentent des besoins spécifiques de protection ; d'analyser les dossiers de réunification familiale ; et de présenter les dossiers traités devant la CCER ou le CR. Dans un document[634] servant de guide de référence aux officiers de protection signé par le coordonnateur de l'ONPRA et le Représentant du HCR au Burundi en août 2015, il est mentionné qu'en fin d'entretien, l'officier de protection relit au demandeur d'asile les informations collectées dans le formulaire. Toute personne majeure appose une signature ou une empreinte digitale sur le formulaire de demande d'asile en même temps que l'officier de protection[635]. Le demandeur d'asile reçoit alors un rendez-vous pour venir consulter la décision de la CCER. Cette norme est alors respectée en droit burundais sur les migrations.

F. Responsabilité dans l'établissement et l'évaluation des faits

558. D'après le Guide du HCR pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, si la charge de la preuve revient en principe au demandeur d'asile, la responsabilité d'établir et d'évaluer l'ensemble des faits pertinents est partagée entre

---

[630] Décret nº 100/068 du 30 mai 2022 précité, art. 5.
[631] *Id.*, art. 21.
[632] HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 171.
[633] Loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 précitée, art. 84.
[634] Détermination du statut de réfugié : Procédures opérationnelles standard, août 2015. Dans ce document, il est décrit toute la procédure burundaise d'asile depuis le début jusqu'à la fin avec en annexe les documents délivrés par l'ONPRA aux demandeurs d'asile et aux réfugiés.
[635] *Id.*, p.17.

ce dernier et l'examinateur. Le requérant doit présenter sa demande de la manière la plus complète possible avec tous les éléments disponibles à l'appui. L'examinateur doit quant à lui s'employer activement à mobiliser tous les moyens à sa disposition pour mener des recherches complémentaires et recueillir des éléments relatifs à la demande[636].

559. Contrairement à la loi de 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés qui apportait beaucoup plus de détails sur la procédure de reconnaissance du statut de réfugié, la loi de 2021 n'y réserve aucune disposition. Seule la mention que si aucune décision ne peut être prise, la CCER engage d'autres mesures d'instruction en vue de recueillir des renseignements supplémentaires[637] a été mise dans cette loi. Le décret portant missions, composition, organisation et fonctionnement de la CCER et du CR prévoit aussi qu'en cas de besoin, les membres de la CCER peuvent auditionner un demandeur d'asile[638]. De plus, dans les missions de l'officier de protection, se trouve également celle de rechercher les informations sur les pays d'origine des demandeurs d'asile[639]. Soulignons que l'article 13 de la loi burundaise sur l'asile et la protection des réfugiés qui détaillait les obligations du demandeur d'asile n'a pas été mis dans la loi de 2021 sur les migrations. D'après cet article 13, le demandeur d'asile est tenu de collaborer à la constatation des faits. Il doit en particulier décliner son identité ; présenter ses documents de voyage et ses pièces d'identité au centre d'enregistrement ; exposer, lors de son audition, les raisons qui l'ont incité à demander l'asile ; désigner de façon complète les éventuels moyens de preuve dont il dispose et les fournir sans retard, ou s'efforcer de se les procurer dans un délai approprié, pour autant qu'on puisse raisonnablement l'exiger de lui.

560. Sur ce point, le paragraphe 205 du Guide et principes directeurs du HCR sur les procédures et les critères à appliquer pour déterminer le statut des réfugiés mentionne que « le demandeur doit dire la vérité et prêter tout son concours à l'examinateur pour l'établissement des faits ; s'efforcer d'apporter à l'appui de ses affirmations tous les éléments de preuve dont il dispose et expliquer de manière satisfaisante toute absence de preuve. Si besoin est, il doit s'efforcer de fournir des éléments de preuve supplémentaires ; donner toutes informations pertinentes sur lui-même et sur son passé, et cela, de manière aussi détaillée qu'il est nécessaire pour permettre à l'examinateur de procéder à l'établissement des faits. Il doit rendre compte de façon plausible de toutes les raisons qu'il invoque à l'appui de sa demande du statut de réfugié, et il doit répondre à toutes les questions qui lui sont posées »[640].

561. Quant à l'examinateur, le même paragraphe du Guide et principes directeurs du HCR sur les procédures et les critères à appliquer pour déterminer le statut des réfugiés ajoute qu'il doit obtenir du demandeur qu'il présente son cas de manière aussi complète que possible et avec tous les éléments de preuve dont il dispose. De plus, il doit apprécier la crédibilité du demandeur

---

[636] HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 171.
[637] Loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 précitée, art. 87.
[638] Décret n° 100/068 du 30 mai 2022 précité, art. 11, al. 2.
[639] Décret n° 100/069 du 30 mai 2022 précité, art.13, § 3.
[640] HCR, Guide et principes directeurs sur les procédures et les critères à appliquer pour déterminer le statut des réfugiés, *op.cit.*, § 205, p. 42.

et évaluer les éléments de preuve fournis (si besoin est, en accordant au demandeur le bénéfice du doute), afin de dégager les éléments objectifs et subjectifs de son cas particulier. En fin, il doit rapprocher ces éléments des critères pertinents de la Convention de 1951, dans le but de parvenir à une conclusion correcte en ce qui concerne la qualité de réfugié du demandeur[641].

G. Motivation de la décision

562. D'après le Guide du HCR pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, les raisons ayant motivé le refus d'octroi du statut de réfugié, en fait et en droit, doivent être exposées dans la décision. Ces éléments doivent être communiqués au demandeur d'asile par écrit le plus vite possible pour lui permettre de préparer et de présenter un recours dans les temps impartis. Le requérant doit aussi être informé verbalement, dans une langue qu'il comprend, des raisons ayant motivé la décision, de son droit de faire appel en cas de rejet, des délais et des procédures applicables en la matière[642].

563. La loi burundaise sur les migrations stipule que « lorsque la CCER émet une décision déboutant le demandeur d'asile, celle-ci doit être motivée. Le demandeur d'asile est notifié par écrit de la décision de la CCER signée par son président. La décision comporte des indications relatives au droit de recours »[643]. Le demandeur d'asile est alors tenu, après notification, de formuler son recours sans tarder. Sous peine de forclusion, l'appel est introduit dans les vingt jours ouvrables suivant la notification de la décision[644]. En cas de force majeure justifiée, un délai supplémentaire peut être accordé si celui qui introduit un recours ou son mandataire a été empêché d'agir dans le délai imparti[645]. Nous soulignerons ici que la loi burundaise de 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés avait réservé tout son premier chapitre sur les dispositions générales. C'est sur certaines des dispositions de ce chapitre que se basaient les instances d'asile pour reconnaître ou refuser le statut de réfugié. Nous citerons ici l'article 5 qui décrit les conditions à remplir pour bénéficier du statut de réfugié. Toutes les décisions de reconnaissance du statut se basaient sur cet article 5. Les articles 7 à 10 montraient les conditions pour le refus du statut au demandeur d'asile tandis que l'article 11 précisait une exception conduisant à la reconnaissance du statut de réfugié. Quant aux articles 13 à 17, ils présentaient le comportement caractérisant le demandeur d'asile durant toute la procédure. Le législateur de 2021 ne revient pas sur les conditions du refus du statut de réfugié et sur les conditions d'exclusion au statut de réfugié. L'on se pose la question de savoir sur quelle base les instances d'asile vont se baser pour refuser le statut de réfugié ou même pour motiver la décision de rejet de la demande d'asile.

---

[641] HCR, Guide et principes directeurs sur les procédures et les critères à appliquer pour déterminer le statut des réfugiés, *op.cit.*, § 205, p. 42.
[642] HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 171.
[643] Loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 précitée, art. 88.
[644] *Id.*, art. 89, al. 2.
[645] *Id.*, art. 89, al. 3.

H. Délai de recours suffisant

564. Le Guide du HCR pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux précise que si le statut de réfugié est refusé au demandeur d'asile, celui-ci doit disposer d'un délai raisonnable pour demander le réexamen de la décision auprès d'une autorité indépendante et distincte, administrative ou judiciaire. Pour être effectif, ce recours doit prévoir un réexamen de la demande par une cour ou un tribunal, lequel doit porter à la fois sur les faits et le droit et s'appuyer sur des éléments actualisés. Sauf dans de rares cas, le recours doit aussi permettre au requérant de rester sur le territoire jusqu'à ce qu'une décision définitive ait été rendue[646].

565. Dans le système d'asile burundais, si la demande d'asile a été rejetée par la CCER, le demandeur d'asile peut faire appel. Sous peine de forclusion, tout recours contre une décision négative de la CCER doit être formulé dans les vingt jours ouvrables à partir de la notification de la décision[647]. La décision du CR intervient endéans trente jours dès la réception du recours[648]. Lorsque le CR émet une décision de refus, elle est motivée et est sans recours[649]. L'ONPRA transmet le dossier au Commissariat général des migrations qui procède à l'étude du dossier pour admission à un statut d'étranger ordinaire ou à son éloignement du territoire[650].

566. Même si ce délai de vingt jours ouvrables semble suffisant, nous pensons qu'il devrait être fixé à trente jours comme il en est dans les autres matières, notamment la procédure pénale et la procédure civile[651].

§ 3. Possibilité de prendre contact avec le HCR

567. Le HCR recommande que les autorités nationales doivent faire savoir aux demandeurs d'asile qu'ils ont la possibilité de se mettre en rapport avec le HCR, ainsi qu'avec un conseiller juridique ou le représentant de leur choix. Le cas échéant, les demandeurs d'asile sont autorisés à prendre contact avec les organisations d'assistance aux réfugiés ou d'autres organismes de défense des droits de l'homme[652].

568. Dans la loi burundaise sur les migrations, à part le chapitre XV qui parle de la coopération des autorités burundaises avec le HCR, aucune autre disposition ne parle de la possibilité des

---

[646] HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 171.
[647] Décret nº 100/068 du 30 mai 2022 précité, art. 25.
[648] Loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 précitée, art. 90, al. 2.
[649] *Id.*, art. 92, al. 2.
[650] *Id.*, art. 92, al. 3.
[651] La loi n° 1/010 portant Code de procédure civile stipule en son article 197 que le délai d'appel est de trente jours francs s'il n'est autrement disposé. Pour les jugements contradictoires, il court à dater du lendemain de la signification. Pour les jugements par défaut, les délais courent du jour où l'opposition n'est plus recevable. De même, la loi n° 1/09 du 11 mai 2018 portant modification du Code de procédure pénale stipule en son article 322 que l'appel doit, sous peine de déchéance, être interjeté dans les trente jours qui suivent le prononcé du jugement pour le ministère Public ou sa signification pour les autres parties, selon qu'il est contradictoire ou par défaut.
[652] HCR, PROTECTION DES RÉFUGIÉS : Guide sur le droit international relatif aux réfugiés, *op.cit.*, p. 58.

demandeurs d'asile de se mettre en rapport avec le HCR. Dans ce chapitre, l'article 126 stipule que le HCR donne, à travers ses partenaires, une assistance technique aux demandeurs d'asile et aux réfugiés qui porte principalement sur l'enregistrement, la détermination du statut de réfugié, le transport, l'assistance juridique, la formation, la documentation qui consiste en l'octroi des cartes de réfugiés et le payement des frais des titres de voyage. Une telle assistance s'observe aussi dans la recherche des solutions durables[653]. Soulignons aussi qu'un représentant du HCR assiste aux séances et aux délibérations de la Commission en qualité d'observateur pour les matières relevant du domaine des réfugiés ou apatrides[654]. Il en est de même devant le CR. Un représentant du HCR assiste aux séances et aux délibérations du CR en qualité d'observateur[655]. À part le cadre qui ressort de ces dispositions, il n'y a, au niveau de la loi, aucune autre possibilité de contact entre le HCR et le demandeur d'asile.

§ 4. Délai suffisant pour préparer la demande d'asile

569. Selon le Guide du HCR sur le droit international relatif aux réfugiés, le demandeur d'asile comme le pays d'asile tirent un avantage d'un examen rapide de la demande d'asile : ceux qui ont besoin d'une protection la trouvent et ceux dont ce n'est pas le cas sont soumis aux procédures ordinaires de l'immigration[656]. D'après Guy Goodwin-Gill et Jane McAdam,

"Reaching decisions quickly and removing those who are not require international protection are perceived by many States as essential to reduce instances of abuse and to render the asylum process more manageable. In practice, few have succeeded in marrying an efficient and expeditious national process (and national legal traditions) to the fulfilment of international obligations"[657].

570. Le demandeur d'asile doit bénéficier de l'assistance et des facilités nécessaires pour déposer sa demande le plus rapidement possible. Néanmoins, il y a de nombreuses raisons pour lesquelles il peut être difficile à un demandeur d'asile de déposer sa demande dans les délais requis. Celles-ci vont de problèmes psychologiques, tel qu'un traumatisme, à des problèmes pratiques, telle que l'incapacité de trouver ou de payer un conseiller juridique. Un postulant à l'asile peut être appelé à expliquer tout retard déraisonnable dans le dépôt de sa demande lorsque celle-ci sera examinée. Toutefois, aucun délai ne doit être imposé en ce qui concerne le dépôt de la demande. L'expérience montre qu'une stricte application des délais peut conduire au refoulement de réfugiés, car tous ne pourront pas soumettre leur demande à temps[658].

571. Pour ce qui est des délais, la loi burundaise sur les migrations stipule que dans les trente jours qui suivent son arrivée sur le territoire burundais, le demandeur d'asile qui ne s'est pas déclaré à l'entrée, est tenu de le faire au Commissariat communal ou provincial le plus

---

[653] Loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 précitée, art. 127.
[654] Décret n° 100/068 du 30 mai 2022 précité, art. 5.
[655] *Id.*, art. 21.
[656] HCR, PROTECTION DES RÉFUGIÉS : Guide sur le droit international relatif aux réfugiés, *op.cit.*, p. 58.
[657] G. S. GOODWIN-GILL & J. MCADAM, *op.cit.*, p. 533.
[658] HCR, PROTECTION DES RÉFUGIÉS : Guide sur le droit international relatif aux réfugiés, *op.cit.*, p. 58.

proche[659]. Après l'expiration du délai de trente jours, si le demandeur d'asile n'a pas introduit sa requête […], la demande d'asile est irrecevable à moins qu'un cas de force majeure ne justifie l'impossibilité de présenter la demande dans les délais[660]. La loi de 2021 s'arrête ici, et ne mentionne pas, comme le précisait la loi de 2008, qu'en cas d'irrecevabilité de la demande d'asile constatée par l'ONPRA, celui-ci transmet le dossier aux autorités de la PAFE qui procèdent à l'étude du dossier pour admission de la personne à un autre statut ou à son éloignement du territoire[661]. Ce n'est que lorsque la demande a été faite dans les délais qu'elle peut suivre son cours normal. L'application stricte de ces délais viole cette recommandation dans la mesure où il y a risque de refouler le demandeur d'asile avant d'être entendu.

§ 5. Évaluation de la crédibilité

572. D'après le Guide du HCR pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, l'évaluation de la crédibilité constitue un élément central de la prise de décision concernant les demandes d'asile[662]. C'est pour cela que ce Guide du HCR propose des éléments à intégrer dans les dispositions relatives au processus décisionnel.

A. Mode d'évaluation de la crédibilité

573. D'après le Guide du HCR pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, l'évaluation de la crédibilité doit impérativement être menée au cas par cas et prendre en compte les circonstances individuelles et contextuelles du demandeur d'asile. Elle doit être objective, impartiale et fondée sur les faits, et privilégier les éléments présentés par le demandeur d'asile qui ont été jugés pertinents au regard de l'éligibilité à la protection internationale[663].

574. Au Burundi, l'évaluation de la crédibilité se fait sur la base des critères énoncés à l'article 74 de la loi burundaise sur les migrations. Cet article reprend le contenu des définitions qu'on trouve dans la Convention de Genève de 1951, dans la Convention de l'OUA de 1969 régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique ainsi que dans les droits de l'homme. Toutes ces définitions prévoient une évaluation au cas par cas. L'on pourrait penser que la définition prévue par la Convention de l'OUA viserait une protection de groupe, mais cette définition est utilisée pour l'évaluation au cas par cas, sauf en cas d'afflux massif. Jean-Yves Carlier l'explique très bien[664].

---

[659] Loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 précitée, art. 82.
[660] *Id.*, art. 83.
[661] Ordonnance ministérielle n° 530/442 du 07/4/2009 précitée, art. 3.
[662] HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 187.
[663] *Ibid.*
[664] Voir supra, § 370.

B. Critères de crédibilité

575. D'après le Guide du HCR pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, la crédibilité des déclarations de l'intéressé au regard de chaque élément pertinent doit être évaluée en fonction des critères de crédibilité suivants : précision et caractère suffisant des détails ; cohérence entre les déclarations orales et écrites du requérant et les documents fournis à l'appui de la demande ; cohérence des déclarations du requérant avec les informations sur le pays d'origine et d'autres renseignements fiables obtenus auprès de membres de la famille ou de témoins ; vraisemblance[665].

576. La loi burundaise de 2021 sur les migrations ne revient pas sur les critères de crédibilités comme le faisait la loi de 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés en ses articles 9 et 10[666]. Dans ces deux articles, même si ces critères sont formulés d'une manière négative, il en ressort que le demandeur doit : apporter les éléments établissant ses craintes de persécution[667] ; présenter un récit circonstancié et personnalisé[668] ; introduire une demande cohérente, sans contradiction et invraisemblance[669] ; remettre aux autorités, dans un délai de 48 heures après le

---

[665] HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 187.

[666] Article 9 : Une crainte de persécution est manifestement dénuée de fondement si :
1. la crainte est hors-champ de la Convention de Genève et de la Convention de l'OUA ;
2. le demandeur d'asile n'apporte aucun élément établissant ses craintes de persécution ;
3. sous réserve des dispositions de l'article 1, points 2 et 3 de la Convention de l'OUA, le récit n'est ni circonstancié, ni personnalisé ;
4. la demande est dépourvue de crédibilité en raison de son incohérence, de sa contradiction ou de son invraisemblance ;
5. le demandeur a déjà fait l'objet d'une procédure d'asile au Burundi qui s'est terminée par une décision négative ; a retiré sa demande ou est entré, durant la procédure d'asile, dans son État d'origine ou de provenance, à moins que l'audition ne fasse apparaître que des faits propres à motiver la qualité de réfugié se sont produits dans l'intervalle.

Article 10 : La demande repose sur une fraude délibérée ou constitue un recours abusif aux procédures d'asile si le demandeur :
1. a trompé les autorités sur son identité ou maintien une fausse identité lors de son audition ;
2. ne remet pas aux autorités, dans un délai de 48 heures après le dépôt de la demande d'asile, ses documents de voyage ou d'autres documents permettant de l'identifier ; cette disposition n'est applicable ni lorsque le requérant rend vraisemblable que, pour des motifs excusables, il ne peut pas le faire, ni s'il existe des indices de persécution qui ne sont pas manifestement sans fondement ;
3. fait délibérément une fausse déclaration verbale ou écrite au sujet de la demande ;
4. omet délibérément de signaler une demande d'asile déposée dans un ou plusieurs autres pays ;
5. a fait des demandes multiples ;
6. peut retourner dans un pays où il avait déjà introduit une procédure d'asile ;
7. a fait une demande dilatoire ;
8. jouit déjà du droit d'asile dans un autre pays ;
9. omet de s'acquitter des obligations imposées par la réglementation burundaise sur l'asile ;
10. séjournant illégalement au Burundi, a présenté une demande d'asile dans l'intention manifeste de se soustraire à l'exécution imminente d'une expulsion ou d'un renvoi ;
11. une telle intention est présumée lorsque le dépôt de la demande d'asile précède ou suit de peu une arrestation, une procédure pénale ou l'exécution d'une peine ou une décision de renvoi.

[667] Loi n° 1/32 du 13 novembre 2008 précitée, art. 9, § 2.

[668] *Id.*, art. 9, § 3.

[669] *Id.*, art. 9, § 4.

dépôt de la demande d'asile, ses documents de voyage ou d'autres documents permettant de l'identifier[670].

577. Il en est de même pour la vraisemblance. La loi de 2021 sur les migrations n'y revient pas. Cependant, la loi burundaise de 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés en parlait en son article 3. Dans cet article, il était précisé que la qualité de réfugié était vraisemblable lorsque l'autorité burundaise estimait que celle-ci était hautement probable. N'étaient pas vraisemblables notamment les allégations qui, sur des points essentiels, n'étaient pas suffisamment fondées, qui étaient contradictoires, qui ne correspondaient pas aux faits ou qui reposaient de manière déterminante sur des moyens de preuve faux ou falsifiés[671].

C. Demande d'asile motivée

578. D'après le Guide du HCR pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, le demandeur d'asile doit pouvoir apporter des éclaircissements ou des explications concernant les points ayant motivé d'éventuelles conclusions défavorables en matière de crédibilité. Ce droit découle du droit d'être entendu[672].

579. La loi burundaise de 2021 sur les migrations stipule en son article 87 que si aucune décision ne peut être prise, la CCER engage d'autres mesures d'instruction en vue de recueillir des renseignements supplémentaires. Il ressort de cet article que le demandeur d'asile ne peut être contacté que si la décision n'a pu être prise. De plus, le décret portant missions, composition, organisation et fonctionnement de la CCER et du CR stipule en son article 11, alinéa 2, qu'en cas de besoin, les membres de la CCER peuvent auditionner un demandeur d'asile. Pour le CR, la loi ne mentionne aucune possibilité de réécouter le demandeur d'asile devant cette instance. La loi de 2021 prévoit uniquement que lors d'un entretien personnel, le demandeur d'asile peut être assisté d'un conseiller juridique de son choix[673].

D. Pertinence des éléments présentés par le demandeur d'asile

580. D'après le Guide du HCR pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, l'évaluation de la crédibilité doit reposer sur l'intégralité des éléments pertinents disponibles présentés par le demandeur d'asile et réunis de son côté par l'autorité compétente, y compris les explications complémentaires du demandeur d'asile et les pièces justificatives ou autres présentées par ce dernier[674].

---

[670] Loi n° 1/32 du 13 novembre 2008 précitée, art.10, § 2.
[671] *Id.*, art. 3.
[672] HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 187.
[673] Loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 précitée, art. 91.
[674] HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 187.

581. La loi de 2021 ne réserve aucune disposition traitant le comportement du demandeur d'asile durant toute l'instance d'asile. Seule la loi de 2008 exigeait au demandeur d'asile d'exposer, lors de son audition, les raisons qui l'ont incité à demander l'asile et de désigner de façon complète les éventuels moyens de preuve dont il dispose et les fournir sans retard, ou s'efforcer de se les procurer dans un délai approprié, pour autant qu'on puisse raisonnablement l'exiger de lui[675].

E. Rigueur dans l'évaluation

582. D'après le Guide du HCR pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, il doit être procédé à l'évaluation de la crédibilité des déclarations du demandeur d'asile d'une manière attentive et rigoureuse.

583. Dans la procédure burundaise d'asile, même si l'article 12 du décret portant missions, composition, organisation et fonctionnement de la CCER et du CR stipule que la CCER prend ses décisions par consensus ou, à défaut, par vote à la majorité simple des voix des membres présents, ces derniers ne font pas un examen attentif et rigoureux. Ils émettent plutôt leurs avis sur les demandes d'asile préparées par l'ONPRA et votent en toute indépendance[676]. Si l'officier de protection de l'ONPRA n'a pas évalué la crédibilité des déclarations du demandeur d'asile de manière attentive et rigoureuse, la CCER va, soit approuver le dossier tel qu'il est, soit auditionner à nouveau le demandeur d'asile[677].

F. Bénéfice du doute

584. D'après le Guide du HCR pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, le principe du bénéfice du doute témoigne de la prise en compte des difficultés considérables auxquelles sont confrontés les demandeurs d'asile pour obtenir et présenter les éléments à l'appui de leur demande, ainsi que des lourdes conséquences qui pourraient découler d'un rejet injustifié de la demande de protection internationale. L'application de ce principe permet à l'agent chargé de statuer, de parvenir, lorsque les circonstances le permettent, à une conclusion claire quant à la crédibilité d'un fait pertinent présenté par le demandeur d'asile, même s'il subsiste un doute[678].

585. Cela se comprend aisément, car il arrive souvent qu'un demandeur ne soit pas en mesure d'étayer ses déclarations par des preuves documentaires ou autres, et les cas où le demandeur peut fournir des preuves à l'appui de toutes ses déclarations sont l'exception bien plus que la règle[679].

---

[675] Loi n° 1/32 du 13 novembre 2008 précitée, art. 13, § 3 et § 4.
[676] Décret n° 100/068 du 30 mai 2022 précité, art. 11, al. 1.
[677] *Id.*, art. 11, al. 2.
[678] HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 187.
[679] HCR, Guide et principes directeurs sur les procédures et les critères à appliquer pour déterminer le statut des réfugiés, *op.cit.*, § 196, p. 40.

586. Sur le bénéfice du doute, le Guide et principes directeurs du HCR sur les procédures et les critères à appliquer pour déterminer le statut des réfugiés précise qu' « il est possible qu'après que le demandeur se sera sincèrement efforcé d'établir l'exactitude des faits qu'il rapporte, certaines de ses affirmations ne soient cependant pas prouvées à l'évidence. […] un réfugié peut difficilement « prouver » tous les éléments de son cas et, si c'était là une condition absolue, la plupart des réfugiés ne seraient pas reconnus comme tels. Il est donc souvent nécessaire de donner au demandeur le bénéfice du doute »[680]. Le même Guide poursuit en précisant que « néanmoins, le bénéfice du doute ne doit être donné que lorsque tous les éléments de preuve disponibles ont été réunis et vérifiés et lorsque l'examinateur est convaincu de manière générale de la crédibilité du demandeur. Les déclarations du demandeur doivent être cohérentes et plausibles, et ne pas être en contradiction avec des faits notoires »[681].

587. En passant au peigne fin la loi burundaise sur les migrations ainsi que ses décrets d'application, nous n'y avons trouvé aucune disposition sur le bénéfice du doute.

G. Intime conviction de l'agent

588. D'après le Guide du HCR pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, l'agent en question doit parvenir à des conclusions claires et non équivoques concernant la crédibilité des déclarations du demandeur d'asile sur les éléments pertinents au regard de la demande et mentionner explicitement s'ils sont jugés crédibles et acceptés ou s'ils sont rejetés. Le recours à une approche structurée dans le cadre de l'évaluation de la crédibilité permet d'assurer la bonne application des conditions susmentionnées[682].

589. Au Burundi, chaque entretien doit être conduit par un seul officier de protection, sous la supervision du coordonnateur adjoint chargé de la protection. L'officier qui a conduit l'audition propose ensuite la décision à la CCER. L'article 84 de la loi burundaise de 2021 sur les migrations stipule que l'ONPRA transmet ces dossiers avec des avis de détermination de statut à la CCER, dans un délai ne dépassant pas trente jours dès la réception du dossier[683]. L'évaluation de la crédibilité des déclarations du demandeur d'asile incombe ainsi à l'officier de protection de l'ONPRA et non aux membres de la CCER, car ces derniers se contentent d'émettre leurs avis[684] sur le dossier préparé au niveau de l'ONPRA par l'officier de protection.

---

[680] HCR, Guide et principes directeurs sur les procédures et les critères à appliquer pour déterminer le statut des réfugiés, *op.cit.*, § 203, p. 42.
[681] *Id.*, § 204, p. 42.
[682] HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 187.
[683] Loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 précitée, art. 84, al. 3.
[684] Décret nº 100/068 du 30 mai 2022 précité, art. 11, al. 1.

§ 6. Décision

590. Le Guide du HCR sur le droit international relatif aux réfugiés recommande qu'il y ait un service bien déterminé – dans la mesure du possible, un service central – lequel service devrait être spécialement chargé de prendre une décision en premier ressort. Il doit avoir en sa possession le dossier du demandeur d'asile, les notes relatives à l'entretien ainsi que les recommandations des divers services participant au processus. Pour prendre sa décision, il doit évaluer, à la lumière des informations disponibles sur le pays d'origine, tous les renseignements pertinents fournis par le postulant et déterminer si celui-ci remplit les critères de la Convention de 1951 ou tout autre critère de protection reconnu par le pays d'asile[685]. Selon Guy Goodwin-Gill et Jane McAdam,

"Reasons for decisions are an essential pre-requisite for fundamental justice, allowing the applicant for refugee status to know his or her claim has been refused and to make a meaningful appeal or applicant for review. The reasons alone will be practically meaningless, however, unless accompanied by a statement of relevant facts. The reasons requirement provides justification for the decision, showing that the decision-maker has identified the material facts in the applicant's claim; identified relevant country of origin evidence and assessed its weight; assessed the credibility of applicant; identified and interpreted the relevant rule or rules of law; applied the law to the facts in a reasoned way(to show, for example, whether what the claimant fears is persecution, or whether the group to which he or she belongs is a 'social group', or whether he or she has what amounts to a well-founded fear); and determined whether the claimant is a refugee"[686].

591. Dans le cas d'un mineur non accompagné, la décision doit se fonder sur l'intérêt supérieur de l'enfant. Les postulants doivent être informés par écrit de la décision[687].

592. Au Burundi, la procédure d'asile est organisée comme suit : juste après l'enregistrement, les dossiers des demandeurs d'asile sont transmis par la police des migrations à l'ONPRA[688]. L'officier de protection de l'ONPRA auditionne les demandeurs d'asile[689], analyse les dossiers de demande d'asile[690], recherche les informations sur les pays d'origine des demandeurs d'asile[691] et présente les dossiers traités devant la CCER[692].

593. À la fin de l'entretien, l'officier de protection relit les informations collectées dans le formulaire au demandeur d'asile. Toute personne majeure appose une signature ou une empreinte digitale sur le formulaire de demande d'asile en même temps que l'officier de

---

[685] HCR, PROTECTION DES RÉFUGIÉS : Guide sur le droit international relatif aux réfugiés, *op.cit.*, p. 59.
[686] GS. GOODWIN-GILL & J. MCADAM, *op.cit.*, p. 535.
[687] HCR, PROTECTION DES RÉFUGIÉS : Guide sur le droit international relatif aux réfugiés, *op.cit.*, p. 59.
[688] Loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 précitée, art. 84, al. 1.
[689] Décret n° 100/069 du 30 mai 2022 précité, art. 13, al. 1.
[690] *Id.*, art. 13, al. 2.
[691] *Id.*, art. 13, al. 3.
[692] *Id.*, art. 13, al. 6.

protection[693]. Le demandeur d'asile reçoit alors un rendez-vous pour venir consulter la décision de la CCER.

594. L'Officier de protection va ainsi rédiger la recommandation, soit de reconnaissance du statut de réfugié en cas de demande manifestement fondée[694], soit de refus du statut de réfugié en cas de demande manifestement infondée[695]. En cas de refus du statut de réfugié, l'officier de protection est tenu d'expliquer les raisons de ce refus et de tels dossiers doivent être validés par le coordonnateur adjoint chargé de la protection internationale[696]. Le dossier est alors présenté devant la CCER. Il revient donc à la CCER de prendre la décision de reconnaître ou de refuser le statut de réfugié au demandeur d'asile.

595. L'exigence d'un service central spécialement chargé de prendre une décision en premier ressort est ainsi remplie. Mais l'évaluation de tous les renseignements pertinents fournis par le postulant est faite par l'officier de protection de l'ONPRA. La CCER émet son avis[697] sur la décision proposée par l'officier de protection.

§ 7. Recours

596. D'après le Guide du HCR pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, il y a des garanties qui sont nécessaires pour que les demandeurs d'asile puissent bénéficier d'un recours effectif et conforme aux normes internationales en matière de droits de l'homme[698]. En premier lieu, il faut que les requérants dont la demande a été rejetée en première instance aient accès à un recours effectif. En deuxième lieu, le réexamen doit être effectué par une cour ou une autre instance indépendante et couvrir à la fois les faits et les éléments de droit sur la base de renseignements fiables, précis et actualisés. En troisième lieu, les demandeurs d'asile doivent être informés de la procédure à suivre, qu'il doit leur être accordé un délai raisonnable pour solliciter un réexamen officiel de leur demande et qu'ils ne doivent pas être empêchés de présenter de nouveaux éléments au stade de l'appel. En quatrième et dernier lieu, les demandeurs d'asile doivent être autorisés à rester sur le territoire en attendant la décision définitive.

597. Une observation à faire par rapport à ces garanties est qu'au Burundi, il n'y a qu'une seule instance de recours. C'est le CR. Il statue en dernier ressort. Il connaît aussi, en dernière instance, des avis rendus par la CCER concernant toute question relative aux réfugiés et demandeurs d'asile, notamment en matière d'expulsion et de refoulement[699]. Lorsque le CR

---

[693] Détermination du statut de réfugié : Procédures opérationnelles standard, *op.cit.*, p. 17.
[694] *Id.*, p. 19.
[695] *Id.*, p. 20.
[696] *Ibid.*
[697] Décret nº 100/068 du 30 mai 2022 précité, art. 11, al. 1.
[698] HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 196.
[699] Décret nº 100/068 du 30 mai 2022 précité, art. 20.

émet une décision de refus, elle est motivée et est sans recours[700]. Le CR, tout comme la CCER est régi par le décret nº 100/068 du 30 mai 2022 portant missions, composition, organisation et fonctionnement de la CCER et du CR. Pour ce qui est des délais, le demandeur d'asile est tenu, après notification de la décision prise par la CCER, de formuler son recours sans tarder. Sous peine de forclusion, tout recours contre une décision négative de la CCER doit être formulé dans les vingt jours ouvrables suivant la notification de la décision[701]. En cas de force majeure justifiée, un délai supplémentaire peut être accordé si celui qui introduit un recours ou son mandataire a été empêché d'agir dans le délai imparti[702]. Ces délais courent aussi vis-à-vis du CR. En effet, la décision du Comité de recours doit intervenir endéans trente jours dès la réception du recours[703]. Lorsque le CR émet une décision de refus, elle est motivée et est sans recours[704]. Cet article s'arrête ici et ne précise ni celui qui va signer la décision à notifier au demandeur d'asile, ni celui qui va faire cette notification. Dans la loi de 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés, tout était détaillé. La décision négative devait être motivée et notifiée par écrit au demandeur d'asile par l'ONPRA[705]. Pour ce qui est de l'effet suspensif de la procédure de recours, la formulation de l'article 31, alinéa 2, prouve que le demandeur d'asile reste sur le territoire burundais pendant toute la procédure de recours. Ce n'est que lorsque la décision définitive est prise que l'ONPRA va transmettre son dossier au Commissariat général des migrations qui procède à l'étude du dossier pour admission à un statut d'étranger ordinaire ou à son éloignement du territoire[706]. Nous nous rendons compte que même après la décision négative en cas de recours, il y a possibilité que le demandeur d'asile reste au Burundi.

§ 8. Procédure en cas de cessation du statut[707]

598. D'après le Guide du HCR sur le droit international relatif aux réfugiés, si une personne relève de l'une des clauses de cessation à la suite d'un changement de circonstances dans le pays d'origine, sa situation individuelle doit être examinée pour déterminer s'il y a lieu de lui accorder un autre statut pour qu'elle puisse continuer à résider dans le pays d'asile. Il convient de consulter le HCR pour déterminer si la clause de cessation liée à un changement de circonstances dans le pays d'origine peut être invoquée[708].

599. La législation de chaque pays doit prévoir des procédures à travers lesquelles le réfugié est informé des raisons pour lesquelles un retrait du statut de réfugié est envisagé. Le réfugié concerné doit aussi être autorisé à faire des démarches auprès de l'autorité compétente pour faire valoir les raisons pour lesquelles le statut de réfugié ou tout autre statut doit être maintenu. L'organe chargé de prendre la décision sera, de préférence, le même que celui qui décide du

---

[700] Loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 précitée, art. 92, al. 2.
[701] *Id.*, art. 89, al. 2.
[702] *Id.*, art. 89, al. 3.
[703] *Id.*, art. 90, al. 2.
[704] Décret nº 100/068 du 30 mai 2022 précité, art. 31, al. 2.
[705] Ordonnance ministérielle n° 530/442 du 07/4/2009 précitée, art. 20 ; ordonnance ministérielle n° 530/443 du 07/4/2009 précitée, art. 35.
[706] Décret nº 100/068 du 30 mai 2022 précité, art. 31, al. 2.
[707] HCR, PROTECTION DES RÉFUGIÉS : Guide sur le droit international relatif aux réfugiés, *op.cit.*, p. 60.
[708] *Ibid.*

statut de réfugié, et la possibilité doit être donnée de faire appel à une autorité supérieure dans des délais raisonnables[709].

600. L'article 20 du décret portant missions, composition, organisation et fonctionnement de la CCER et du CR précise que le CR connaît aussi, en dernière instance, des avis rendus par la CCER concernant toute question relative aux réfugiés et demandeurs d'asile, notamment en matière d'expulsion et de refoulement[710]. La formulation de cette disposition montre que toute autre question relative aux réfugiés et demandeurs d'asile, même en dehors de l'expulsion et le refoulement, peut être traitée par le CR. L'expression « notamment » est là pour particulariser « l'expulsion » et « le refoulement », toute autre question reste ainsi recevable devant le CR.

601. Ainsi, en cas de cessation du statut de réfugié, s'il faut examiner la situation individuelle du réfugié concerné pour voir s'il y a lieu de lui accorder un autre statut pour qu'elle puisse continuer à résider au Burundi, c'est le CR qui va se prononcer en dernier lieu. Le réfugié en question va saisir la CCER pour exposer son cas et en cas d'avis défavorable, le CR va trancher définitivement.

602. Sur ce point, la loi burundaise sur l'asile et la protection des réfugiés se conforme à cette recommandation du Guide du HCR sur le droit international relatif aux réfugiés qui dit que l'organe chargé de prendre la décision en cas de cessation du statut de réfugié sera, de préférence, le même que celui qui décide du statut de réfugié, et la possibilité doit être donnée de faire appel à une autorité supérieure dans des délais raisonnables.

603. Qu'en est-il alors des procédures à travers lesquelles le réfugié est informé des raisons pour lesquelles un retrait du statut de réfugié est envisagé ? Sur ce point, il n'y a aucun doute que c'est l'ONPRA qui joue ce rôle de notification. L'article 10, § 1er, du décret portant organisation, missions et fonctionnement de l'ONPRA précise que l'ONPRA joue le rôle de secrétariat de la CCER et du CR dans les matières relevant de son domaine. À ce titre, il est chargé de la notification aux demandeurs d'asile des décisions de la CCER et du CR[711]. La procédure sera alors la même que celle de la demande d'asile.

§ 9. Annulation et révocation du statut

604. L'annulation du statut de réfugié s'impose lorsqu'il apparaît que l'intéressé a été reconnu en tant que réfugié pendant qu'il ne remplissait pas les critères d'éligibilité[712]. Quant à la révocation du statut de réfugié, elle est prévue lorsqu'un réfugié reconnu se livre à des agissements qui relèvent de la section F a) ou F c) de l'article premier de la Convention de

---

[709] HCR, PROTECTION DES RÉFUGIÉS : Guide sur le droit international relatif aux réfugiés, *op.cit.*, p. 60.
[710] Décret nº 100/068 du 30 mai 2022 précité, art. 20.
[711] Décret nº 100/069 du 30 mai 2022 précité, art. 10, § 12.
[712] HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 208.

1951, à condition naturellement que tous les critères nécessaires à l'application de l'une ou de ces deux clauses d'inéligibilité soient satisfaits[713].

605. Des garanties procédurales sont prévues pour les procédures d'annulation et de révocation. L'annulation et la révocation ne peuvent être prononcées qu'au cas par cas. Un réfugié dont le statut est susceptible d'être annulé ou révoqué doit :
« -être informé de la nature de la procédure et des éléments qui étayent l'annulation ou la révocation envisagée ;
-pouvoir réfuter les allégations de fraude ou autres irrégularités invoquées par l'instance décisionnelle ;
-pouvoir, s'il y a lieu, être accompagné d'un interprète et bénéficier d'une assistance juridique ;
-avoir le droit d'interjeter appel ou de solliciter le réexamen de la décision par une personne ou une instance différente de celle qui a pris la décision initiale, l'appel ou le réexamen devant permettre d'évaluer les questions de droit comme de fait, et avoir un effet suspensif »[714].

606. La loi burundaise sur les migrations stipule que le statut de réfugié peut être révoqué lorsque de graves éléments concordants indiquent que le statut de réfugié a été accordé sur la base d'informations fausses ou erronées[715]. Néanmoins, ni cette loi de 2021, ni ses décrets d'application ne réservent aucune disposition sur l'annulation du statut de réfugié.

607. Dans le guide préparé par le HCR Burundi et l'ONPRA qui parle des procédures opérationnelles standards, il est mentionné que les procédures d'annulation permettent à l'ONPRA d'invalider le statut de réfugié d'une personne qui n'était pas en droit d'obtenir le statut de réfugié au moment où celui-ci lui a été accordé, soit parce qu'elle ne remplissait pas les critères d'inclusion, soit puisque les critères d'exclusion étaient applicables. Ces procédures d'annulation ne doivent pas être mises en œuvre uniquement sur la base d'un changement d'opinion concernant l'appréciation de la crédibilité des faits sur lesquels se fondait la décision de DSR. L'annulation du statut de réfugié doit être décidée sur une base individuelle à partir de l'examen des faits et des circonstances relatives à l'intéressé. Compte tenu de la signification des procédures d'annulation, l'ONPRA doit prévoir les mêmes normes de traitement juste et équitable que celles applicables aux procédures de DSR[716].

608. Pour ce qui est des motifs justifiant l'annulation, le même guide poursuit en disant qu'un réfugié reconnu doit être soumis aux procédures d'annulation s'il existe des bonnes raisons de penser que le statut de réfugié peut lui avoir été accordé à tort pour l'un ou plusieurs des facteurs suivants : présentation erronée ou dissimulation par l'intéressé ou un tiers des faits qui ont amené à la détermination du statut de réfugié, avec ou sans intention frauduleuse ; inconduite de l'intéressé, notamment menace de tentative de corruption ; erreur de fait ou de droit commise

[713] HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 209.
[714] *Ibid.*
[715] Loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 précitée, art. 114.
[716] Détermination du statut de réfugié : Procédures opérationnelles standard, *op.cit.*, p. 27.

par l'ONPRA, dans l'application des critères d'inclusion ou d'exclusion ; inconduite ou erreur administrative de l'ONPRA à quelque stade que ce soit des procédures de DSR y compris par la délivrance indue de documents[717].

609. Quant à la révocation du statut de réfugié, ce guide sur les procédures opérationnelles standards précise que la révocation du statut de réfugié est appropriée lorsqu'une personne a été correctement reconnue en tant que réfugié, mais commet des actes susceptibles d'exclusion après sa reconnaissance. Les principes de fond à appliquer pour décider si une personne a commis des actes susceptibles d'exclusion sont les mêmes, que les actes en question aient été commis avant ou après la reconnaissance. La révocation ne sera justifiée que si les actes commis par le réfugié relèvent de l'article 1 F (a) – crimes contre la paix, crimes de guerre, crimes contre l'humanité, ou 1 F (c) de la Convention de Genève. La révocation ne concerne pas les crimes commis avant que la personne ne soit entrée dans le pays d'asile, seule la procédure d'annulation est applicable dans de pareilles circonstances[718]. Même si révocation il y a, le réfugié en question ne pourra être refoulé vers un État dans lequel il y a des motifs sérieux de croire qu'elle risque d'être soumise à la torture[719].

610. À la lecture de ce qui vient d'être dit sur la révocation, nous nous rendons finalement compte que les actes prévus à l'article 114 de la loi de 2021 sur les migrations ne relèvent finalement pas de la révocation, mais plutôt de l'annulation du statut de réfugié. À notre entendement, cet article devrait alors être corrigé pour lui donner le vrai sens terminologique.

611. En raison de tout ce qui vient d'être dit, il importe de souligner qu'une réforme est nécessaire pour insérer dans la loi burundaise sur les migrations ces garanties procédurales pour les procédures d'annulation et de révocation.

§ 10. Rôle de surveillance du HCR

612. D'après Guide du HCR sur le droit international relatif aux réfugiés, le HCR peut superviser l'application de la Convention de 1951 de diverses manières, suivant la situation locale, les ressources disponibles et les structures juridiques du pays concerné. Le HCR devrait, au minimum, avoir accès à l'information sur les demandeurs d'asile et aux procédures. Le bureau local du HCR peut, si la demande lui en est faite, conseiller les parlementaires quant aux contributions possibles de l'organisation[720].

613. À partir de cette recommandation, une observation à faire est que l'obligation de surveillance de l'application de la Convention de Genève et du protocole relatif au statut des réfugiés par le HCR relève de plusieurs textes internationaux. Le paragraphe 8, a), du Statut du HCR, confère au Haut Commissaire le pouvoir de poursuivre la conclusion et la ratification de conventions internationales pour la protection des réfugiés et de surveiller leur application.

---

[717] Détermination du statut de réfugié : Procédures opérationnelles standard, *op.cit.*, p. 28.
[718] *Id.*, p. 35.
[719] Convention contre la torture, art. 3.
[720] HCR, PROTECTION DES RÉFUGIÉS : Guide sur le droit international relatif aux réfugiés, *op.cit.*, p. 61.

614. Aussi, l'article VIII de la Convention de l'OUA sur les réfugiés appelle les États à collaborer avec le HCR. Il en est de même dans la Convention de Genève et le Protocole de New York. Le paragraphe premier des articles 35 de la Convention de Genève et II du Protocole relatif au statut des réfugiés précise que les États parties sont tenus de coopérer avec le HCR dans l'exercice de ses fonctions. Le second paragraphe de ces mêmes articles précise en son point c) que les États parties à ces deux instruments s'engagent, en outre, à fournir au HCR les informations relatives aux lois, règlements et décrets, qui sont ou entreront en vigueur en ce qui concerne les réfugiés.

615. Plusieurs dispositions indiquant une pareille coopération ont été mises dans la loi burundaise sur les migrations. L'article 121 de cette loi stipule que dans l'exercice de ses missions, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés coopère avec les autorités burundaises, en particulier dans la mise en application des dispositions de la Convention de Genève du 28 juillet 1951. L'article 123 ajoute que lorsque les autorités burundaises éprouvent des difficultés à donner asile, notamment en cas d'afflux important de réfugiés, elles envisagent, en collaboration avec le HCR, les mesures qu'il y a lieu de prendre, dans un esprit de solidarité internationale.

616. Par rapport à cette coopération avec le HCR, l'analyse détaillée des textes burundais régissant les migrations montre que dès le dépôt de la demande d'asile, le HCR joue un rôle important dans la procédure d'asile au Burundi. Ainsi, l'article 54 de la loi burundaise sur les migrations stipule que la demande d'admission au statut de réfugié peut émaner soit du demandeur, soit du HCR. Cela se comprend aisément, car le HCR a pour fonction primordiale la protection internationale des réfugiés[721]. Si une demande d'asile lui parvient et qu'il voit qu'elle ne cadre pas avec son statut, il va sans aucun doute la référer à l'ONPRA.

617. Le HCR porte aussi son attention sur les données personnelles des demandeurs d'asile. Comme il est chargé de la protection des réfugiés au niveau international, il a alors besoin d'avoir connaissance sur toutes les données en rapport avec les demandeurs d'asile. Il joue d'ailleurs un rôle important dans l'enregistrement des demandeurs d'asile, car, des fois, un tel enregistrement demande souvent des équipements sophistiqués pour qu'il y ait centralisation de ces données. La loi burundaise sur les migrations autorise alors à la CCER et au CR de communiquer les données personnelles des réfugiés aux autorités étrangères et aux organisations internationales intéressées […][722] et le HCR fait partie de ces organisations internationales. De plus, lors de la prise de la décision de reconnaissance du statut de réfugié, le HCR participe à ces séances. L'article 5 du décret portant missions, composition, organisation et fonctionnement de la CCER et du CR stipule qu'un représentant du HCR assiste aux séances et aux délibérations de la Commission en qualité d'observateur pour les matières relevant du domaine des réfugiés ou apatrides. Il en est de même pour le Comité de recours. L'article 21 du décret stipule qu'un représentant du HCR assiste aux séances et aux délibérations du CR en qualité d'observateur.

---

[721] Note sur la protection internationale (présentée par le Haut Commissaire) A/AC.96/777, disponible à l'adresse https://www.unhcr.org/fr/4b30a55ae.html, (consulté le 6 avril 2021).
[722] Loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 précitée, art. 119.

618. Dans la gestion quotidienne de la politique d'asile, le HCR joue aussi un rôle important. Il est vrai, cette gestion quotidienne revient à l'ONPRA, mais pour aboutir à cela, il fait la liaison avec le HCR et autres partenaires impliqués dans la gestion des demandeurs d'asile, des réfugiés et des apatrides[723]. Il assure la consultation permanente avec le HCR, afin de se tenir constamment informé des nouvelles évolutions et orientations des principes généraux en matière de droit d'asile et de protection internationale[724]. De même, l'ONPRA doit donner les rapports périodiques des activités de la CCER et du CR au ministre ayant la gestion des demandeurs d'asile, des réfugiés et des apatrides dans ses attributions et aux organisations chargées du respect les Conventions sur la protection internationale des réfugiés[725]. À la tête de ces organisations internationales vient sans nul doute le HCR. Cette coopération s'observe également en cas d'expulsion. Ainsi, lorsque la décision irrévocable a été prise, la CCER peut prendre des mesures d'ordre interne qu'elle juge opportunes, en collaboration avec le HCR[726].

619. Le HCR participe aussi à la mise en œuvre de certains droits des réfugiés. Ainsi, par exemple, pour la délivrance du titre de voyage à des réfugiés résidant au Burundi remplissant les conditions d'asile requises, il doit y avoir collaboration entre le Commissariat général des migrations et le HCR[727].

620. En conclusion, l'étude de la présente section a permis de montrer que la Convention de Genève de 1951 ne définit pas les procédures de détermination du statut de réfugié. Le HCR a alors formulé les recommandations fondées sur les normes et la pratique internationales, afin qu'elles puissent inspirer les législateurs dans l'élaboration d'une loi nationale sur l'asile. La présente section a analysé ces normes et ces pratiques internationales pour voir si la loi burundaise sur l'asile et la protection des réfugiés s'y conforme. Cette section a été divisée en dix paragraphes qui détaillent ces normes et ces pratiques internationales auxquelles les législations nationales doivent se conformer. L'observation à faire est que la législation burundaise sur les migrations essaie de se conformer autant que faire se peut à ces normes et à ces pratiques internationales. Néanmoins, il y a quelques cas contenus dans cette loi qui ne sont pas conformes à ces normes.

621. Le premier cas à signaler est que pour ce qui est de la composition des instances d'asile, un représentant de l'ONPRA a été inclus par la loi de 2021 sur les migrations parmi les membres de ces instances alors que c'est l'ONPRA qui prépare normalement les dossiers de demande d'asile et qui les présente devant ces instances. Par souci d'indépendance et d'impartialité, l'ONPRA ne devrait pas siéger parmi les membres de ces deux instances d'asile dans la détermination du statut de réfugié. La loi actuelle sur les migrations laisse penser qu'il y aura désormais deux membres de l'ONPRA dans l'audience de détermination du statut de réfugié, c'est-à-dire l'officier de protection qui a préparé le dossier et le représentant de l'ONPRA qui siège d'office comme membre dans ces instances.

---

[723] Décret n° 100/069 du 30 mai 2022 précité, art. 10, § 3.
[724] *Id.*, art. 10, § 4.
[725] *Id.*, art. 10, § 18.
[726] Loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 précitée, art. 73, al. 3.
[727] *Id.*, art. 16.

622. Le second cas à signaler est que la loi burundaise sur les migrations ne prévoit pas les garanties procédurales au cours du processus d'annulation et de révocation du statut de réfugié. De telles garanties devraient être insérées dans cette loi.

623. Le troisième cas à signaler est que la loi burundaise sur les migrations ne prévoit pas expressément la mise à la disposition des demandeurs d'asile le service d'un interprète compétent. Vu la nécessité d'une telle personne dans la procédure d'asile, une disposition y relative devrait être insérée dans la loi.

624. Le quatrième cas à signaler est que dans la loi burundaise sur les migrations, à part le chapitre XV qui parle de la coopération des autorités burundaises avec le HCR, aucune autre disposition ne parle de la possibilité des demandeurs d'asile de se mettre en rapport avec le HCR alors que cela fait partie des normes internationales exigées.

625. Le cinquième cas à signaler est que la loi de 2021 sur les migrations ne revient pas sur les critères qui doivent être tenus en compte en cas de refus du statut de réfugié et sur les conditions d'exclusion au statut de réfugié. Cela ne facilite pas du tout la tâche des officiers de protection et des membres des instances d'asile, d'autant plus que les décisions de rejet du statut de réfugié doivent être motivées.

626. Le sixième cas à signaler est que la loi burundaise de 2021 sur les migrations ne revient ni sur la façon dont se déroule l'entretien personnel, ni sur le comportement que doit afficher le demandeur d'asile durant cet entretien, ni sur les critères de crédibilité des déclarations de l'intéressé alors que la loi qui l'a précédé en avait tenu compte.

627. Le septième et dernier cas est que dans la loi burundaise sur les migrations, il n'y a aucune disposition qui parle des conditions dans lesquelles le principe du bénéfice du doute est appliqué lors de l'évaluation des critères d'éligibilité au statut de réfugié.

Conclusion du chapitre

628. L'analyse approfondie du droit positif actuellement en vigueur au Burundi en matière d'asile et des réfugiés a permis de montrer que le législateur burundais ne s'est pas totalement approprié, lors de l'élaboration de la loi burundaise sur les migrations, les normes et les pratiques internationales qui doivent figurer dans toute législation nationale pour mieux protéger les réfugiés et les demandeurs d'asile. Il importe de souligner que cette protection incombe en premier lieu aux États. Trois enseignements majeurs résultent de cet exposé centré sur l'analyse approfondie du droit positif pour le moment en vigueur au Burundi en matière d'asile et des réfugiés.

629. Premièrement, certaines normes exigées par le Guide du HCR pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux ainsi que d'autres Guides du HCR n'ont pas été insérées dans la loi burundaise sur les migrations. Cette loi ne réserve aucune disposition aux clauses d'exclusion. Elle allonge aussi la liste des clauses de cessation du statut de réfugié de six à onze alors que ce Guide dit que cette liste est exhaustive et que la législation nationale ne devrait ni les modifier ni les développer. La loi ne revient pas sur les critères qui doivent être tenus en compte en cas de refus du statut de réfugié et sur les conditions d'exclusion au statut de réfugié. Cela ne facilite pas du tout la tâche des officiers de protection et des membres des instances d'asile, surtout que les décisions de rejet du statut de réfugié doivent être motivées. Cette loi ne revient ni sur la façon dont se déroule l'entretien personnel, ni sur le comportement que doit afficher le demandeur d'asile durant cet entretien, ni sur les critères de crédibilité des déclarations de l'intéressé alors que la loi qui l'a précédé en avait tenu compte. Dans cette loi, il n'y a aucune disposition qui parle des conditions dans lesquelles le principe du bénéfice du doute est appliqué lors de l'évaluation des critères d'éligibilité au statut de réfugié.

630. Deuxièmement, certains droits des demandeurs d'asile et des réfugiés n'ont pas été intégrés par le législateur burundais dans la loi sur les migrations. Ainsi, par rapport à la pratique de la religion et l'instruction religieuse, cette loi n'y revient pas alors que les normes internationales exigent qu'il n'y ait aucune réserve à cela. Pour l'enseignement, la loi burundaise sur les migrations parle de l'enseignement en général et ne fait aucune distinction entre l'enseignement primaire et l'enseignement secondaire. La loi burundaise ne revient pas non plus sur le droit à l'assistance publique. Elle revient plutôt sur l'assistance administrative. Il en est de même pour la sécurité sociale. Le législateur n'en dit rien.

631. D'autres droits qui n'apparaissent pas dans cette loi sont notamment le droit d'ester en justice, le droit à l'assistance juridique, le droit à la propriété mobilière et immobilière, le droit à la propriété intellectuelle et industrielle, les droits d'association, le rationnement, le logement, l'assistance publique ainsi que les charges fiscales. Cette loi ne spécifie pas non plus que le principe de réciprocité, en application duquel l'octroi d'un droit à un étranger est soumis à celui d'un traitement similaire par le pays dont l'étranger a la nationalité, ne s'applique pas aux réfugiés, car ceux-ci ne jouissent pas de la protection de leur pays d'origine.

632. Pour ce qui est du principe de la non-discrimination, la loi burundaise ne le mentionne pas expressément. Pour ce qui est de la confidentialité des informations personnelles, le principe n'est respecté qu'à moitié dans la mesure où aucune disposition n'oblige les officiers de détermination du statut des réfugiés qui manipulent ces données au quotidien de prêter serment de non-violation de ce principe de confidentialité à leur entrée en fonction. Il en est de même de l'exigence que la divulgation des informations personnelles doit être soumise au consentement du demandeur d'asile qui n'a pas été mise dans la loi.

633. Pour ce qui est du regroupement familial, le Guide du HCR exige la prise en compte du critère de dépendance dans les décisions concernant le regroupement familial, mais la loi burundaise sur les migrations ne réserve aucune disposition aux proches parents du réfugié. Elle ne réserve non plus aucune disposition sur l'intérêt supérieur de l'enfant.

634. Par ailleurs, on ne trouve même pas dans cette loi des dispositions parlant de façon détaillée des solutions durables pour les réfugiés. La seule disposition qu'on y trouve réserve cette tâche au HCR alors que le gouvernement burundais devrait s'y investir lui aussi. Cette loi ne mentionne pas les droits à accorder aux personnes bénéficiant d'une forme complémentaire de protection.

635. Nous ne pouvons pas ne pas mentionner également que certains droits fondamentaux des réfugiés *prima facie* ne sont pas prévus. Il en est ainsi de la liberté de circulation qui est limitée ainsi que du droit de résidence temporaire dans le pays d'asile pour les demandeurs d'asile arrivant en grand nombre qui n'est pas prévu par cette loi de 2021 sur les migrations. Quant à l'accès à la justice pour les réfugiés *prima facie*, la loi burundaise sur les migrations est muette par rapport à ce droit alors que les normes internationales exigent qu'il n'y ait aucune réserve par rapport à l'accès aux tribunaux et assistance juridique.

636. Pour ce qui est des demandeurs d'asile déboutés, même s'ils n'ont pas été reconnus comme réfugiés, il peut arriver que l'État d'accueil leur accorde une protection. C'est pour cette raison que le Guide du HCR pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux énumère les droits à accorder aux personnes bénéficiant d'une forme complémentaire de protection. Par rapport à cette protection, la loi burundaise sur l'asile et la protection des réfugiés précise que lorsque la CCER rejette la demande d'asile ou qu'il y a cause d'irrecevabilité de la demande, elle peut décider le non-renvoi, surtout en cas de détresse personnelle grave, compte tenu notamment de l'intégration de l'intéressé au Burundi, des conditions familiales et de la scolarité des enfants[728]. Curieusement, cette même loi ne revient pas sur les droits de ces demandeurs d'asile bénéficiaires de cette protection complémentaire.

637. Enfin, troisièmement, certaines garanties procédurales n'ont pas été mises dans cette loi burundaise sur les migrations. Cette loi ne prévoit pas les garanties procédurales au cours du processus d'annulation et de révocation du statut de réfugié. Elle ne prévoit pas non plus la mise à la disposition des demandeurs d'asile le service d'un interprète compétent. Aussi, aucune

[728] Loi n° 1/32 du 13 novembre 2008 précitée, art. 36.

disposition ne parle de la possibilité des demandeurs d'asile de se mettre en rapport avec le HCR alors que cela fait partie des normes internationales exigées. Aussi, un représentant de l'ONPRA a été mis par la loi de 2021 sur les migrations parmi les membres de ces instances pendant que c'est l'ONPRA qui prépare normalement les dossiers de demande d'asile et qui les présente devant ces instances. Par souci d'indépendance et d'impartialité, l'ONPRA ne devrait pas siéger parmi les membres de ces deux instances d'asile dans la détermination du statut de réfugié. La loi actuelle sur les migrations laisse penser qu'il y aura désormais deux membres de l'ONPRA dans l'audience de détermination du statut de réfugié, c'est-à-dire l'officier de protection qui a préparé le dossier et le représentant de l'ONPRA qui siège d'office comme membre dans ces instances. Or, la décision d'accorder ou non le statut de réfugié appartient, non pas à l'ONPRA, mais aux instances d'asile, dont la CCER et le CR.

638. Il faut signaler aussi que la procédure burundaise de recours n'offre pas suffisamment de garanties au demandeur d'asile débouté en première instance, car le recours est adressé devant la même autorité qu'en première instance.

639. À partir de ces trois enseignements tirés de ce chapitre, nous invitons le législateur burundais à enrichir le droit existant pour que la législation burundaise sur les migrations soit conforme aux normes et aux standards internationaux, surtout en ce qui concerne les réfugiés. Une telle conformité conduira vers une meilleure appropriation de la protection des réfugiés, matière qui était jadis réservée au HCR.

Conclusion du premier titre : Nécessité de la réforme du cadre légal burundais sur l'asile et les réfugiés

640. L'analyse de l'évolution historique du cadre légal burundais en matière d'asile et des réfugiés ainsi que les réformes qui s'imposent a été au cœur de ce premier titre. Celle-ci peut se résumer comme suit.

641. Le Burundi est passé de la pratique à la législation dans le domaine du droit des réfugiés. Dès l'arrivée des premiers réfugiés au Burundi en 1959, ils étaient protégés sous l'appui total du HCR et des autres ONG, sans référence à aucun cadre légal national. Le premier cadre légal (décret-loi) a été mis en place en 1982, mais il a été remplacé quelques années après (en 1989) par un autre décret-loi. Comme celui qui l'a précédé, ce dernier était tellement lacunaire qu'il a dû être remplacé par la loi de 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés. Cette loi de 2008 vient d'être remplacée par la loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 portant réglementation des migrations au Burundi.

642. Une analyse approfondie de cette loi de 2021 sur les migrations révèle que cette dernière doit être réformée pour se conformer aux normes et aux pratiques internationales en matière de la protection des réfugiés. Cette réforme s'impose principalement en ce qui concerne les droits des demandeurs d'asile et des réfugiés ainsi que les garanties procédurales. Certains droits des demandeurs d'asile et des réfugiés ainsi que certaines garanties procédurales exigées par les normes et les pratiques internationales du HCR n'ont pas été intégrés dans la loi burundaise sur l'asile et la protection des réfugiés alors qu'ils s'imposent pour une protection plus effective.

643. Le législateur burundais devrait enrichir le droit existant pour que la législation burundaise en matière d'asile et des réfugiés soit conforme aux normes et aux standards internationaux.

644. Le titre qui suivra analysera les mécanismes burundais de protection des réfugiés à l'épreuve du terrain en vue de déceler le niveau de leur appropriation.

SECOND TITRE : MÉCANISMES BURUNDAIS DE PROTECTION DES RÉFUGIÉS À L'ÉPREUVE DU TERRAIN : APPROPRIATION ?

645. Ce titre est principalement dédié à l'analyse du degré d'appropriation de la protection des réfugiés par les mécanismes mis en place par le Burundi ainsi qu'aux réformes administratives et aux perspectives de *lege ferenda* en droit d'asile et des réfugiés pour que le système burundais puisse se conformer aux normes et aux standards internationaux, et, en conséquence, s'approprier effectivement la protection des réfugiés.

Pour que ces différents mécanismes fonctionnent, il faut qu'il y ait des demandeurs d'asile et des réfugiés. Nous n'aurions pas pensé à l'évaluation du degré d'appropriation de ces mécanismes dans la protection des réfugiés sans la présence de ces derniers sur le sol burundais. En outre, pour que les demandeurs d'asile puissent être protégés dans un pays quelconque, ils doivent d'abord entrer sur le territoire de cet État. Néanmoins, le droit international des droits de l'homme n'a réservé aucune disposition sur le droit d'entrer sur le territoire d'un État tiers. Seul le droit de quitter n'importe quel pays, y compris le sien[729], a été prévu par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. C'est ainsi que pour entrer sur le territoire d'un État tiers, il faut remplir les formalités administratives de demande de visa, ce qui n'est pas facile pour les personnes qui fuient la persécution dans leur pays d'origine, car elles n'ont pas un temps suffisant de préparation pour remplir toutes ces formalités. Elles vont alors entrer illégalement sur le territoire d'un État tiers et le droit international leur protège à travers le principe de non-refoulement. Il faut alors qu'après leur arrivée, elles se présentent sans délai auprès des autorités administratives[730] de ce pays pour demander la protection internationale en qualité de réfugié.

646. Dans ce titre, avant d'analyser les institutions mises en place et la réalité de terrain dans l'accueil des réfugiés ainsi que les réformes administratives et les perspectives de *lege ferenda* en droit d'asile et des réfugiés, nous allons faire un regard sur l'accès au territoire burundais en se basant plus particulièrement sur le principe de non-refoulement qui est la clé de voûte dans le système d'asile.

[729] Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 12, 2.
[730] Convention de Genève de 1951, art.31, §1.

CHAPITRE I : ACCÈS AU TERRITOIRE BURUNDAIS

647. En droit international des droits de l'homme, il n'y a aucune disposition qui permet aux demandeurs d'asile d'entrer sur le territoire d'un État tiers. Le droit d'entrer relève de la souveraineté des États. L'article 12 du PIDCP[731] qui, vu sa formulation, devait préciser ce droit, n'en dit rien. Le second paragraphe de cet article stipule que « toute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien ». À la lecture de ce paragraphe, on s'attend à un autre paragraphe qui précise là où va cette personne qui quitte son pays. Le troisième paragraphe précise d'ailleurs que ce droit ne peut faire l'objet d'aucune restriction, sauf bien entendu si ces restrictions sont prévues par la loi, nécessaires pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui, et compatibles avec les autres droits reconnus par le présent Pacte[732]. Le quatrième paragraphe termine en précisant que nul ne peut être arbitrairement privé du droit d'entrer dans son propre pays. Ce paragraphe le précise très bien. Ce n'est pas le droit d'entrer dans un pays tiers, c'est bel et bien le droit d'entrer dans son propre pays. À la question de savoir d'où vient cette personne qui entre dans son propre pays, aucune disposition du Pacte n'y répond.

648. Il en est de même en droit international des réfugiés. C'est l'État qui décide de l'entrée sur son territoire et de l'octroi de l'asile (qui définit la protection, les normes, les instruments juridiques et les solutions concrètes)[733]. Même si l'article 14, paragraphe 1, de la Déclaration universelle des droits de l'homme stipule que « devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays », ce droit d'asile n'a pas été intégré dans le texte contraignant qu'est le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. D'après Yao Li,

"[s]ince States mostly feared that they would not be able to cope with the burden of theoretically unlimited numbers of refugees, a right to enter any State of choice met with refusal"[734].

---

[731] Cet article 12 est formulé ainsi qui suit :
1. Quiconque se trouve légalement sur le territoire d'un État a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence.
2. Toute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien.
3. Les droits mentionnés ci-dessus ne peuvent être l'objet de restrictions que si celles-ci sont prévues par la loi, nécessaires pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui, et compatibles avec les autres droits reconnus par le présent Pacte.
4. Nul ne peut être arbitrairement privé du droit d'entrer dans son propre pays.

[732] Le paragraphe 3 de l'article 12 du PIDCP stipule que « les droits mentionnés ci-dessus ne peuvent être l'objet de restrictions que si celles-ci sont prévues par la loi, nécessaires pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui, et compatibles avec les autres droits reconnus par le présent Pacte ».

[733] M-C. CALOZ-TSCHOPP, *op.cit.*, p. 21.

[734] Y. LI, *op.cit.*, p. 27.

649. Nous venons de le préciser, seul le droit de quitter n'importe quel pays, y compris le sien[735], a été prévu par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Or, comme le précise James Hathaway,

"[t]he most urgent need of refugees is to secure entry into a territory in which they are sheltered from the risk of being persecuted. This fundamental concern must somehow be reconciled to the fact that nearly all of the earth's territory is controlled or claimed by governments which, to a greater or lesser extent, restrict access by non-citizens"[736].

650. Ainsi, pour les demandeurs d'asile (fuyant la persécution dans leur pays d'origine) ou pour les autres personnes (fuyant la torture et les peines ou les traitements cruels, inhumains ou dégradants dans leur pays d'origine) qui parviennent à entrer sur le territoire d'un État tiers pour demander la protection, ils sont protégés par le principe de non-refoulement. Ce principe est la clé de voûte, permettant aux personnes victimes de persécutions de rechercher la protection d'un État[737].

651. *Grosso modo*, Yao Li mentionne que

" "right of asylum" is perceived as a right of a State to grant asylum as part of its territorial sovereignty. In contrast, neither customary international law nor treaty law explicitly specifies that a State is obliged to grant asylum. However, the principle of non-refoulement embodied in Article 33(1) CSR51 can, under certain circumstances, amount to an obligation to grant asylum"[738].

652. C'est l'analyse de ce principe qui va nous occuper tout au long de ce chapitre. Nous allons essayer de décortiquer sa portée ainsi que ses limites.

Section 1 : Portée du principe de non-refoulement

653. Le principe de non-refoulement est consacré tant par les textes internationaux et régionaux que par la loi burundaise sur les migrations. Si le droit d'entrer sur le territoire d'un État tiers n'a pas été consacré par les textes internationaux contraignants, le principe de non-refoulement a fait de la demande d'asile la principale voie d'accès. L'interdiction de refouler inscrite à l'article 33 de la Convention de Genève de 1951 est alors le prélude à l'asile, dans la mesure où un État ne saurait se délier de son obligation de non-refoulement, sans s'assurer au préalable que le demandeur d'asile réponde ou non à la définition du réfugié. Il doit donc, par la force des choses, lui reconnaître un asile au moins provisoire[739].

---

[735] Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 12, 2.
[736] J. C. HATHAWAY, *op.cit.*, p. 313.
[737] O. DELAS, *Le principe de non-refoulement dans la jurisprudence internationale des droits de l'homme : de la consécration à la contestation* (Doctoral dissertation, Paris 2), 2010, p. 14.
[738] Y. LI, *op.cit.*, p. 49.
[739] V. CHETAIL, Migration, droits de l'homme et souveraineté : le droit international dans tous ses états, *op.cit.*, pp. 109-110.

Ainsi, il est plus que nécessaire d'analyser le sens donné à ce principe, de même que les agents de persécution et les traitements interdits.

§ 1 : Sens terminologique

654. Le principe de non-refoulement est un principe de droit international public qui interdit le renvoi forcé d'une personne vers un pays où elle risque d'être soumise à des actes de persécution, de torture ou de mauvais traitement. Ce principe constitue une limite à la souveraineté des États en ce qu'ils ont le droit de contrôler l'entrée et le séjour des personnes étrangères sur leur territoire[740].

655. D'après le guide du HCR sur le droit international relatif aux réfugiés, le refoulement, c'est le fait de chasser une personne vers un territoire dans lequel elle court le risque d'être persécutée, ou d'être déplacée vers un autre territoire où elle risque d'être persécutée[741]. Gina Clayton ajoute que :

"Refoulement can happen directly, by putting someone on a plane to their home country, or more controversially it is said that it may be done indirectly, by making their life so miserable and impossible that the better choice is to return and risk persecution"[742].

656. De plus, Cornelis Wolfram Wouters revient sur les actes qui peuvent être considérés comme le refoulement. Il précise que :

"Denials of access, pushback or turn-back policies, non-entry policies, the closing of borders, summary ejections from the country, inappropriate use of the safe third country concept, or the notion of manifestly unfounded claims for refugee protection, and refusal of access to proceedings for the determination of refugee status may lead either to the refugee being returned to his country of origin where he risks being subjected to persecution or to a 'refugee in orbit' situation"[743].

657. L'on peut s'interroger sur l'étendue des droits protégés au titre du principe de non-refoulement. Le Comité des droits de l'homme s'est prononcé sur cela dans l'affaire *A. R. J. c. Australie* du 28 juillet 1998. En l'espèce, l'auteur de la communication est A. R. J., de nationalité iranienne, né en 1968, qui était détenu à la prison régionale d'Albany (Australie occidentale) au moment où il a présenté sa communication. L'auteur était membre d'équipage

---

[740] P. MAHON & O. BIGLER, *Les aspects constitutionnels et conventionnels du principe de non-refoulement en relation avec les migrations*, *Cesla Amarelle - Minh Son Nguyen (éd.), Le principe de non-refoulement, Fondements et enjeux pratiques*, Berne, 2010, p. 16.

[741] HCR, PROTECTION DES RÉFUGIÉS : Guide sur le droit international relatif aux réfugiés, *op.cit.*, p. 133.

[742] G. CLAYTON, *Textbook on immigration and asylum law*. Oxford University Press, United Kingdom, 2016, p. 416.

[743] C. W. WOUTERS, *International legal standards for the protection from refoulement: A legal analysis of the prohibitions on refoulement contained in the Refugee Convention, the European Convention on Human Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights and the Convention against Torture*. Intersentia, Antwerpen, 2009, pp. 148-149 : Available at https://hdl.handle.net/1887/13756, (consulté le 24 juillet 2022).

d'un navire de *l'Iranian Shipping Ligne* et il a été arrêté le 15 décembre 1993 à Esperance (Australie occidentale) pour importation et possession illégales de deux kilos de résine de cannabis, faits réprimés par l'article 233 B 1) de la loi sur les douanes. Il avait essayé de vendre le cannabis à un douanier en civil. Il a été condamné en avril 1994 à cinq ans et six mois d'emprisonnement ; le tribunal avait exclu toute possibilité de libération conditionnelle pendant deux ans et six mois, jusqu'au 7 octobre 1996[744]. Le 13 juin 1994, l'auteur a demandé au Département de l'immigration et des affaires ethniques le statut de réfugié et un permis de séjour permanent à titre de protection, mais sa demande a été rejetée par les instances australiennes. Même son recours a été rejeté. L'auteur affirme qu'en le renvoyant en Iran, l'Australie commettrait une violation du paragraphe 1 de l'article 2, du paragraphe 1 de l'article 6, de l'article 7, des paragraphes 1, 3 et 7 de l'article 14, du paragraphe 1 de l'article 15 et de l'article 16 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques[745]. L'État partie présente plusieurs arguments qui, à son avis, démontrent qu'il n'y a pas de réel risque que la vie de l'auteur soit en danger s'il retourne en Iran[746].

658. Le Comité a pris note du point de vue de l'État partie qui considère que l'obligation qui lui incombe quant aux violations des droits de l'homme que pourrait commettre ultérieurement un autre État n'entre en jeu que dans les cas de violation des droits les plus fondamentaux et non dans les cas d'une éventuelle violation des garanties de procédure régulière[747]. Il a conclu que les faits dont il est saisi ne font pas apparaître de violations par l'Australie de l'une quelconque des dispositions du Pacte[748].

659. Le Comité n'a pas mentionné les raisons d'une telle hiérarchie entre les différents droits reconnus par le Pacte, pas plus qu'il n'a pas précisé le sens de cette expression énigmatique de « droits les plus fondamentaux ». Il y a d'ores et déjà inclus, dans l'état actuel des communications qui lui ont été soumises, l'interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants, le droit à la vie, le droit à un procès équitable et l'interdiction de la détention arbitraire[749].

660. Ce principe prévu par les textes internationaux et régionaux a été intégré dans la loi burundaise de 2021 sur les migrations.

---

[744] Comité des droits de l'homme, 28 juillet 1997, *A. R. J. c. Australie*, Communication No. 692/1996, U.N. Doc. CCPR/C/60/D/692/1996 (1997), § 2.1, disponible à l'adresse :
http://hrlibrary.umn.edu/hrcommittee/French/jurisprudence/692-1996.html, (consulté le 2 avril 2023).
[745] *Id.*, § 1.
[746] *Id.*, § 4.4.
[747] *Id.*, § 6.15.
[748] *Id.*, §7.
[749] V. CHETAIL, Migration, droits de l'homme et souveraineté : le droit international dans tous ses états, *op.cit.*, p. 82.

§ 2 : Consécration du principe de non-refoulement

661. Le principe de non-refoulement est prévu par différentes conventions tant internationales que régionales. Au cours de ce paragraphe, nous allons voir ce qui est prévu sur ce principe par la Convention de Genève de 1951, la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants de 1984, la Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique de 1969 ainsi que sur la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981. Le législateur burundais l'a intégré dans la loi burundaise de 2021 sur les migrations.

662. D'entrée de jeux, soulignons que le refoulement constitue une violation du droit des réfugiés et du droit coutumier international[750]. Presque tous les pays du monde sont parties à l'une ou à l'autre instrument consacrant ce principe de non-refoulement. Selon Sir Elihu Lauterpacht et Daniel Bethlehem, sur 189 membres de l'ONU, 135 sont parties à la Convention de 1951, 134 sont parties au Protocole de 1967 (140 étant parties à l'un de ces instruments ou aux deux), 121 sont parties à la Convention contre la torture et 146 sont parties au PIDCP. Lorsque d'autres instruments – tels que la Convention européenne des droits de l'homme, la Convention de l'OUA sur les réfugiés, la Convention américaine relative aux droits de l'homme et la Charte de Banjul – sont pris en compte, 170 des 189 membres de l'ONU, soit environ 90 % de ses membres, sont parties à une ou plusieurs Conventions qui incluent le non-refoulement comme élément essentiel. Sur les dix-neuf membres de l'ONU qui ne sont parties à aucun de ces accords, sept étaient membres de l'ONU le 14 décembre 1967 lorsque la Déclaration sur l'asile territorial a été adoptée à l'unanimité par l'Assemblée générale. En particulier, en l'absence de toute indication d'opposition au principe de non-refoulement tel qu'énoncé dans la Déclaration, ils peuvent être considérés comme ayant consenti au principe. Sur les douze membres restants de l'ONU - Bhoutan, Brunéi Darussalam, Kiribati, les États fédérés de Micronésie, Nauru, Oman, Palau, Saint-Kitts-et-Nevis, Sainte-Lucie, les Émirats arabes unis et Vanuatu - aucun d'entre eux ne suggère d'opposition au principe[751].

663. Dans les développements qui vont suivre, nous allons voir le sens donné au principe de non-refoulement par différentes Conventions ainsi que la loi burundaise sur les migrations.

A. Convention de Genève de 1951

664. En droit international des réfugiés, le principe de non-refoulement trouve sa source à l'article 33 de la Convention de Genève de 1951 portant statut des réfugiés. Cet article stipule en son premier paragraphe qu' « 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 ».

---

[750] HCR, PROTECTION DES RÉFUGIÉS : Guide sur le droit international relatif aux réfugiés, *op.cit.*, p. 133.

[751] E. LAUTERPACHT & D. BETHLEHEM, *The scope and content of the principle of non-refoulement: Opinion. Refugee protection in international law: UNHCR's global consultations on international protection*, 2003, p. 147: disponible à l'adresse https://www.refworld.org/docid/470a33af0.html, (consulté le 12 juillet 2022).

665. À partir de cette disposition, une obligation à l'endroit des États se dégage : ne pas expulser ou refouler les réfugiés. Les États doivent s'acquitter de cette obligation de bonne foi en établissant des procédures efficaces de détermination du statut de réfugié. Yao Li précise toutefois que

"[t]he right to not be rejected can only be effectively pursued if a person has the possibility to ascertain his refugee status. This calls for a right to enter the territory for the purpose of asylum proceedings; it goes without saying that a person qualifying as refugee should consequently be granted the respective rights of the Refugee Convention"[752].

666. Cependant, ce principe de non-refoulement est limité – au sens de l'article 33 de la Convention de Genève de 1951– aux demandeurs d'asile et aux réfugiés. Pourtant, les États peuvent se trouver en face d'une personne ne remplissant les conditions pour être reconnue comme réfugié, mais nécessitant coûte que coûte une protection. Le droit international des droits de l'homme n'a pas abandonné cette catégorie de personnes. Ainsi, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques[753] et la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants[754] sont des instruments complémentaires essentiels pour protéger les individus non couverts par la Convention de 1951 et qui ne font pas l'objet d'une exception[755]. Ces deux textes interdisent le refoulement d'une telle personne vers un endroit où il y a des motifs sérieux de croire qu'elle risque d'être soumise à la torture.

B. Convention contre la torture

667. La Convention contre la torture ou autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants stipule en son article 3, au premier paragraphe qu' « 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 ». Le PIDCP, même s'il ne parle pas expressément du principe de non-refoulement, interdit lui aussi la soumission d'une personne à la torture. Il stipule en son article 7 que « nul ne sera soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ». La « torture » est définie à l'article 1er de la Convention contre la torture comme étant « tout acte par lequel une douleur ou des souffrances aiguës, physiques ou mentales, sont intentionnellement infligées à une personne aux fins notamment d'obtenir d'elle ou d'une tierce personne des renseignements ou des aveux, de la punir d'un acte qu'elle ou une tierce personne a commis ou est soupçonnée d'avoir commis, de l'intimider ou de faire pression sur elle ou d'intimider ou de faire pression sur une tierce personne, ou pour tout autre motif

[752] Y. LI, *op.cit.*, p. 32.
[753] L'article 7 de ce Pacte stipule que « nul ne sera soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ». Cette disposition a ainsi inspiré la rédaction de l'article 3 de la Convention contre la torture de 1984 qui stipule qu' « 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 ».
[754] La Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, Recueil des Traités des Nations Unies, Vol. 1465, n° 24841, p. 85, (New York, 10 décembre 1984).
[755] Le statut d'un réfugié vise seulement les personnes se trouvant en dehors de leur pays de nationalité ou de résidence habituelle, tandis que les autres instruments internationaux des droits de l'homme ne requièrent aucune limitation géographique de ce type (La Convention relative au statut des réfugiés, *op.cit.*, Article 1 (A) 2).

fondé sur une forme de discrimination quelle qu'elle soit, lorsqu'une telle douleur ou de telles souffrances sont infligées par un agent de la fonction publique ou toute autre personne agissant à titre officiel ou à son instigation ou avec son consentement exprès ou tacite. Ce terme ne s'étend pas à la douleur ou aux souffrances résultant uniquement de sanctions légitimes, inhérentes à ces sanctions ou occasionnées par elles ».

668. Ainsi, une personne qui n'a pas pu être protégée contre le refoulement en vertu de l'article 33 de la Convention de Genève de 1951 pourra bénéficier de cette protection en vertu de l'article 3 de la Convention contre la torture. L'interdiction de la torture fait d'ailleurs partie du droit international coutumier, qui a atteint le rang de norme impérieuse du droit international ou *jus cogens*. Elle inclut, en tant qu'élément inhérent et essentiel, l'interdiction du refoulement vers un risque de torture et impose de ce fait une interdiction absolue de toute forme de retour forcé vers un danger de torture, contraignante pour tous les États, y compris ceux qui ne sont pas parties aux instruments concernés[756]. Le caractère coutumier du principe de non-refoulement est aussi présent dans la doctrine. Ainsi, Goodwin-Gill estime que :

"The principle of non-refoulement has crystallized into a rule of customary international law, the core element of which is the prohibition of return in any manner whatsoever of refugees to countries where they may face persecution"[757].

669. En vue d'assurer la surveillance de l'application de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, le Comité contre la torture (CCT) a été mis en place. Son existence est prévue par l'article 17 de cette Convention. Il est entré en fonction en 1987 et est composé de dix experts indépendants, « de haute moralité et possédant une compétence reconnue dans le domaine des droits de l'homme »[758].

670. Ce Comité a fait l'application de l'article 3 de la Convention contre la torture pour la première fois dans le cadre de l'affaire Mutombo c. Suisse[759].

671. En l'espèce, l'auteur de la Communication déclare être membre des Forces armées zaïroises depuis 1982. En 1988, il a adhéré clandestinement au mouvement politique Union pour la démocratie et le progrès social (UDPS), car il s'estimait victime de discrimination en raison de son origine ethnique (Luba). Son père était membre du mouvement depuis son lancement en 1982 et aurait été contraint de prendre sa retraite en tant que magistrat au tribunal de grande instance de Kinshasa en raison de cette affiliation. L'auteur a participé à plusieurs manifestations et assisté à des réunions illégales. Le 20 juin 1989, l'auteur a été arrêté par trois membres de la Division spéciale présidentielle alors qu'il s'apprêtait à remettre une lettre de

---

[756] UNHCR, « Avis consultatif sur l'application extraterritoriale des obligations de non-refoulement en vertu de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et de son Protocole de 1967 », Genève, 2007, § 21.
[757] G. S. GOODWIN-GILL, *Refugee in international Law*, 2e éd., Oxford University Press, 1996, p. 143.
[758] Dictionnaire pratique du droit humanitaire, Comité contre la torture, disponible à l'adresse https://dictionnaire-droit-humanitaire.org/content/article/2/comite-contre-la-torture-cct/, (consulté le 7 juillet 2022).
[759] Comité contre la torture, *Mutombo c. Switzerland*, Communication nº 13/1993, U.N. Doc. A/49/44 at 45 (1994), disponible à l'adresse https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:ihrl/3782uncat94.case.1/law-ihrl-3782uncat94, (consulté le 7 juillet 2022).

son père à M. Etienne Tshisekedi, membre fondateur et dirigeant de l'UDPS. Il a été détenu au camp militaire de Tshatsi, où il a été enfermé dans une cellule d'un mètre carré. Au cours des quatre jours qui ont suivi, il a été torturé par ses interrogateurs, qu'il cite nommément. Il a été soumis à des décharges électriques, battu avec un fusil et ses testicules ont été contusionnés jusqu'à ce qu'il perde connaissance. Le 24 juin 1989, il a été déféré devant un tribunal militaire, reconnu coupable d'association de malfaiteurs contre l'État et condamné à 15 ans d'emprisonnement. Il a été transféré à la prison militaire de Ndolo, où il a été détenu pendant sept mois. Bien que l'auteur ait perdu une partie de la vue et ait subi une blessure à la tête causée par la torture, il n'a reçu aucun traitement médical. Le 20 janvier 1990, il a été libéré à la condition qu'il se présente deux fois par semaine à l'Auditorat militaire de Mantete. En février 1990, il s'est fait soigner pour sa blessure à l'œil à l'hôpital général Mama Yemo. Par la suite, le père et les frères de l'auteur lui ont suggéré de quitter Kinshasa pour éviter que la police ne trouve d'autres membres du mouvement en le suivant. Ils craignaient également pour la sécurité de l'auteur.

672. C'est ainsi qu'en date du 30 mars 1990, l'auteur a quitté le Zaïre pour Luanda, où il est resté chez des amis pendant trois mois. Un ami lui a délivré un visa pour l'Italie, où il est arrivé le 29 juillet 1990, en utilisant le passeport de son ami. Le 7 août 1990, il a franchi illégalement la frontière pour entrer en Suisse ; le 8 août 1990, il a demandé la reconnaissance en Suisse du statut de réfugié. Au cours de ce mois, il apprit que son père avait été détenu après son départ. L'auteur a été entendu par l'Office cantonal des demandeurs d'asile à Lausanne le 10 octobre 1990. Il a présenté un rapport médical rédigé par un médecin en Suisse indiquant que les cicatrices sur son corps correspondaient aux tortures qu'il aurait subies. Un rapport d'un ophtalmologiste indiquait que l'auteur souffrait d'une blessure à l'œil, causée par un traumatisme qui, selon l'auteur, avait été causé par un coup à la tête lors de l'interrogatoire de juin 1989.

673. En date du 31 janvier 1992, l'Office fédéral des réfugiés rejeta sa demande et ordonna son expulsion de Suisse. Il a estimé que, même si l'auteur avait été détenu à la prison militaire de Ndolo, il était peu probable qu'il ait été incarcéré pour des motifs politiques, puisque le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), qui s'était rendu dans la prison en novembre 1989, avait déclaré ne pas lui rendre visite, parce qu'il n'appartenait apparemment pas à la catégorie de détenus relevant du mandat du CICR. Le Bureau des réfugiés doutait en outre de l'authenticité de l'ordonnance de mise en liberté provisoire, que l'auteur avait présentée comme preuve de sa détention. En ce qui concerne le retour de l'auteur au Zaïre, l'Office des réfugiés a estimé que rien n'indiquait qu'il serait exposé à des peines ou à des traitements interdits par l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Le 6 mars 1992, l'auteur a fait appel de la décision. Le 10 août 1992, la décision d'expulsion a été suspendue, mais le 2 juin 1993, la Commission suisse de recours en matière d'asile a rejeté l'appel de l'auteur. Le 24 juin 1993, l'auteur a été informé qu'il devait quitter la Suisse avant le 15 septembre 1993, faute de quoi il ferait l'objet d'une expulsion. La demande de réexamen de la décision présentée par l'auteur, au motif que les autorités n'avaient pas suffisamment pris en compte des documents essentiels, tels qu'un rapport *d'Amnesty*

International et des rapports médicaux, a été rejetée le 13 septembre 1993. Le 17 septembre 1993, l'auteur reçu l'autorisation de séjourner en Suisse jusqu'au 17 octobre 1993.

674. Le Comité contre la torture considère qu'en l'espèce, il existe des motifs sérieux de croire que l'auteur risquerait d'être soumis à la torture s'il était renvoyé au Zaïre, notamment en raison de son origine ethnique, de son affiliation politique et de sa détention et du fait qu'il a déserté l'armée et d'avoir quitté le Zaïre de manière clandestine. De plus, le Comité considère que, compte tenu du fait que le Zaïre n'est pas partie à la Convention, l'auteur risquerait, en cas d'expulsion vers le Zaïre, non seulement d'être soumis à la torture, mais de ne plus avoir la possibilité légale de demander au Comité de la protection[760]. Il conclut donc que l'expulsion ou le renvoi de l'auteur au Zaïre dans les circonstances actuelles constituerait une violation de l'article 3 de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants[761]. Le Comité est d'avis que, dans les circonstances qui prévalent, l'État partie a l'obligation de s'abstenir d'expulser Balabou Mutombo vers le Zaïre ou vers tout autre pays où il court un risque réel d'être expulsé ou renvoyé au Zaïre ou d'avoir été soumis à la torture[762].

C. Convention de l'OUA de 1969

675. À côté de ces Conventions internationales, le principe de non-refoulement est également consacré par la Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique de 1969 qui stipule, en son article 2, § 3, que nul ne peut être soumis par un État membre à des mesures telles que le refus d'admission à la frontière, le refoulement ou l'expulsion qui l'obligeraient à retourner ou à demeurer dans un territoire dans lequel sa vie, son intégrité corporelle ou sa liberté seraient menacées pour les raisons énumérées à l'article 1, paragraphes 1 et 2.

676. Ce premier paragraphe se réfère à la Convention de Genève de 1951 et stipule que le terme « réfugié » s'applique à toute personne qui, craignant avec raison, d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social et de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut, ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays, ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut, ou en raison de ladite crainte, ne veut y retourner.

677. Quant au second paragraphe, il régit les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique. Il stipule que le terme « réfugié » s'applique également à toute personne qui, du fait d'une agression, d'une occupation extérieure, d'une domination étrangère ou d'événements troublant gravement l'ordre public dans une partie ou dans la totalité de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité, est obligée de quitter sa résidence habituelle pour chercher refuge dans un autre endroit à l'extérieur de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité.

---

[760] Comité contre la torture, *Mutombo c. Switzerland*, *op.cit.*, § 9.6.
[761] *Id.*, § 9.7.
[762] *Id.*, § 10.

678. D'après cette Convention de l'OUA, les craintes en cas de refoulement sont, non seulement la persécution en raison de la race, de la religion, de la nationalité, de l'appartenance à un certain groupe social et des opinions politiques, mais aussi les menaces à la vie ou à la sécurité du fait d'une agression, d'une occupation extérieure, d'une domination étrangère ou d'événements troublant gravement l'ordre public dans une partie ou dans la totalité du pays d'origine de celui qui demande la protection internationale.

679. Le principe de non-refoulement prévu par la Convention de l'OUA de 1969 offre une protection beaucoup plus large que celui donné par la Convention de Genève de 1951.

680. Premièrement, il ne contient pas d'exception fondée sur la sécurité nationale, contrairement à l'article 33 de la Convention de Genève de 1951 qui stipule en son paragraphe 2 que le principe de non-refoulement ne peut 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. Ainsi, la suppression de l'exception de sécurité nationale rend la protection contre le refoulement plus forte dans le cadre de la Convention de l'OUA de 1969 que dans le cadre de la Convention de Genève de 1951.

681. Deuxièmement, la disposition sur le principe de non-refoulement prévue par la Convention de l'OUA de 1969 interdit explicitement le « rejet à la frontière » comme moyen par lequel le refoulement peut se produire. Cependant, comme le précisent Goodwin-Gill et McAdam,

"The extent to which this expansion on article 33 of the 1951 Convention is questionable, given that the latter has generally been read to prohibition rejection at the frontier in any case"[763].

682. Ainsi, l'interdiction explicite de la pratique de « rejet à la frontière » est une inclusion bienvenue en Afrique, où ceux qui cherchent refuge arrivent généralement par voie terrestre[764].

D. Charte africaine des droits de l'homme et des peuples

683. La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples a, elle aussi, consacré le principe de non-refoulement. Elle stipule en son article 5 que toutes formes d'exploitation et d'avilissement de l'homme, notamment l'esclavage, la traite des personnes, la torture physique ou morale, et les peines ou les traitements cruels, inhumains ou dégradants sont interdites.

684. La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a eu à traiter d'une communication en rapport avec le refoulement vers les traitements cruels, inhumains ou dégradants tels que le stipule l'article 5 de cette Charte.

---

[763] G. S. GOODWIN-GILL and J. MCADAM, *op.cit.*, pp. 267.
[764] S. S. JUSS, (Ed.), *Research handbook on international refugee law*, Edward Elgar Publishing, 2019, p. 22.

685. Il s'agit d'une communication liée à l'affaire John k Modise c. Botswana. Le requérant qui revendique la citoyenneté botswanaise dit que son père, citoyen botswanais, a immigré en Afrique du Sud pour y travailler. Pendant son séjour, il s'est marié et le requérant est issu de ce mariage. Sa mère étant décédée quelque temps après sa naissance, il a été amené au Botswana où il a grandi. C'est ainsi qu'il revendique la nationalité botswanaise par les liens du sang. Il allègue qu'en 1978, il était l'un des fondateurs et responsables du parti d'opposition « Botswana National Front ». Il estime que c'est à cause de ses activités politiques qu'il a été déclaré « immigré indésirable » au Botswana par le gouvernement. Le 17 octobre 1978, il a été arrêté et remis à la police sud-africaine sans avoir comparu devant un tribunal. Revenu au Botswana, il a de nouveau été arrêté et déporté sans jugement. Après sa troisième tentative de retour, il a été inculpé, condamné pour entrée illégale et déclaré immigré indésirable. Il avait purgé une peine d'emprisonnement de dix mois et avait interjeté appel lorsqu'il a été déporté pour la quatrième fois vers l'Afrique du Sud, avant que la procédure n'aboutisse. Il allègue avoir subi de lourdes pertes financières dans la mesure où ses biens et sa propriété ont été confisqués par le gouvernement du Botswana. Il a été contraint de vivre pendant huit ans dans le « homeland » du Bophuthatswana, et durant encore sept ans dans la « No-Man's Land », une zone frontalière entre l'ancienne homeland sud-africaine du Bophuthatswana et le Botswana.

686. Il allègue alors devant la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples que sa déportation répétée, les menaces constantes de déportation et les conséquences désastreuses de cette situation constituent une violation de l'article 5 de la Charte[765]. Il explique que ces actes l'ont exposé à des souffrances dans sa personne et l'ont privé de sa dignité, en violation du droit de protection contre les traitements cruels, inhumains ou dégradants, énoncé par l'article 5 de la Charte[766].

687. Bien que le risque de mauvais traitement ne soit pas dans l'État de destination (Afrique du Sud), il est la conséquence directe de l'éloignement du Botswana et celui-ci a eu lieu dans l'endroit où il a été finalement envoyé à la suite de l'impossibilité de le renvoyer en Afrique du Sud. Ainsi, la Commission a considéré que cette mesure l'avait exposé à des souffrances personnelles et à des atteintes à sa dignité, contraires à l'article 5 de la Charte africaine[767] prohibant la torture et les traitements inhumains ou dégradants.

688. Pour ce qui est des réfugiés, revenons sur deux affaires ayant été portées à la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples.

---

[765] Commission afr. D. H., *John K. Modise c. Botswana*, Decision, Comm. 97/93 (African Commission on Human and Peoples' Rights, Apr. 24, 1997), § 92, disponible à l'adresse : https://www.refworld.org/cases,ACHPR,52ea58d04.html, (consulté le 7 juillet 2022).

[766] Cet art. 5 dispose que tout individu a droit au respect de la dignité inhérente à la personne humaine et à la reconnaissance de sa personnalité juridique. Toutes formes d'exploitation et d'avilissement de l'homme notamment l'esclavage, la traite des personnes, la torture physique ou morale, et les peines ou les traitements cruels inhumains ou dégradants sont interdites.

[767] Commission afr. D. H., *John K. Modise c. Botswana*, *op.cit.*, § 91.

689. La première affaire oppose l'Institut africain des droits de l'homme et du développement (au nom des réfugiés sierra-léonais en Guinée) et la République de Guinée[768]. Dans cette affaire, il est déclaré que le 9 septembre 2000, le Président guinéen Lansana Conté a proclamé à la radio nationale que les réfugiés sierra-léonais en Guinée devaient être arrêtés, fouillés et confinés dans des camps de réfugiés. Son discours a incité les soldats et les civils à se livrer à une discrimination de masse contre les réfugiés sierra-léonais en violation de l'article 2 de la Charte africaine. Ce discours a été suivi par les actes de pillages et des extorsions généralisés. Les soldats guinéens ont expulsé les Sierra-Léonais de leurs maisons et des camps de réfugiés. Ils ont en outre pillé les maisons, confisqué de la nourriture, des biens personnels et de l'argent aux réfugiés aux points de contrôle. Ils ont également extorqué de grosses sommes d'argent aux réfugiés détenus[769]. Ce discours a incité aussi les soldats et les civils à se soulever contre les réfugiés sierra-léonais à l'intérieur et à l'extérieur des camps de réfugiés. La violence physique qui en a résulté allait des passages à tabac, des viols et des coups de feu. D'innombrables réfugiés sont morts dans ces attaques[770]. Enfin, ce discours a incité au viol généralisé des femmes sierra-léonaises en Guinée. De plus, les soldats guinéens ont soumis des hommes et des femmes à des fouilles à nu humiliantes. Ces fouilles ont été menées parfois plusieurs fois par jour et devant de grands groupes de personnes et des soldats à l'affût[771]. Certains de ces réfugiés ont été arrêtés et détenus sans aucun motif[772]. Ceux qui n'ont pas retourné vers leur pays d'origine ont été forcés par les soldats guinéens à quitter en les mettant physiquement sur le ferry[773].

690. La Commission africaine a souligné que les expulsions à grande échelle des réfugiés constituent une discrimination contraire à l'article 2 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples ainsi que l'article 4 de la Convention de l'OUA de 1969[774].

691. La Commission a alors recommandé la mise en place d'une Commission mixte de la Sierra Leone et de la Guinée pour évaluer les pertes subies par les diverses victimes en vue de les indemniser.

692. Quant à la seconde affaire, elle oppose l'Organisation mondiale contre la torture à l'État rwandais[775]. Il s'agit d'une affaire relative à l'expulsion, par le Rwanda, de ressortissants burundais réfugiés au Rwanda depuis de nombreuses années (Bonaventure Mbonabucya, Baudouin Ntatundi, Vincent Sinariraye et Shadrack Nkunzwenimana). Le 2 juin 1989, on leur

---

[768] Commission afr. D. H., *Institute for Human Rights and Development in Africa v. Guinea*, Republic of Guinea, African Commission on Human and Peoples' Rights, Communication nº. 249/02 (2004) Available on https://www.globalhealthrights.org/wp-content/uploads/2013/10/Institute-for-HR-Guinea-2004.pdf, (consulté le 11 juillet 2022).
[769] Commission afr. D. H., *Institute for Human Rights and Development in Africa v. Guinea*, *op.cit.*, § 3.
[770] *Id.*, § 4.
[771] *Id.*, § 6.
[772] *Id.*, § 5.
[773] *Id.*, § 7.
[774] *Id.*, § 69.
[775] Commission afr. D. H., *Organisation mondiale contre la torture v. Rwanda*, African Commission on Human and Peoples' Rights, Comm. nº 27/89, available on http://hrlibrary.umn.edu/africa/comcases/27-89_46-91_49-91_99-93.html, (consulté le 11 juillet 2022).

a dit qu'ils avaient un mois pour quitter le pays. La raison invoquée pour leur expulsion était qu'ils constituaient un risque pour la sécurité nationale en raison de leurs activités subversives ». Les réfugiés n'ont pas été autorisés à se défendre devant un tribunal compétent.

693. La Commission souligne qu'en expulsant ces réfugiés du Rwanda, sans leur donner la possibilité d'être entendus par les autorités judiciaires nationales, le gouvernement du Rwanda a violé l'article 7.1 de la Charte[776]. Elle souligne aussi que l'article 12 de la Charte doit être interprété comme incluant une protection générale de tous ceux qui font l'objet de persécutions, afin qu'ils puissent chercher refuge dans un autre État. L'article 12.4 interdit l'expulsion arbitraire de ces personnes du pays d'asile. Les réfugiés burundais dans cette situation ont été expulsés en violation des articles 2 et 12 de la Charte africaine[777].

694. La Commission exhorte alors le gouvernement du Rwanda à adopter des mesures conformes à cette décision.

695. Une observation à faire est que, quoique ces deux affaires se rapportent aux réfugiés, la Commission ne se réfère pas à la Convention de l'OUA de 1969 qui stipule en son article 2, paragraphe 3, que nul ne peut être soumis par un État membre à des mesures telles que le refus d'admission à la frontière, le refoulement ou l'expulsion qui l'obligeraient à retourner ou à demeurer dans un territoire où sa vie, son intégrité corporelle ou sa liberté seraient menacées pour les raisons énumérées à l'article 1, paragraphes 1 et 2. Par contre, elle apporte une considération importante à l'article 12 de la Charte africaine, qui interdit l'expulsion massive d'étrangers, décrite par la Commission comme « une menace particulière pour les droits de l'homme »[778].

696. Ce choix fait par la Commission de se référer à la Charte plutôt qu'à la Convention de l'OUA de 1969 n'est pas en soi mauvais. Ainsi, le fait que la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples soit jugée applicable aux demandeurs d'asile et aux réfugiés est très significatif, car cela signifie à tout le moins que les demandeurs d'asile et les réfugiés ont droit aux droits fondamentaux et doivent être traités avec dignité.

E. Loi nationale

697. Le législateur burundais n'est pas resté indifférent face à ce principe non moins primordial dans la protection des demandeurs d'asile et des réfugiés. C'est ainsi que la loi burundaise de 2021 sur les migrations stipule en son article 40 que le principe de non-refoulement est appliqué à tout demandeur d'asile ou réfugié vers un pays où il craint sa persécution. Par ailleurs, sans consacrer strictement le principe de non-refoulement, l'article 62 de cette même loi stipule qu'il

---

[776] Commission afr. D. H., *Organisation mondiale contre la torture v. Rwanda, op.cit.,* § 34.
[777] *Id.*, § 30.
[778] Commission afr. D. H., *Rencontre Africaine pour la Défense des Droits de l'Homme (RADDHO) v. Zambia,* 71/92, African Commission on Human and Peoples' Rights, October 1996, available at : https://www.refworld.org/cases,ACHPR,51b6f3524.html, (consulté le 11 juillet 2022), § 20 ; Commission afr. D. H., *Institute for Human Rights and Development in Africa v. Guinea, op.cit.,* § 69.

n'est pas appliqué de sanctions pénales aux demandeurs d'asile du fait de leur entrée ou de leur séjour irrégulier au Burundi, sous réserve qu'ils se présentent aux autorités habilitées, démontre l'intérêt que le législateur burundais porte à la protection de toutes les personnes en quête d'asile.

698. Quant à la crainte de persécution, la loi burundaise de 2021 sur les migrations retient trois motifs qui peuvent conduire à la reconnaissance du statut de réfugié. Il s'agit des motifs suivants :
1° la crainte 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 ;
2° les menaces ou l'exposition à des traitements inhumains ou dégradants, lorsque ces menaces ou ces risques émanent des acteurs étatiques, des personnes ou des groupes organisés de son pays d'origine ou de résidence ;
3° l'agression, l'occupation extérieure, la domination étrangère ou un événement troublant l'ordre public dans une partie ou dans la totalité de son pays d'origine.

699. Les autorités burundaises chargées de la détermination du statut de réfugié doivent ainsi éviter de refouler un demandeur d'asile ou un réfugié vers le pays où ils risquent de subir la persécution liée à l'un de ces trois motifs.

700. Il résulte des développements précédents qu'en droit international des réfugiés, le principe de non-refoulement constitue une obligation préalable à toute protection des réfugiés, c'est-à-dire l'obligation de ne pas refouler les demandeurs d'asile vers les frontières des territoires où leur vie ou leur liberté serait menacée en raison des cinq motifs prévus par la Convention de Genève de 1951, à savoir la race, la religion, la nationalité, l'appartenance à un certain groupe social ou les opinions politiques. Pour les pays ayant ratifié la Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique, s'ajoute aussi l'obligation de ne pas refouler les demandeurs d'asile vers les frontières des territoires où leur vie ou leur liberté serait menacée en raison de l'agression, l'occupation extérieure, la domination étrangère ou un événement troublant l'ordre public dans une partie ou dans la totalité de leur pays d'origine[779]. *A fortiori*, comme notre recherche porte sur le Burundi, s'ajoute également l'obligation de ne pas refouler les demandeurs d'asile vers les frontières des territoires où leur vie ou leur liberté serait menacée en raison des menaces ou l'exposition à des traitements inhumains ou dégradants, lorsque ces menaces ou ces risques émanent des acteurs étatiques, des personnes ou des groupes organisés de leur pays d'origine ou de résidence[780].

701. Néanmoins, les personnes ne remplissant pas les conditions pour être reconnus en tant que réfugiés, doivent aussi être protégées contre le refoulement en vertu de l'article 3 de la Convention contre la torture.

---

[779] Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique de 1969, art. 1er, § 2.
[780] Loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 précitée, 74, § 2.

702. Il convient de souligner que le principe de non-refoulement ne constitue pas seulement une obligation préalable à toute protection des réfugiés, il s'agit aussi de l'obligation la plus contraignante possible au sein du droit international des réfugiés. Pour le demandeur d'asile, il faut d'abord lui permettre d'accéder sur le territoire d'un État tiers afin qu'il puisse déposer sa demande. En attendant l'examen de sa demande par les autorités habilitées, le principe de non-refoulement lui permet également de rester sur le territoire de cet État pendant la période durant laquelle il attend une décision qui en sortira. En cas de décision de rejet de la demande, le même principe permet aux demandeurs de rester sur leur territoire pour former un recours et, lorsque ce droit a été exercé, dans l'attente de l'issue du recours ; et il doit être respecté par les juridictions lorsqu'elles statuent sur le point de savoir si un demandeur peut ou non rester sur le territoire de l'État […]. Il limite de plus les retours […] de certains demandeurs qui se sont vus refuser la protection internationale[781].

F. Soft law

703. À côté de ces instruments contraignants, le HCR s'est pareillement préoccupé de ce principe de non-refoulement. Ses décisions et résolutions, même si elles ne sont pas contraignantes, peuvent servir d'éclairage, surtout en cas d'interprétations des dispositions de la Convention de Genève. Les États n'ayant pas encore mis en place les lois nationales en application de la Convention de Genève peuvent aussi s'en inspirer pour faire des lois conformes aux normes et aux standards internationaux en matière d'asile et des réfugiés. Voyons alors le regard porté par le HCR sur ce principe. Dans sa note sur le non-refoulement, le sous-comité protection souligne que le principe du non-refoulement protège le demandeur d'asile contre le retour dans un pays où l'intéressé a des raisons de craindre la persécution[782]. Le Comité exécutif du HCR souligne aussi l'importance fondamentale de l'observation du principe du non-refoulement – tant à la frontière qu'à partir du territoire d'un État – dans le cas de personnes qui risquent d'être en butte à des persécutions si elles sont renvoyées dans leur pays d'origine, qu'elles aient ou non été officiellement reconnues comme réfugiés[783]. Ce Comité ajoute que toute mesure par laquelle un réfugié est obligé de regagner un pays ou par laquelle il est renvoyé dans un pays où il a des raisons de craindre la persécution constitue une violation grave du principe reconnu du non-refoulement[784].

704. Après l'analyse du sens donné au principe de non-refoulement par les textes contraignants et le *soft law* du HCR, nous allons voir dans le point qui suit son champ d'application.

---

[781] EASO Professional Development Series for members of courts and tribunals, « Les procédures d'asile et le principe de non-refoulement », 2018, p. 26, disponible à l'adresse :
https://easo.europa.eu/sites/default/files/Asylum-Procedures-JA-FR.pdf, (consulté le 11 juin 2022.
[782] HCR., « Sous-comité protection, Note sur le non-refoulement », 28è session, EC/SCP/2 (1977), point 1, disponible à l'adresse < http://www.unhcr.fr/4b30a58ce.html>, (consulté le 10 juin 2022).
[783] Conclusion n° 6 (XXVIII) *Non-refoulement*, Comité exécutif du HCR, 1977, 3e préambule, *op.cit.*, p. 18.
[784] Conclusion n° 15 (XXX) *Réfugiés sans pays d'asile*, Comité exécutif du HCR, 1979, b), *op.cit.*, p. 33.

§3. Champ d'application du principe de non-refoulement

705. Deux champs sont à analyser : le champ d'application *ratione personae* et le champ d'application *ratione loci*.

A. Champ d'application *ratione personae*

706. À la lecture du premier paragraphe de l'article 33, il est on ne peut plus clair que ce principe de non-refoulement se limite aux « réfugiés »[785]. Le réfugié, tel qu'il est défini dans la Convention de Genève, présente ainsi quatre caractéristiques : 1) il se trouve en dehors de son pays d'origine ; 2) il ne peut ou ne veut se réclamer de la protection de ce pays ; 3) cette incapacité ou ce refus est attribuable à une crainte fondée de persécution ; 4) la persécution se fonde sur les critères de race, religion, nationalité, appartenance à un certain groupe social ou opinions politiques[786]. De plus, la protection contre le refoulement n'est pas limitée aux personnes qui ont été reconnues comme réfugiées, mais s'applique également aux demandeurs du statut de réfugié, également appelés demandeurs d'asile[787].

707. Par ailleurs, la protection contre le refoulement garantie par l'article 33, paragraphe 1er, de la Convention de Genève de 1951 s'applique indépendamment du statut juridique de la personne demandant protection dans l'État d'accueil[788]. En effet, l'article 33 de la Convention de Genève de 1951 ne mentionne aucune condition quant à la légalité de la présence de cette personne sur le territoire de l'État partie à la Convention ; l'entrée ou le séjour irrégulier n'ont donc pas d'effet sur la protection garantie par cette disposition[789]. Une telle interprétation est corroborée par l'article 31 de la Convention de Genève de 1951 qui prévoit que les États contractants n'appliqueront pas de sanctions pénales aux réfugiés du fait de leur entrée ou de leur séjour irréguliers[790].

708. Néanmoins, le paragraphe 28 du Guide et principes directeurs du HCR sur les procédures et les critères à appliquer pour déterminer le statut des réfugiés montre que la reconnaissance en tant que réfugié par le pays d'accueil est déclarative, et non constitutive du statut de réfugié[791]. De ce fait, l'article 33 s'applique également aux réfugiés qui ne sont pas

---

[785] C. W. WOUTERS, *op.cit.*, p.46 ; O. LE FORT, *op.cit.*, p. 10.
[786] D. WEISSBRODT & I. HÖRTREITER, *The Principle of Non-Refoulement: Article 3 of the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment in Comparison with the Non-Refoulement, Provisions of Other International Human Rights Treaties*, 5 Buff. Hum. Rts. L. Rev. 1 (1999), p. 19. Available at : https://digitalcommons.law.buffalo.edu/bhrlr/vol5/iss1/1, (consulté le 24 juillet 2022).
[787] V. CHETAIL, « Le principe de non-refoulement et le statut de réfugié en droit international (*The Principle of Non-Refoulement and the Refugee Status in International Law*) ». LA CONVENTION DE GENÈVE DU 28 JUILLET 1951 RELATIVE AU STATUT DES RÉFUGIÉS - 50 ANS APRÈS : BILAN ET PERSPECTIVES, Bruylant, 2001, p. 9 : Available at SSRN : https://ssrn.com/abstract=1645143, (consulté le 24 juillet 2022).
[788] *Id.*, p. 12.
[789] *Ibid.*
[790] *Ibid.*
[791] D'après ce paragraphe 28, « une personne est un réfugié, au sens de la Convention de 1951, dès qu'elle satisfait aux critères énoncés dans la définition. Cette situation est nécessairement réalisée avant que le statut de réfugié ne soit formellement reconnu à l'intéressé. Par conséquent, la détermination du statut de réfugié n'a pas pour effet de

formellement reconnus, comme les demandeurs d'asile dans l'attente d'une décision finale au sujet de leur demande. Il s'ensuit que le principe de non-refoulement s'applique non seulement aux réfugiés reconnus, mais aussi à ceux dont le statut n'a pas été formellement déclaré[792]. Le principe de non-refoulement est tout particulièrement pertinent pour les demandeurs d'asile. Du fait que ces personnes peuvent être des réfugiés, le principe établi par le droit international des réfugiés est qu'elles ne devraient pas être refoulées ou expulsées tant que la détermination finale de leur statut est pendante[793].

709. Les personnes ne répondant pas aux critères énoncés à cet article 33 sont protégées en vertu de l'article 3 de la Convention contre la torture. Ainsi, après l'analyse du champ d'application personnel du principe de non-refoulement au regard de l'article 33 de la Convention de Genève de 1951, voyons ce qu'il en est avec la Convention contre la torture. Il n'y a aucune limitation du champ d'application personnel de ce principe en vertu de la Convention contre la torture. Effet, d'après le paragraphe 10 de l'Observation Générale n° 4 sur l'application de l'article 3, « chaque État partie est tenu d'appliquer le principe de non-refoulement […] à toute personne, y compris toute personne sollicitant une protection internationale ou ayant besoin d'une telle protection, sans aucune forme de discrimination, quelle que soit sa nationalité, et même si elle est apatride, et quel que soit son statut sur le plan juridique, administratif ou judiciaire au regard de la législation ordinaire ou des lois d'exception »[794]. Ainsi, par rapport au champ d'application personnel, le principe de non-refoulement tel que prévu par la Convention contre la torture revêt un caractère absolu.

710. Après l'analyse du champ d'application personnel du principe de non-refoulement, voyons ce qu'il en est avec le champ d'application territorial.

B. Champ d'application *ratione loci*

711. D'après l'article 33 de la Convention de Genève de 1951, « aucun des États contractants n'expulsera ou ne refoulera […] 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 ». Cet article n'a pas précisé de quel territoire il s'agit. Il a parlé des territoires où il y a risque de persécution en raison des cinq motifs conventionnels. Dans son avis consultatif sur l'application extraterritoriale des obligations de non-refoulement en vertu de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et de son Protocole de 1967, le HCR a souligné que l'interdiction du refoulement vers un danger

---

conférer la qualité de réfugié ; elle constate l'existence de cette qualité. Une personne ne devient pas réfugié parce qu'elle est reconnue comme telle, mais elle est reconnue comme telle parce qu'elle est réfugié ».

[792] Ceci a été réaffirmé par le Comité exécutif du HCR, dans sa Conclusion n° 6 (XXVIII) sur le *« Non-refoulement »* (1977), paragraphe c) : réaffirmant « l'importance fondamentale du principe du non-refoulement (…) dans le cas de personnes qui risquent d'être en butte à des persécutions si elles sont renvoyées dans leur pays d'origine, qu'elles aient ou non été officiellement reconnues comme réfugiés ».

[793] UNHCR, « Avis consultatif sur l'application extraterritoriale des obligations de non-refoulement en vertu de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et de son Protocole de 1967 », Genève, 2007, § 6.

[794] Comité contre la torture, *Observation Générale n° 4 (2017) sur l'application de l'article 3 de la Convention dans le contexte de l'article 22*, U.N. Doc. CAT/C/GC/4, 2018, § 10.

de persécution, en vertu du droit international des réfugiés, s'applique non seulement concernant le retour vers le pays d'origine ou, dans le cas des apatrides, l'ancien pays de résidence habituelle, mais aussi vers tout autre endroit où une personne a des raisons de craindre des menaces pour sa vie ou sa liberté, en relation avec un ou plusieurs motifs déterminés par la Convention de 1951, ou d'endroits où il, ou elle, risque d'être envoyé vers ce type de risques[795]. Ainsi, l'obligation de l'article 33, paragraphe premier, de la Convention de 1951, de ne pas renvoyer un réfugié ou un demandeur d'asile vers un pays où il, ou elle, peut risquer des persécutions, n'est pas soumise à des restrictions territoriales ; elle s'applique à tout endroit où l'État en question exerce sa juridiction[796]. Cette obligation de non-refoulement de l'article 33 de la Convention de 1951 est contraignante, non seulement pour tous les organes d'un État partie à la Convention de 1951 et/ou au Protocole de 1967, mais aussi pour toute personne ou entité agissant en son nom[797].

712. Le rapporteur spécial sur la torture et autres peines ou traitement cruels, inhumains ou dégradants a précisé, dans son rapport annuel de 2004, qu' « [e]u égard au principe de non-refoulement, les États ont l'obligation fondamentale d'empêcher que des actes de torture soient infligés à une personne, non seulement dans tout territoire sous leur juridiction, ainsi que l'énonce le paragraphe 1 de l'article 2 de la Convention, mais aussi d'empêcher de tels actes en ne mettant pas une personne sous le contrôle d'un autre État dans lequel il y a des motifs sérieux de croire qu'elle risque d'être soumise à la torture. […] Le principe du non-refoulement fait partie intégrante de l'interdiction générale, absolue et impérative de la torture et des autres formes de mauvais traitement[798] ».

713. Au niveau jurisprudentiel, l'affaire *Hirsi Jamaa et autres c. Italie* concrétise cette application extraterritoriale du principe de non-refoulement prévu à l'article 33 de la Convention de Genève de 1951. Dans cette affaire, les requérants, onze ressortissants somaliens et treize ressortissants érythréens, font partie d'un groupe d'environ deux cents personnes qui quittèrent la Libye à bord de trois embarcations dans le but de rejoindre les côtes italiennes. En haute mer, ils ont été interceptés par les garde-côtes italiens. Les occupants des embarcations interceptées furent transférés sur les navires militaires italiens et reconduits à Tripoli. Une fois arrivés au port de Tripoli, ces migrants furent livrés aux autorités libyennes. Ces requérants ont, par après, saisi la Cour européenne des droits de l'homme.

714. La Cour a estimé qu' « au moment de transférer les requérants vers la Libye, les autorités italiennes savaient ou devaient savoir qu'il n'existait pas de garanties suffisantes protégeant les

---

[795] UNHCR, « Avis consultatif sur l'application extraterritoriale des obligations de non-refoulement en vertu de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et de son Protocole de 1967 », *op.cit.*, § 7 ; Voir aussi HCR, *Note sur le non-refoulement* (EC/SCP/2), 1977, paragraphe 4 ; Voir aussi P. WEIS, *The Refugee Convention, 1951 : The Travaux Préparatoires Analysed with a Commentary by Dr. Paul Weis*, Cambridge University Press, Cambridge (1995), p. 233.

[796] UNHCR, « Avis consultatif sur l'application extraterritoriale des obligations de non-refoulement en vertu de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et de son Protocole de 1967 », *op.cit.*, § 9.

[797] *Ibid.*

[798] « Rapport du rapporteur spécial sur la torture et autres peines ou traitement cruels, inhumains ou dégradants », Doc. NU A/59/324 (2004), § 27 et 28.

intéressés du risque d'être renvoyés arbitrairement dans leurs pays d'origine, compte tenu notamment de l'absence d'une procédure d'asile et de l'impossibilité de faire reconnaître par les autorités libyennes le statut de réfugié octroyé par le HCR »[799]. La Cour considère que les éloignements d'étrangers effectués dans le cadre d'interceptions en haute mer par les autorités d'un État dans l'exercice de leurs prérogatives de puissance publique, et qui ont pour effet d'empêcher les migrants de rejoindre les frontières de l'État, voire de les refouler vers un autre État, constituent un exercice de leur juridiction au sens de l'article 1 de la Convention, qui engage la responsabilité de l'État en question[800]. La cour a pris en compte le fait que les requérants étaient sous le contrôle continu et exclusif de droit et de fait des autorités italiennes. Elle a conclu qu'il y a eu violation de l'article 3 de la Convention du fait que les requérants ont été exposés au risque d'être rapatriés en Somalie et en Erythrée. Ainsi, en renvoyant ces migrants vers la Lybie, les autorités italiennes ont violé le principe de non-refoulement.

715. Après l'analyse du champ d'application territorial en vertu de la Convention de Genève de 1951, voyons ce qu'il en est avec la Convention contre la torture.

716. L'article 3 de cette Convention stipule qu'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. Le champ d'application extraterritoriale du principe de non-refoulement en vertu de cette Convention a été clarifié par le Comité contre la torture. Dans son examen des rapports présentés par les États parties en application de l'article 19 de la Convention, le Comité explique que plusieurs dispositions de la Convention s'étendent à « tout territoire sous la juridiction » de l'État partie (art. 2, 5, 13 et 16). Il rappelle que cette expression englobe toutes les zones se trouvant sous le contrôle *de facto* de l'État partie, que ce contrôle soit exercé par des autorités militaires ou civiles. Il estime regrettable que l'État partie considère que ces dispositions s'appliquent exclusivement à son territoire *de jure*[801]. C'était en réponse aux États-Unis qui considéraient que l'obligation découlant de l'article 3 de la Convention contre la torture ne s'étendait pas aux personnes en dehors de son territoire national (Guantanamo Bay) et que la remise des suspects à un État où ils pourraient être exposés à un risque de torture n'était pas couverte par la Convention. De plus, le Comité s'inquiète de ce que l'État partie considère l'obligation de non-refoulement, énoncée à l'article 3 de la Convention, comme ne pouvant s'appliquer à une personne détenue hors de son territoire. Il s'inquiète aussi du fait que, sans aucune procédure judiciaire, l'État partie remette des suspects à des États dans lesquels ils risquent effectivement d'être soumis à la torture (art. 3)[802].

717. Cette application extraterritoriale du principe de non-refoulement de la Convention contre la torture a été confirmée également dans l'affaire Marine I (*J. H. A. c. Espagne*). Dans cette affaire, un navire de la marine espagnole avait sauvé un groupe de migrants se trouvant dans

---

[799] Cour eur. D. H., 23 février 2012, *Hirsi Jamaa c. Italie* (GC), requête n° 27765/09, § 156.
[800] *Id.*, § 180.
[801] Comité contre la torture, *Examen des rapports présentés par les États parties en application de l'article 19 de la Convention*, Conclusions et recommandations du Comité contre la torture, États-Unis d'Amérique, U.N. Doc. CAT/C/USA/CO/2, Genève, 2006, § 15.
[802] *Id.*, § 20.

les eaux internationales. Il s'agissait de 369 migrants de divers pays asiatiques et africains. Les négociations diplomatiques ont alors commencé entre l'Espagne, le Sénégal et la Mauritanie sur le sort de ces migrants. Un accord autorisant ces migrants à débarquer dans le port de Nouadhibou (en Mauritanie) a été conclu entre les Gouvernements espagnol et mauritanien. La police nationale espagnole a procédé à l'identification de ces migrants et trente-cinq d'entre eux d'origine asiatique ainsi que trente-cinq d'origine africaine ont été transférés aux îles Canaries. Le plaignant affirme que ni les procédures appropriées ni les garanties prévues par la législation espagnole sur les étrangers n'ont été respectées lors de ce transfert. Par après, ces individus ont été transférés en Guinée à leur insu.

718. Sur la base de son Observation générale n° 2, le Comité a exprimé que la juridiction d'un État partie s'applique sur tout territoire sur lequel « celui-ci exerce directement ou indirectement, en tout ou en partie, de fait ou de droit, un contrôle effectif, conformément au droit international »[803]. En l'espèce, le Comité observe que l'État partie a maintenu le contrôle sur les personnes à bord du Marine I depuis le sauvetage du navire et tout au long du processus d'identification et de rapatriement qui s'est déroulé à Nouadhibou. En particulier, l'État partie a exercé, en vertu d'un accord diplomatique conclu avec la Mauritanie, un contrôle de fait constant sur les victimes présumées pendant leur détention à Nouadhibou. Par conséquent, le Comité considère que les victimes alléguées relèvent de la juridiction espagnole en ce qui concerne la plainte qui fait l'objet de la présente communication[804].

719. Le Comité des droits de l'homme a aussi examiné le champ d'application *ratione loci* du principe de non-refoulement prévu à l'article 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Dans l'affaire *Kindler c. Canada*, le Comité a dit que « l'article 2 du Pacte exige des États parties de garantir les droits des personnes relevant de leur juridiction. Si une personne est légalement expulsée ou extradée, l'État partie concerné ne sera généralement pas responsable, au regard du Pacte, des violations des droits de cette personne qui peuvent se produire plus tard dans l'autre juridiction. En ce sens, l'État partie n'est manifestement pas tenu de garantir les droits des personnes dans une autre juridiction. Cependant, si un État partie prend une décision concernant une personne sous sa juridiction, dont la conséquence nécessaire et prévisible est que les droits de cette personne en vertu du Pacte seront violés sous une autre juridiction, l'État partie peut lui-même violer le Pacte. Cela découle du fait que le devoir qui incombe à un autre État partie conformément à l'article 2 du Pacte ne serait pas rempli si une personne était remise à un autre État (partie ou non au Pacte) où un traitement contraire au Pacte est certain ou constitue le but même de la remise de cette personne. Par exemple, un État partie violerait le Pacte s'il remettait une personne à un autre État dans des circonstances où il est prévisible qu'elle serait torturée. Le caractère prévisibilité de la conséquence signifie que l'État

[803] Comité contre la torture, 10 novembre 2008, *J. H. A. c. Espagne*, communication nº 323/2007, U.N. Doc. CAT/C/41/D/323/2007, § 8.2.
[804] *Ibid.*

partie commet une violation dans le présent, même si la conséquence ne se produit que plus tard »[805].

720. Qu'en est-il de l'application du principe de non-refoulement dans les ambassades ? La cour européenne des droits de l'homme a répondu à cette question à travers l'affaire *M.N. et autres c. Belgique*. Le principe de non-refoulement ne s'y applique pas. Dans cette affaire, les requérants, un couple de ressortissants syriens et leurs deux enfants, s'étaient rendus au Liban où ils avaient sollicité auprès de l'ambassade de Belgique des visas de courte durée afin de se rendre en Belgique et d'y demander l'asile en raison du conflit qui sévissait en Syrie. Ils alléguaient, documents l'appui, se trouver, tant en termes de sécurité que de conditions sanitaires, dans une situation d'urgence absolue en raison du conflit armé en Syrie et plus particulièrement des bombardements massifs à Alep. Ils indiquaient que leur maison à Alep avait été détruite par les bombardements, qu'ils avaient trouvé refuge dans la maison d'un oncle qui avait fui la Syrie, qu'en raison de la situation de guerre, l'accès à la nourriture, l'eau et l'électricité était devenu très difficile et que les enfants n'étaient plus scolarisés[806]. Leurs demandes avaient été traitées et refusées par l'Office des étrangers en Belgique. Informés de ces décisions par l'ambassade de la Belgique, les requérants avaient introduit plusieurs recours devant les juridictions belges, sans succès.

721. Ils ont alors fait recours devant la Cour européenne des droits de l'homme en arguant que le refus des autorités belges de leur délivrer les visas dits « humanitaires » les a exposés à une situation contraire à l'article 3 de la Convention (interdiction de la torture et des traitements inhumains et dégradants) sans possibilité d'y remédier de manière effective conformément à l'article 13 (droit à un recours effectif)[807].

722. La Cour a relevé tout d'abord que les requérants ne s'étaient jamais trouvés sur le territoire national de la Belgique et qu'ils ne revendiquaient aucune vie familiale ou privée préexistante avec ce pays[808]. Ensuite, il n'était pas allégué devant la Cour qu'un lien juridictionnel résulterait d'une quelconque forme de contrôle que les autorités belges exerceraient en territoire syrien ou libanais[809]. La Cour a constaté en outre que les requérants mettaient en cause le résultat des procédures d'examen de leurs demandes de visas et non des actes ou des omissions des agents diplomatiques de l'ambassade de Belgique à Beyrouth[810]. La Cour a alors conclu que les requérants ne relevaient pas de la juridiction de la Belgique au titre des faits dénoncés par eux sur le terrain de l'article 3 de la Convention. Il en était de même s'agissant du grief de violation tiré de l'article 13[811].

---

[805] Comité des droits de l'homme, 18 novembre 1993, *Kindler c. Canada*, Communication n° 470/1991, UN Doc. CCPR/C/48/D/470/1991 (1993), §6.2 disponible à l'adresse :
http://hrlibrary.umn.edu/undocs/html/dec470.htm, (consulté le 2 avril 2023).
[806] Cour eur. D. H., 5 mars 2020, *M.N. et autres c. Belgique* (GC), requête nº 3599/18, § 10.
[807] *Id.*, § 74.
[808] *Id.*, § 115.
[809] *Id.*, § 116.
[810] *Id.*, § 117.
[811] *Id.*, § 125.

723. Au regard de ce qui précède, il est clair que le principe de non-refoulement, exception faite dans les ambassades, a une application extraterritoriale. La seule présence de l'individu à un endroit où l'État mis en cause exerce directement ou indirectement, en tout ou en partie, de fait ou de droit, un contrôle effectif, conformément au droit international suffit. Comme le montre le paragraphe 10 de l'Observation générale n° 4 sur l'application de l'article 3, « chaque État partie est tenu d'appliquer le principe de non-refoulement sur tout territoire sous sa juridiction, dans toute zone sous son contrôle ou son autorité et à bord des aéronefs et des navires immatriculés dans l'État partie »[812].

724. Sommairement, au cours de cette section portant sur la portée du principe de non-refoulement, nous avons analysé le sens donné à ce principe par les différentes Conventions tant internationales que régionales et la loi burundaise de 2021 sur les migrations ainsi que son champ d'application. Le cadrage de ce principe de non-refoulement donné par la Convention de Genève de 1951 a été élargi au niveau régional par la Convention de l'OUA de 1969, laquelle Convention étend les critères de protection contre le refoulement au risque de menaces à la vie ou à la sécurité du fait d'une agression, d'une occupation extérieure, d'une domination étrangère ou d'événements troublant gravement l'ordre public dans une partie ou dans la totalité du pays d'origine de celui qui demande la protection internationale. De surcroît, la loi burundaise de 2021 sur les migrations ajoute, elle aussi, un autre critère de protection, à savoir les menaces à la vie ou à la sécurité en raison de l'exposition du demandeur d'asile à des traitements inhumains ou dégradants, lorsque ces menaces ou ces risques émanent des acteurs étatiques, des personnes ou des groupes organisés de leur pays d'origine ou de résidence.

725. La remarque a été que vis-à-vis de ce principe de non-refoulement, seule la Convention contre la torture offre une protection absolue, l'interdiction de la torture faisant d'ailleurs partie du droit international coutumier.

726. Quant au champ d'application de ce principe de non-refoulement, il a été constaté que le champ d'application *ratione loci* est identique, que ce soit pour la Convention de Genève de 1951 que pour la Convention contre la torture. Pour les deux conventions, le principe de non-refoulement a une application extraterritoriale. La seule présence de l'individu à un endroit où l'État exerce directement ou indirectement, en tout ou en partie, de fait ou de droit, un contrôle effectif, conformément au droit international, suffit pour que sa responsabilité soit engagée. Pour ce qui est du champ d'application *ratione personae*, le constat est qu'en vertu de la Convention de Genève de 1951 portant statut de réfugié, le principe de non-refoulement est appliqué uniquement pour les demandeurs d'asile et les réfugiés, tandis que pour la Convention contre la torture, le principe de non-refoulement est appliqué à l'égard de n'importe quelle personne. C'est d'ailleurs à l'égard de cette Convention contre la torture que font recours les autorités chargées de la détermination du statut de réfugié qui n'ont pas pu déceler dans le récit du demandeur d'asile le motif pouvant conduire à sa protection en tant que réfugié et qu'il révèle vrai que sa protection est plus que nécessaire.

---

[812] Comité contre la torture, *Observation Générale n° 4 (2017) sur l'application de l'article 3 de la Convention dans le contexte de l'article 22*, *op.cit.*, § 10.

727. Après l'analyse de la portée du principe de non-refoulement, nous allons analyser dans le point suivant ses limites.

Section 2 : Limites du principe de non-refoulement

728. Le principe de non-refoulement en vertu de la Convention contre la torture est absolu. Il n'y a aucune limitation à son égard. L'article 3 de cette Convention garantit une protection absolue contre le refoulement lorsqu'il existe un risque de torture ou de mauvais traitement dans le pays de destination[813]. L'analyse de son champ d'application personnel et extraterritorial l'a montré suffisamment. Cependant, le principe de non-refoulement en vertu de la Convention de Genève de 1951 comporte beaucoup de limites.

729. En effet, le second paragraphe de l'article 33 de la Convention de Genève portant statut de réfugié précise clairement que le bénéfice de cette disposition ne pourra pas être invoqué par un réfugié lorsqu'il y aura des raisons sérieuses de le 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, il constitue une menace pour la communauté dudit pays. À partir de cette disposition, nous constatons qu'il y a deux limites, à savoir : le danger pour la sécurité du pays dans lequel le réfugié se trouve, ou ayant été condamné par un jugement définitif pour un crime particulièrement grave, un réfugié constitue un danger pour la communauté de ce pays.

730. L'article 33, paragraphe 2, est prospectif dans son application. Le danger pour la sécurité nationale ou la communauté du pays d'accueil doit être un danger présent ou futur. Ainsi, le comportement passé du réfugié peut être pertinent[814]. Comme pour toute exception aux garanties des droits de l'homme, les exceptions contenues dans l'article 33 (2) doivent être interprétées de manière restrictive et appliquées avec beaucoup de prudence[815]. Pour être considéré comme une menace pour la communauté, la personne doit faire l'objet d'une condamnation définitive pour un crime ou un délit particulièrement grave. Le jugement doit être définitif en ce sens qu'aucun appel n'est possible, soit parce que le jugement a été prononcé par une cour de dernier ressort, soit puisque le délai d'appel est expiré[816].

731. En outre, les causes d'exclusions prévues à l'article 1er de la Convention de Genève en son point F viennent allonger la liste des cas dans lesquels ce principe de non-refoulement ne va pas jouer. Ainsi, est exclue du bénéfice de cette Convention toute personne dont il y a des raisons sérieuses de penser qu'elle a commis un crime contre la paix, un crime de guerre, ou un crime contre l'humanité, un crime grave de droit commun en dehors du pays d'accueil avant d'être admis dans ce pays d'accueil, ou a été reconnu coupable d'actes contraires aux buts et

---

[813] O. LE FORT, *op.cit.*, pp. 24-25.
[814] C. W. WOUTERS, *op.cit.*, p. 113.
[815] R. BRUIN & K. WOUTERS (2003), "Terrorism and the Non-derogability of Non-refoulement", *International Journal of Refugee Law*, vol. 15 (1), 2003, p. 17.
[816] C. W. WOUTERS, *op.cit.*, p. 116.

principes des Nations Unies[817]. Ce principe ne s'applique pas non plus lorsque le demandeur d'asile relève des dispositions de l'article 1 (C), (D) et (E)[818].

732. Ajoutons également que la protection contre le refoulement en vertu de la Convention de Genève portant statut de réfugié ne peut être supervisée et appliquée que par les autorités administratives et/ou judiciaires au niveau national. Le HCR, en vertu de sa fonction de surveillance de l'application des dispositions de cette Convention telle que prévue par l'article 35 de cette même Convention, ne peut que demander aux États de modifier les dispositions qui ne s'y conforment pas.

733. En raison de ce qui vient d'être dit, on se rend compte que le système de protection offert par la Convention sur les réfugiés est distinct de celui offert par la Convention contre la torture pour au moins quatre raisons :

"First, it relies on the power of the judiciary in each member State to interpret the provisions of the Convention. Second, it is limited to persons recognised as refugees under the Convention (and the definition is restrictive) and to asylum-seekers who are awaiting a decision on their refugee status. Third, it provides derogations to the principle of non-refoulement in time of war but also where the applicant has committed some serious crime. Fourth, it provides no mechanism of enforcement"[819].

734. En résumé, au cours de cette section portant sur les limites du principe de non-refoulement, l'analyse a porté uniquement sur les limites observées au niveau de la Convention de Genève de 1951, la Convention contre la torture ne souffrant d'aucune limitation. Ainsi, en vertu de cette Convention de 1951 portant statut de réfugié, deux limites ont été relevées, à savoir : le danger pour la sécurité du pays dans lequel le réfugié se trouve, ou ayant été condamné par un jugement définitif pour un crime particulièrement grave, un réfugié constitue un danger pour la communauté de ce pays. Il a été souligné que les clauses d'exclusion au statut de réfugié viennent aussi allonger la liste des limites dans l'application du principe de non-refoulement.

735. Cette section a été clôturée sur le constat que la protection contre le refoulement offerte par Convention de Genève de 1951 diffère de celle offerte par la Convention contre la torture du fait que cette Convention de Genève de 1951 ne dispose pas d'un mécanisme d'exécution international et comporte beaucoup de limitations alors que la Convention contre la torture offre une protection absolue et a un Comité de suivi.

736. Après l'analyse des limites apportées au principe de non-refoulement, le point qui suit s'attelle à l'analyse des agents de persécution ou de la torture.

---

[817] Convention de Genève de 1951 précitée, article 1, F.
[818] S. S. JUSS, *op.cit.*, p.193.
[819] H. LAMBERT, « Protection against refoulement from Europe: Human Rights Law Comes to the Rescue », *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 48 (3), 1999, p. 516, disponible à l'adresse: https://www.cambridge.org/core/journals/international-and-comparative-law-quarterly/article/protection-against-refoulement-from-europe-human-rights-law-comes-to-the-rescue/A98E3ED766F0496797B3251052A6BC8A#, (consulté le 24 juillet 2022).

Section 3 : Agents de persécution ou de la torture

737. Même si l'article 33 de la Convention de Genève de 1951 interdit le refoulement du demandeur d'asile sur « les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée » sans préciser les auteurs de cette menace, il semble opportun d'y revenir, d'autant plus que les agents de détermination du statut de réfugié en tiennent compte. À l'article 1er, A (2) de la Convention de Genève de 1951, les termes « ne veut pas se réclamer de la protection de ce pays » peuvent paraître insinuer que le demandeur d'asile craint d'être persécuté par des agents de l'État ou que l'État ne veut pas fournir de la protection lorsque la persécution crainte résulte de la part des agents non étatiques. D'après Jean-Yves Carlier,

"In reality, the Geneva Convention definition makes no reference to the agent of persecution; it is enough that the victim of persecution cannot or no longer wishes to claim the protection of the authorities of the country of origin. It would therefore appear that, whoever the agent of persecution may be and whatever the situation of the authorities in the country of origin, it is sufficient, once the risk of persecution has been established, to conclude that no adequate national protection exists in order to substitute international protection"[820].

738. Le HCR a apporté un éclairage à ce niveau. En effet, d'après le Guide et principes directeurs du HCR sur les procédures et les critères à appliquer pour déterminer le statut des réfugiés, spécialement en son paragraphe 65, « on entend normalement par persécution une action qui est le fait des autorités d'un pays. Cette action peut également être le fait de groupes de la population qui ne se conforment pas aux normes établies par les lois du pays. À titre d'exemple, on peut citer l'intolérance religieuse, allant jusqu'à la persécution, dans un pays par ailleurs laïc, mais où d'importantes fractions de la population ne respectent pas les convictions religieuses d'autrui. Lorsque des actes ayant un caractère discriminatoire grave ou très offensant sont commis par le peuple, ils peuvent être considérés comme des persécutions s'ils sont sciemment tolérés par les autorités ou si les autorités refusent ou sont incapables d'offrir une protection efficace ». Ainsi, à partir de ce paragraphe, il est clair que d'après le HCR, les agents de persécution peuvent être soit des autorités étatiques, soit des acteurs privés lorsque leurs actes sont sciemment tolérés par les autorités ou si les autorités refusent ou sont incapables d'offrir une protection efficace.

739. Il en est de même dans la Convention contre la torture. Même si l'article 3 de cette Convention n'a pas spécifié les acteurs de cette torture, leur identification apparaît à l'article 1er de cette même Convention qui mentionne qu'une telle douleur ou de telles souffrances doivent être infligées par un agent de la fonction publique ou toute autre personne agissant à titre officiel ou à son instigation ou avec son consentement exprès ou tacite. Même si ces termes semblent clairs, le Comité contre la torture y a apporté un éclairage. Il a indiqué dans son Observation générale n° 4, paragraphe 30, que les États parties devraient aussi s'abstenir d'expulser des personnes vers un autre État où il y a des motifs sérieux de croire qu'elles

[820] J. Y. CARLIER, D. VANHEULE, K. HULLMANN & C. PEÑA GALIANO, *Who is a refugee? A comparative case law study*, Kluwer Law International, Netherlands, 1997, p. 706.

risqueraient d'être soumises à la torture ou à d'autres mauvais traitements par des entités non étatiques, y compris des groupes qui commettent illégalement des actes de nature à causer une douleur ou des souffrances aiguës à des fins proscrites par la Convention, sur lesquels les autorités de l'État concerné n'exercent de fait aucun contrôle ou seulement un contrôle partiel ou dont elles ne sont pas en mesure de contrer l'impunité. Ainsi, à partir de ce paragraphe, il est on ne peut plus clair que l'article 3 de la Convention contre la torture concerne non seulement les cas où la torture requiert une forme d'intervention officielle de l'État, mais aussi ceux pour lesquels il existe un risque de torture infligé par des acteurs non étatiques.

740. Le Comité contre la torture s'est prononcé sur le respect du principe de non-refoulement en cas de risque de la torture par les acteurs non étatiques dans le cadre de l'affaire Sadiq Shek Elmi c. Australie[821].

741. En l'espèce, l'auteur de la communication est M. Sadiq Shek Elmi, ressortissant somalien appartenant au clan Shikal, né le 10 juillet 1960 à Mogadiscio. Il a déclaré qu'avant la guerre, il travaillait comme orfèvre dans cette ville, où son père était un des anciens du clan Shikal. L'auteur affirme que son clan n'a pas participé directement aux combats, mais qu'il était en butte à l'hostilité des autres clans à cause de sa richesse et de son refus de se joindre aux milices Hawiye ou de leur fournir un soutien économique. À la fin des années 90, peu avant le renversement du Président Barre, le père de l'auteur, qui faisait partie des anciens de son clan, a été contacté par des dirigeants du clan Hawiye qui cherchaient à obtenir du clan Shikal un soutien financier et des hommes pour combattre dans ses milices[822].

742. L'auteur a déclaré également qu'après avoir refusé de soutenir les milices Hawiye en général et, en particulier, de leur fournir un de ses fils pour combattre dans leurs rangs, son père a été abattu devant son échoppe. Le frère de l'auteur a aussi été tué par les milices Hawiye, qui ont fait exploser une bombe chez lui, et sa sœur a été violée trois fois par les membres de ces milices, ce qui l'a amenée à se suicider en 1994[823]. L'auteur a affirmé qu'à plusieurs reprises, il a échappé de justesse au même sort que les membres de sa famille et que sa vie était toujours menacée, en particulier par les membres du clan Hawiye, qui contrôlaient à l'époque la plus grande partie de Mogadiscio. Entre 1991 et 1997, année où il a quitté la Somalie, il a dit qu'il se déplaçait constamment dans le pays pour des raisons de sécurité, se réfugiant là où il pensait être plus en sûreté qu'ailleurs. Il évitait les points de contrôle et les routes principales et se déplaçait à pied à travers la brousse et le long des petits cours d'eau[824].

743. C'est ainsi qu'il a quitté son pays d'origine et est arrivé en Australie le 2 octobre 1997 sans documents de voyage et il a été détenu depuis son arrivée. Le 8 octobre 1997, il a fait une demande de visa « de protection » auprès du Département de l'immigration et des affaires

---

[821] Comité contre la torture, 17 novembre 1998, *Sadiq Shek Elmi c. Australie*, 120/1998, U.N. Doc. CAT/C/22/D/120/1998 (1999), disponible à l'adresse :
http://hrlibrary.umn.edu/cat/decisions/Fdecisions/australia120-1998.html, (consulté le 24 mars 2023).
[822] *Id.*, § 2.1.
[823] *Id.*, § 2.2.
[824] *Id.*, § 2.3.

multiculturelles. Le Département a interrogé l'auteur le 12 novembre 1997 et a rejeté sa demande le 25 mars 1998. Le 30 mars 1998, l'auteur a demandé la révision de cette décision négative auprès du *Refugee Review Tribunal* (RRT), qui a rejeté sa demande le 21 mai 1998. L'auteur a ensuite fait appel de cette décision auprès du ministre de l'immigration et des affaires multiculturelles qui, en vertu de la loi sur les migrations, avait la faculté d'intervenir à titre personnel, s'il le jugeait bon, et d'annuler les décisions du RRT lorsqu'une telle mesure était conforme à « l'intérêt public ». La requête de l'auteur a été rejetée le 22 juillet 1998[825].

744. Le 22 octobre 1998, l'auteur a été informé qu'il devait être renvoyé à Mogadiscio via Johannesburg. *Amnesty International* est intervenue dans l'affaire et, dans une lettre datée du 28 octobre 1998, a prié instamment le ministre de l'Immigration et des affaires multiculturelles d'user de ses pouvoirs pour que l'auteur ne soit pas refoulé comme prévu[826].

745. L'auteur a affirmé que son retour forcé en Somalie, constituerait une violation de l'article 3 de la Convention par l'État partie et que ses origines et son appartenance au clan Shikal l'exposeraient personnellement au risque d'être soumis à la torture et qu'en plus, dans son pays d'origine, il y avait des violations systématiques, flagrantes et massives des droits de l'homme[827].

746. L'État partie a contesté la recevabilité de la communication, et il a soutenu, quant au fond, qu'il n'y avait pas de motifs sérieux de croire que l'auteur serait soumis à la torture s'il retournait en Somalie. Selon l'État, l'auteur n'a pas prouvé qu'il serait soumis à la torture par des membres du clan Hawiye et d'autres clans armés en Somalie ou que le risque qu'il prétendait courir était un risque de torture, au sens de la définition figurant dans la Convention. Ainsi, il a estimé que, si le Comité n'allait pas juger comme lui que le risque couru par l'auteur n'était ni réel, ni prévisible, ni personnel, il devrait du moins conclure que ce risque n'était pas un risque de « torture » au sens de la définition figurant à l'article premier de la Convention[828].

747. Le Comité n'a pas partagé l'opinion de l'État partie selon laquelle la Convention n'était pas applicable dans cette affaire étant donné que les actes de torture auxquels l'auteur craignait d'être soumis en Somalie ne relevaient pas de la définition de la torture figurant à l'article premier (à savoir une douleur ou des souffrances infligées par un agent de la fonction publique ou toute autre personne agissant à titre officiel ou à son instigation ou avec son consentement exprès ou tacite, en l'espèce à des fins de discrimination). Le Comité a noté que depuis un certain nombre d'années, la Somalie n'avait pas de gouvernement central, que la communauté internationale négociait avec les factions en guerre et que certaines des factions qui opéraient à Mogadiscio avaient mis en place des institutions quasi gouvernementales et négociaient l'établissement d'une administration commune. Ainsi, *de facto*, ces factions exerçaient certains pouvoirs comparables à ceux qu'exerce normalement un gouvernement légitime. En

[825] Comité contre la torture, *Sadiq Shek Elmi c. Australie*, *op.cit.*, § 2.4.
[826] *Id.*, § 2.5.
[827] *Id.*, § 3.2.
[828] *Id.*, § 4.21.

conséquence, le Comité a ajouté qu'on pouvait considérer qu'aux fins de l'application de la Convention, les membres de ces factions relevaient de la désignation « agent de la fonction publique ou toute autre personne agissant à titre officiel » qui figure à l'article premier[829].

748. Le Comité a noté en outre, en se fondant sur les informations dont il disposait, que la région de Mogadiscio où résidaient la plupart des Shikal, et où l'auteur était susceptible de résider s'il arrivait à Mogadiscio, était sous le contrôle effectif du clan Hawiye, qui avait mis en place des institutions quasi gouvernementales et assurait un certain nombre de services publics. Qui plus est, selon des sources dignes de foi, il n'existait pas d'accord de protection, officiel ou informel, entre les clans Hawiye et Shikal et les Shikal restaient à la merci des factions armées[830].

749. Par ailleurs, le Comité a estimé que deux éléments étayaient l'argument de l'auteur selon lequel il était particulièrement exposé au genre de traitement visé à l'article premier de la Convention. Premièrement, l'État partie n'avait pas nié la véracité des assertions de l'auteur selon lesquelles dans le passé, sa famille avait été particulièrement en butte à l'hostilité du clan Hawiye : son père et son frère avaient été exécutés, sa sœur violée et le reste de la famille contraint à s'enfuir et à se déplacer constamment d'un endroit à l'autre du pays pour se cacher. Deuxièmement, son cas ayant reçu une grande publicité, si l'auteur était renvoyé en Somalie, il risquerait d'être accusé de ternir la réputation des Hawiye[831].

750. Dans ces conditions, le Comité a estimé qu'il existait des motifs sérieux de croire que l'auteur risquerait d'être soumis à la torture s'il était renvoyé en Somalie et a rappelé l'État partie à respecter ses obligations, conformément à l'article 3 de la Convention, de ne pas renvoyer l'auteur contre son gré en Somalie ou vers tout autre pays où il court un risque réel d'être expulsé ou renvoyé en Somalie[832].

751. Ainsi, à partir de cette affaire, il est clair que même les actes de persécution émanant des acteurs privés peuvent conduire à la mise en œuvre de l'article 3 de la Convention contre la torture.

752. En abrégé, au cours de cette section portant sur les agents de persécution, nous avons vu qu'au niveau de la Convention de Genève de 1951, ces agents peuvent être, soit des autorités étatiques, soit des acteurs privés lorsque leurs actes sont sciemment tolérés par les autorités ou si les autorités refusent ou sont incapables d'offrir une protection efficace. Quant à la Convention contre la torture, nous avons vu que le refoulement est interdit non seulement dans les cas où la torture requiert une forme d'intervention officielle de l'État, mais aussi dans les cas pour lesquels il existe un risque de torture infligé par des acteurs non étatiques mais avec le consentement exprès ou tacite des autorités étatiques.

---

[829] Comité contre la torture, *Sadiq Shek Elmi c. Australie*, *op.cit.*, § 6.5.
[830] *Id.*, § 6.7.
[831] *Id.*, § 6.8.
[832] *Id.*, § 6.9.

753. Après l'analyse des agents de la persécution ou de la torture, il est opportun de s'interroger sur leurs actes. Le refoulement est interdit sur les frontières des territoires où il y a risque de subir la persécution ou la torture liée aux actes énumérés limitativement par les deux Conventions sous analyses.

Section 4 : Traitements interdits

754. À la lecture de l'article 33 de la Convention de Genève de 1951, il y a une obligation de ne pas refouler les demandeurs d'asile vers les frontières des territoires où leur vie ou leur liberté serait menacée en raison de la race, la religion, la nationalité, l'appartenance à un certain groupe social ou les opinions politiques. Il revient alors à la personne qui demande la protection de démontrer qu'elle craint avec raison d'être persécutée pour l'un des cinq motifs énumérés. Peu importe que ce soit pour un seul ou pour plusieurs de ces motifs. Selon Jean-Yves Carlier,

"The correct placing of the persecutor's motive – the cause – for persecution puts the five causes of persecution in the same light. Their common characteristic is that they are the basis for discriminatory treatment. What is referred to in the five causes set out in the Geneva Convention is clearly the discriminatory treatment prohibited in the various texts for the protection of human rights"[833].

755. Il ajoute que :

"The persecutory nature of an action will be reinforced and much more manifest when accompanied by a discrimination between the applicant and other persons or between the category of persons to which the applicant belongs and another category of persons in a similar situation"[834].

756. Souvent, la personne qui demande la reconnaissance du statut de réfugié peut n'avoir pas, elle-même, véritablement conscience des motifs pour lesquels elle craint d'être persécutée. Elle n'est cependant pas tenue d'analyser son cas au point de pouvoir identifier ces motifs de façon très précise[835]. C'est à l'examinateur qu'il appartient, lorsqu'il cherche à établir les faits de la cause, de déterminer le ou les motifs pour lesquels l'intéressé craint d'être victime de persécutions et de décider s'il satisfait à cet égard aux conditions énoncées dans la définition de la Convention de 1951[836].

757. Dès lors, face à ces motifs limitatifs déterminés par la Convention de Genève de 1951, la Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique a ajouté d'autres motifs spécifiques à l'Afrique, conduisant ainsi à l'élargissement du champ d'application du principe de non-refoulement. Pour les pays ayant ratifié cette Convention de

---

[833] J. Y. CARLIER, D. VANHEULE, K. HULLMANN & C. PEÑA GALIANO, *op.cit.*, p. 712.
[834] *Id.*, p. 702.
[835] HCR, Guide et principes directeurs sur les procédures et les critères à appliquer pour déterminer le statut des réfugiés, *op.cit.*, § 66, vi, p.16.
[836] *Id.*, § 67, vi, p.16.

l'OUA, le principe du non-refoulement des demandeurs d'asile s'applique, non seulement en cas de refoulement vers les frontières des territoires où leur vie ou leur liberté serait menacée en raison de la race, la religion, la nationalité, l'appartenance à un certain groupe social ou les opinions politiques, mais aussi en cas de refoulement vers les frontières des territoires où leur vie ou leur liberté serait menacée en raison de l'agression, l'occupation extérieure, la domination étrangère ou un événement troublant l'ordre public dans une partie ou dans la totalité de leur pays d'origine[837]. La loi burundaise de 2021 sur les migrations ajoute également l'obligation de ne pas refouler les demandeurs d'asile vers les frontières des territoires où leur vie ou leur liberté serait menacée en raison des menaces ou l'exposition à des traitements inhumains ou dégradants, lorsque ces menaces ou ces risques émanent des acteurs étatiques, des personnes ou des groupes organisés de leur pays d'origine ou de résidence[838].

758. Après l'identification des traitements interdits par la Convention de Genève de 1951, la Convention de l'OUA de 1969 ainsi que la loi burundaise de 2021 portant sur les migrations, lesquels traitements conduisent à l'application du principe de non-refoulement, voyons ce qu'il en est avec la Convention contre la torture.

759. Comme le stipule l'article 3 de cette Convention, le principe de non-refoulement interdit le refoulement d'une personne vers « … un autre État où il y a des motifs sérieux de croire qu'elle risque d'être soumise à la torture ». Cette Convention définit la torture en son article premier comme étant « tout acte par lequel une douleur ou des souffrances aiguës, physiques ou mentales, sont intentionnellement infligées à une personne aux fins notamment d'obtenir d'elle ou d'une tierce personne des renseignements ou des aveux, de la punir d'un acte qu'elle ou une tierce personne a commis ou est soupçonnée d'avoir commis, de l'intimider ou de faire pression sur elle ou d'intimider ou de faire pression sur une tierce personne, ou pour tout autre motif fondé sur une forme de discrimination quelle qu'elle soit, lorsqu'une telle douleur ou de telles souffrances sont infligées par un agent de la fonction publique ou toute autre personne agissant à titre officiel ou à son instigation ou avec son consentement exprès ou tacite. Ce terme ne s'étend pas à la douleur ou aux souffrances résultant uniquement de sanctions légitimes, inhérentes à ces sanctions ou occasionnées par elles ». Cette définition contient quatre éléments essentiels : l'infliction de douleurs ou de souffrances aiguës, l'exigence d'intention, l'exigence d'une finalité spécifique, et l'implication d'un agent public ou toute autre personne agissant à titre officiel ou à son instigation.

760. Toutefois, même si l'article 3 de cette Convention s'applique exclusivement en cas de torture, « l'État partie s'engage à interdire dans tout territoire sous sa juridiction d'autres actes constitutifs de peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants qui ne sont pas des actes de torture telle qu'elle est définie à l'article premier lorsque de tels actes sont commis par un agent de la fonction publique ou toute autre personne agissant à titre officiel, ou à son instigation ou avec son consentement exprès ou tacite »[839]. Dans cette perspective, le Comité contre la

[837] Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique de 1969, art. 1er, § 1 et 2.
[838] Loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 précitée, art. 74, § 2.
[839] Convention contre la torture, art. 16.

torture a indiqué dans son Observation générale n° 4 que les peines ou les traitements cruels, inhumains ou dégradants, qu'ils soient ou non constitutifs d'actes de torture, auxquels une personne ou sa famille ont été exposées dans leur pays d'origine ou seraient exposées dans le pays vers lequel elles doivent être expulsées, constituent une indication que cette personne risque d'être soumise à la torture si elle est expulsée, renvoyée ou extradée vers l'un de ces pays[840].

761. À cet égard, ce Comité indique en son paragraphe 29 de l'Observation générale n° 4 certains exemples non exhaustifs de situations relatives aux droits de l'homme pouvant être indicatives d'un risque de torture à prendre en compte dans leurs décisions d'expulsion du territoire et aux fins de l'application du principe de non-refoulement. Il s'agit notamment du risque d'exécution extrajudiciaire ou de disparition forcée ; d'esclavage, travail forcé ou traite des êtres humains ; de la peine de mort appliquée pour des crimes commis par des personnes de moins de 18 ans, ou à des femmes enceintes ou des mères allaitantes ou des personnes qui présentent un handicap mental sévère ; de la peine de châtiment corporel.

762. Ainsi, pour pouvoir être protégé contre le refoulement, il reviendra au demandeur d'asile de démontrer d'une part l'existence de motifs sérieux qu'en cas de refoulement, il sera soumis à la persécution ou à la torture et d'autre part l'existence d'un risque fondé qu'en cas de refoulement, il sera soumis à la persécution ou à la torture. D'après le Guide et principes directeurs du HCR sur les procédures et les critères à appliquer pour déterminer le statut des réfugiés, « il appartient normalement à la personne qui réclame le statut de réfugié d'établir, elle-même, qu'elle craint avec raison d'être persécutée. On peut supposer qu'une personne est fondée à craindre des persécutions lorsqu'elle en a déjà été la victime pour l'une des causes énumérées dans la Convention de 1951. Cependant, la crainte d'être persécuté n'est pas censée être réservée aux personnes qui ont déjà été persécutées ; elle peut être également le fait de celles qui veulent éviter de se trouver dans une situation où elles pourraient l'être »[841]. Cette crainte doit alors être raisonnable. Une crainte exagérée peut néanmoins être fondée si, compte tenu de toutes les circonstances du cas considéré, cet état d'esprit peut être considéré comme justifié[842].

763. L'on peut aussi se demander à qui appartient la charge de la preuve. Normalement, comme il s'agit d'une personne qui a quitté son pays d'origine fuyant la persécution ou la torture, il lui revient de démontrer qu'en cas de refoulement, il y a un risque avéré qu'elle sera soumise à ces traitements craints. Le principe général du droit est donc que la preuve incombe au demandeur. « Cependant, il arrive souvent qu'un demandeur ne soit pas en mesure d'étayer ses déclarations par des preuves documentaires ou autres, et les cas où le demandeur peut fournir des preuves à l'appui de toutes ses déclarations sont l'exception bien plus que la règle. Dans la plupart des cas, une personne qui fuit la persécution arrive dans le plus grand dénuement et très

---

[840] Comité contre la torture, *Observation Générale n° 4 (2017) sur l'application de l'article 3 de la Convention dans le contexte de l'article 22*, *op.cit.*, § 28.
[841] HCR, Guide et principes directeurs sur les procédures et les critères à appliquer pour déterminer le statut des réfugiés, *op.cit.*, § 45, vi, p.13.
[842] *Id.*, § 41, vi, p. 12.

généralement, elle n'a même pas de papiers personnels. Aussi, bien que la charge de la preuve incombe en principe au demandeur, la tâche d'établir et d'évaluer tous les faits pertinents sera-t-elle menée conjointement par le demandeur et l'examinateur. Dans certains cas, il appartiendra même à l'examinateur d'utiliser tous les moyens dont il dispose pour réunir les preuves nécessaires à l'appui de la demande. Néanmoins, même cette recherche indépendante peut n'être pas toujours couronnée de succès et il peut également y avoir des déclarations dont la preuve est impossible à administrer. En pareil cas, si le récit du demandeur paraît crédible, il faut lui accorder le bénéfice du doute, à moins que de bonnes raisons ne s'y opposent »[843]. Jean-Yves Carlier précise les cas dans lesquels le bénéfice du doute intervient :

"The benefit of doubt is generally granted to the applicant both in matters relating to his or her personal condition (psychological, health, education […]) and in matters relating to objective elements […] that give rise to sufficient 'presumptions' […] or 'indications' […]"[844].

764. Pour le cas du Burundi, vis-à-vis de ce principe de non-refoulement, comme la demande d'asile est déposée à la police auprès des postes-frontières qui autorisent l'entrée au Burundi et au centre d'enregistrement ou auprès d'un agent des migrations du Commissariat communal ou provincial le plus proche[845] surtout pour le demandeur d'asile qui n'a pas pu déposer sa demande à la frontière, le risque du refoulement est grand si jamais il n'y a pas une sensibilisation accrue des agents de la police opérant aux postes-frontières par rapport au respect à la lettre de ce principe de non-refoulement. Suite à l'ignorance des agents à la frontière, certains demandeurs d'asile risqueraient d'être refoulés avant le dépôt de leur demande ou même avant que leur demande ne soit analysée par les autorités chargées de la détermination du statut de réfugié. Nous ignorons l'intention du législateur sur cette relocalisation à la frontière du dépôt de la demande d'asile. Il serait mieux s'il l'a pensé dans la seule intention de faciliter le demandeur d'asile dans le dépôt de sa demande. Au cas contraire, si c'est dans l'intention de bloquer les demandeurs d'asile à la frontière, ce serait en violation du principe de non-refoulement prévu à l'article 40[846] de la loi de 2021 sur les migrations, lequel article ne revient d'ailleurs pas sur les sortes de persécution auxquelles le demandeur d'asile est exposé en cas de refoulement.

765. Dans la loi burundaise de 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés, la demande d'asile était déposée auprès d'une représentation burundaise à l'étranger, au bureau provincial ou communal, ou à tout autre endroit désigné *ad hoc*[847] et non à la frontière. Le risque de refoulement n'était pas avéré comme il en est aujourd'hui avec la loi de 2021 sur les migrations.

---

[843] HCR, Guide et principes directeurs sur les procédures et les critères à appliquer pour déterminer le statut des réfugiés, *op.cit.*, § 196, vi, pp. 40-41.
[844] J. Y. CARLIER, D. VANHEULE, K. HULLMANN, & C. PEÑA GALIANO, *op.cit.*, p.709.
[845] Loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 précitée, art.75.
[846] Selon l'article 40 de la loi burundaise de 2021 sur les migrations, le principe de non-refoulement est appliqué à tout demandeur d'asile ou réfugié vers un pays où il craint sa persécution.
[847] Loi n° 1/32 du 13 novembre 2008 précitée, art. 26.

766. Succinctement, au cours de cette section portant sur les traitements interdits, nous avons vu qu'au niveau de la Convention de Genève de 1951, la protection contre le refoulement est accordée parce que le demandeur d'asile craint avec raison d'être persécuté pour l'un des cinq motifs, à savoir la race, la religion, la nationalité, l'appartenance à un certain groupe social ou les opinions politiques.

767. Ces motifs prévus par la Convention de Genève étant restreints alors qu'au niveau africain, dans la plupart des cas, les gens fuient pour les motifs liés à la guerre, la Convention de l'OUA de 1969 a ajouté la demande de protection par le demandeur d'asile parce que sa vie ou sa liberté est menacée en raison de l'agression, l'occupation extérieure, la domination étrangère ou un événement troublant l'ordre public dans une partie ou dans la totalité de leur pays d'origine.

768. Quant à la Convention contre la torture, la protection contre le refoulement est accordée en cas de risque de torture. Mais le Comité contre la torture ajoute que les peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, qu'ils soient ou non constitutifs d'actes de torture, auxquels une personne ou sa famille ont été exposées dans leur pays d'origine ou seraient exposées dans le pays vers lequel elles doivent être expulsées, constituent une indication que cette personne risque d'être soumise à la torture si elle est expulsée, renvoyée ou extradée vers l'un de ces pays. Ainsi, les peines ou les traitements cruels, inhumains ou dégradants peuvent constituer le motif de protection contre le refoulement.

769. Il revient ainsi au demandeur d'asile d'étayer, dans sa demande, le risque de torture ou de persécution qu'il craint en cas de refoulement dans son pays d'origine ou dans n'importe quel endroit.

770. Nous avons terminé cette section en disant que comme au Burundi, la demande d'asile est déposée à la frontière, les autorités burundaises responsables de l'asile doivent rester vigilantes pour que les demandeurs d'asile ne soient pas refoulés à la frontière suite à l'ignorance des agents responsables de leur accueil.

Conclusion du chapitre

771. L'analyse de ce chapitre consacré à l'accès des réfugiés sur le territoire de l'État d'accueil a montré que le principe de non-refoulement constitue la clé de voûte permettant aux personnes victimes de persécutions de rechercher la protection dans un État de refuge. Toutefois, la Convention de Genève de 1951 ne réserve les avantages de ce principe qu'aux seuls demandeurs d'asile et aux réfugiés. Cette Convention prévoit en même temps les motifs pour être reconnus comme réfugiés qui sont limités. Pourtant, même ne remplissant pas les conditions pour être reconnue comme réfugié, la personne peut se trouver dans un état nécessitant la protection contre le refoulement. C'est ainsi qu'elle sera protégée contre ce refoulement par la Convention contre la torture qui est absolue et contenant un principe de non-refoulement ayant acquis le caractère coutumier. Pour ce qui est du champ d'application *ratione loci*, nous avons constaté que le principe de non-refoulement pour les deux conventions a une application extraterritoriale. La seule présence de l'individu à un endroit où l'État exerce directement ou indirectement, en tout ou en partie, de fait ou de droit, un contrôle effectif, conformément au droit international, suffit pour que sa responsabilité soit engagée.

772. Comme cette Convention de Genève de 1951 est fondamentale dans la protection des réfugiés, la Convention de l'OUA de 1969 régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique est venue ajouter d'autres critères à ceux initialement prévus par cette Convention de Genève de 1951, ce qui a permis à de nombreuses personnes fuyant les guerres en Afrique d'être protégées dans cette région comme réfugiés. Le législateur burundais n'est pas resté indifférent face à cette situation et a ajouté aux critères prévus par la Convention de Genève de 1951 et par la Convention de l'OUA un autre critère tenant compte des droits de l'Homme.

773. Ce chapitre a permis aussi de montrer que les actes de persécution et de torture ne doivent pas nécessairement être infligés à la personne qui demande la protection internationale par les autorités étatiques. Même les actes infligés à cette personne par des acteurs privés sont pris en compte, l'essentiel étant que, soit les autorités étatiques tolèrent ces actes, soit elles refusent d'accorder une protection ou tout simplement, elles sont incapables d'offrir une protection efficace.

774. Il revient alors au demandeur de la protection internationale de démontrer les actes de persécution ou de torture qu'il craint en cas de retour dans son pays d'origine et à l'autorité chargée d'accorder cette protection d'apprécier si ces actes rentrent dans le champ d'application de la Convention de Genève de 1951 ou dans le champ d'application de la Convention contre la torture. Quant aux traitements interdits, nous avons analysé ceux qui sont prévus par la Convention de Genève de 1951, la Convention de l'OUA de 1969, la Convention contre la torture ainsi que la loi burundaise sur les migrations.

775. Une critique qui a été faite par rapport à ces deux conventions est que la protection contre le refoulement offerte par Convention de Genève de 1951 diffère de celle offerte par la Convention contre la torture du fait que cette Convention de Genève de 1951 ne dispose pas

d’un mécanisme d’exécution international et comporte beaucoup de limitations alors que la Convention contre la torture offre une protection absolue et a un Comité de suivi.

776. Nous avons clôturé ce chapitre en appelant les autorités burundaises chargées de la protection des réfugiés à veiller à ce que les demandeurs d’asile ne soient pas refoulés systématiquement à la frontière étant donné que la loi de 2021 sur les migrations prévoit que la demande d’asile est déposée à la police auprès des postes-frontières.

777. Après l’analyse du principe de non-refoulement que nous nous permettons de considérer comme une porte d’entrée sur le territoire d’un État tiers par une personne cherchant une protection internationale, nous allons voir dans le chapitre qui suit les différentes institutions de protection des réfugiés mises en place au Burundi.

CHAPITRE II : INSTITUTIONS MISES EN PLACE

778. Dès l'arrivée des demandeurs d'asile sur le territoire d'un État tiers, les autorités responsables de les accueillir doivent prendre des mesures d'accueil respectant la dignité humaine ainsi que le droit et les principes internationaux applicables en matière de droits humains[848]. Ces mesures ne peuvent être prises que s'il y a un système d'asile bien établi impliquant des acteurs tant gouvernementaux que non gouvernementaux. Ce système d'asile peut regrouper plusieurs institutions allant d'un office assurant l'administration générale de tout ce qui concerne les réfugiés aux instances de détermination de leur statut. Au Burundi, avant l'avènement de la loi de 2021 sur les migrations, la procédure de reconnaissance du statut de réfugié a été réglementée successivement par le décret-loi n° 1/23 du 9 juillet 1982 portant réglementation de l'accès au Burundi, de séjour, de l'établissement et de l'éloignement des étrangers, par le décret-loi n° 1/007 du 20 mars 1989 portant réglementation de l'accès, du séjour, de l'établissement des étrangers sur le territoire du Burundi ainsi que par la loi n° 1/32 du 13 novembre 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés.

779. C'est ainsi qu'avant d'analyser le système actuel d'asile, il sied de faire un regard sur les systèmes qui l'ont précédé afin d'évaluer méthodiquement comment l'appropriation dans la protection des réfugiés s'est réalisée.

Section 1 : Pratique avant le premier cadre légal

780. La procédure d'asile mise en place en 2021 par la loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 portant réglementation des migrations au Burundi est l'aboutissement d'une longue histoire. Les premiers réfugiés arrivèrent au Burundi en 1959. Il s'agissait des réfugiés rwandais qui fuyaient la persécution dans leur pays. C'était presque quatre ans avant la ratification de la Convention de Genève portant statut de réfugié par le Burundi. Il n'y avait donc aucun texte légal régissant la protection des réfugiés au Burundi. Dans un tel contexte, la Convention de Genève de 1951 ne pouvait pas s'appliquer, non plus le protocole de 1967 n'était pas encore adopté. À cette époque, la détermination du statut de réfugié se faisait alors suivant la définition donnée par le statut du HCR[849]. C'est la seule définition dûment reconnue des Nations Unies applicable à des personnes se trouvant dans des États non parties à la Convention de 1951 ou au Protocole de 1967[850]. Selon Guy Goodwin-Gill et Jane McAdam,

---

[848] Conclusion n° 93 (LIII) *Accueil des demandeurs d'asile dans le cadre des différents systèmes d'asile*, Comité exécutif du HCR, 1997, b, al. 1, *op.cit.*, p. 230.

[849] Le paragraphe 6 du statut du HCR, point A, ii stipule que le mandant du HCR s'exerce sur toute personne qui, par suite d'évènements survenus avant le 1er janvier 1951 et craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité 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 ou pour des raisons autres que de convenance personnelle, 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, ne peut ou, en raison de ladite crainte ou pour des raisons autres que de convenance personnelle, ne veut y retourner.

[850] HCR, Note sur la détermination du statut de réfugié en vertu des instruments internationaux, EC/SCP/5, 1977, § 9, disponible à l'adresse https://www.unhcr.org/fr/excom/scip/4b30a5972c/note-determination-statut-refugie-vertu-instruments-internationaux.html, (consulté le 7 mai 2021).

"In states which have not yet instituted procedures for assessing refugee claims, intervention by UNHCR on the basis of a positive determination of refugee status may be required to protect the individual"[851].

781. Remontons alors en 1963, année de la ratification par le Burundi de la Convention de Genève de 1951 portant statut de réfugié. Cette ratification n'a donné lieu à aucun texte d'application de cette Convention. Malgré cette présence grandissante de réfugiés sur le sol burundais, la pratique est restée identique dans l'accueil et dans la protection de ces réfugiés. C'est le HCR qui aidait dans ce domaine. On peut alors se demander si le Burundi, en laissant le HCR statuer dans un domaine qui relève en principe de la compétence de l'État, n'a pas abandonné une partie de sa souveraineté à une institution internationale. Cela étant, même dans d'autres pays, notamment la Belgique, cette compétence a été réservée au HCR. Pour le cas de la Belgique, pendant plus de trente ans, de 1954 à 1987, c'est le HCR qui avait la compétence de statuer sur l'éligibilité au statut de réfugié des demandeurs d'asile présents sur le territoire belge[852]. C'est d'ailleurs prévu dans le statut du HCR que le Haut Commissaire assurera la protection des réfugiés qui relèvent du Haut Commissariat en poursuivant, par voie d'accords particuliers avec les gouvernements, la mise en œuvre de toutes les mesures destinées à améliorer le sort des réfugiés et à diminuer le nombre de ceux qui ont besoin de protection[853]. Selon Guy Goodwin-Gill et Jane McAdam,

"UNHCR is charged with protection of refugees and is alone competent to decide who comes within its jurisdiction under the Statute or any relevant General Assembly resolution. Given States' acquiescence in UNHCR's protection function, its determinations of status are in principle binding on States, at least so far as meeting it mandate responsibilities is concerned"[854].

782. Au Burundi, ce n'est qu'un 1982 où un premier texte a été mis en place. Il s'agissait d'un décret-loi.

783. En conclusion, au cours de cette section, nous avons montré que les premiers réfugiés sont arrivés au Burundi avant la mise en place du cadre légal en la matière. Le Burundi a adhéré à la Convention de Genève de 1951 en 1963 alors que les premiers réfugiés ont été accueillis au Burundi en 1959. Le premier cadre légal national a été mis en place en 1982. Suite à cette absence du cadre légal, c'est le HCR qui s'est occupé de cet accueil sur la base de son statut.

784. Les développements qui vont suivre seront consacrés à l'analyse de la procédure d'asile mise en place sur la base du premier cadre légal.

---

[851] G. S. GOODWIN-GILL & J. MCADAM, *op.cit.*, p. 53.
[852] S. BODARDT, *op.cit.*, p. 55.
[853] UN General Assembly, Statut de l'Office du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, 14 December 1950, A/RES/428(V), § 8, b ; available at : https://www.refworld.org/docid/3ae6b36818.html, (consulté le 24 juillet 2022).
[854] G. S. GOODWIN-GILL & J. MCADAM, *op.cit.*, p. 553.

Section 2 : De 1982 à 1989 : premier cadre légal, première procédure d'asile

785. Le décret-loi n° 1/23 du 9 juillet 1982 est le premier texte adopté au Burundi en matière de protection des réfugiés et des demandeurs d'asile et surtout en ce qui est de la détermination du statut de réfugié.

786. En effet, comme la Convention de Genève exige aux États de mettre en place les textes d'application, le Burundi a alors, 19 ans après la ratification de la Convention de Genève, mis en place un décret-loi dans ce domaine. Ce décret-loi ne prévoyait ni la mise en place d'un mécanisme national chargé de la détermination du statut de réfugié, ni la mise en place des procédures à suivre dans cette détermination du statut. Or, la lecture de l'article 9 de la Convention de Genève de 1951 indique qu'il revient aux États contractants de déterminer le statut de réfugié[855]. Curieusement, même cette Convention ne contient aucune disposition procédurale quant à la détermination du statut de réfugié. Elle ne montre même pas quel type de procédure, il faut choisir. Il revient alors à chaque État contractant d'établir la procédure qu'il juge la plus appropriée, compte tenu de sa structure particulière, constitutionnelle et administrative[856].

787. La question qui se pose est donc de savoir la base sur laquelle les États vont partir pour établir cette procédure. Le Comité exécutif du HCR s'est rendu compte qu'il fallait certaines exigences minimales[857] à suivre et les a formulés sous forme de recommandations à l'endroit des États lors de sa vingt-huitième session, en octobre 1977. La personne qui demande asile est souvent dans une situation très vulnérable et se trouve de surcroît dans un milieu étranger devant les autorités d'un pays étranger. Il faut alors qu'il y ait des procédures adaptées sur le plan psychologique. La demande doit être examinée selon des procédures établies spécialement à cette fin, par un personnel qualifié, ayant les connaissances et l'expérience voulues et capable de comprendre les difficultés et les besoins particuliers du demandeur[858].

788. Comme ce décret-loi de 1982 a été mis en place presque cinq ans après ces recommandations du Comité exécutif du HCR et trois ans après la publication du guide des procédures et les critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié[859], c'était une chance pour le législateur burundais de s'y conformer afin que le Burundi puisse s'approprier

---

[855] À la lecture de cette ligne de l'art. 9 de la Convention de Genève de 1951 portant statut de réfugié, « … *en attendant qu'il soit établi par ledit État contractant que cette personne est effectivement un réfugié*… », l'on se rend compte qu'il revient aux États contractants de déterminer le statut de réfugié.

[856] HCR, Guide et principes directeurs sur les procédures et les critères à appliquer pour déterminer le statut des réfugiés, *op.cit.*, § 189, p. 39.

[857] Conclusion n° 8 (XXVIII) *Détermination du statut de réfugié*, Comité exécutif du HCR, 1977, e.

[858] HCR, Guide et principes directeurs sur les procédures et les critères à appliquer pour déterminer le statut des réfugiés, *op.cit.*, § 190, p. 39.

[859] Ce guide a été recommandé en 1977 lors de la 28e Session du Comité exécutif du HCR dans sa Conclusion n° 8 (XXVIII) relative à la détermination du statut de réfugié. Le premier guide a été publié en septembre 1979, une seconde édition de ce guide est parue en janvier 1992, actualisant l'information concernant les adhésions aux instruments internationaux sur les réfugiés. Une autre version a été publiée en décembre 2011, mais cette fois-ci, seules les annexes ont été mises à jour, le Guide est resté inchangé (Cfr Guide et principes directeurs sur les procédures et les critères à appliquer pour déterminer le statut des réfugiés, *op.cit.*, p. 1).

pleinement de cette compétence de détermination du statut de réfugié. Mais cela n'a pas été fait. Il est vrai, ce décret-loi prévoit une définition du terme « réfugié » qui intègre tous les textes internationaux ratifiés par le Burundi à l'époque en stipulant que « peuvent être reconnus comme réfugiés, les étrangers qui réunissent les conditions requises par les Conventions internationales relatives aux réfugiés et auxquelles le Burundi est partie »[860], mais le reste est lacunaire comme nous allons le voir dans les lignes qui suivent.

789. Pour obtenir la reconnaissance du statut de réfugié, la procédure était organisée comme suit : l'étranger devait en faire la demande auprès du ministre de l'Intérieur dans les dix jours ouvrables de son entrée au Burundi[861]. Si le ministre de l'Intérieur accordait le statut de réfugié au requérant, une carte de réfugié lui était délivrée. Exiger d'un demandeur d'asile qui entre au Burundi à travers une commune éloignée de la capitale de déposer sa demande d'asile auprès du ministre de l'Intérieur à Bujumbura est très difficile, voire impossible vu les distances à parcourir et la situation matérielle des réfugiés.

790. Dans le prolongement de cette même procédure, le ministre de l'Intérieur pouvait enjoindre à l'étranger entré au Burundi sans respect des conditions d'accès ordonnées pour les étrangers ordinaires et qui a demandé le statut de réfugié, de résider dans un endroit déterminé pendant la durée de l'examen de sa demande[862]. Cette injonction de résider dans un endroit déterminé se comprend aisément, d'autant plus qu'il faut pouvoir localiser le demandeur d'asile en vue de lui signifier la décision prise à sa demande d'asile. Ce décret-loi se limite ici et ne détermine pas les délais dans lesquels cette demande d'asile est examinée. Il ne fait même pas mention de la possibilité de recours contre cette décision alors que la Conclusion n° 8 (XXVIII) du Comité exécutif du HCR (1977) stipule que si l'on ne reconnaît pas la qualité de réfugié au demandeur d'asile, il faudrait lui accorder un délai raisonnable pour demander le réexamen de la décision, soit à la même, soit à une autre autorité administrative ou judiciaire, selon le système existant[863]. Le Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux ajoute que si la demande est rejetée ou déclarée irrecevable, la décision doit être motivée et le demandeur d'asile doit être informé de son droit de faire appel ainsi que des procédures et des délais applicables[864]. Tout ce qui vient d'être relevé n'a pas été spécifié par le décret-loi de 1982.

791. De plus, en vue de renforcer la procédure d'asile, le législateur avait prévu la mise en place d'un Conseil consultatif pour les étrangers chargé de donner des avis sur l'application des dispositions du présent décret-loi [865]. Mais le ministre de l'Intérieur n'était pas toujours obligé

---

[860] Décret-loi n° 1/23 du 9 juillet 1982 portant réglementation de l'accès au Burundi, de séjour, de l'établissement et de l'éloignement des étrangers, art. 27.
[861] *Id.*, art. 28.
[862] *Id.*, art. 30.
[863] Conclusion n° 8 (XXVIII) *Détermination du statut de réfugié*, Comité exécutif du HCR, 1977, e, vi ; HCR, Guide et principes directeurs sur les procédures et les critères à appliquer pour déterminer le statut des réfugiés, *op.cit.*, § 192, vi, p. 40.
[864] HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 188.
[865] Décret-loi n° 1/23 du 9 juillet 1982 précité, art. 35.

de demander l'avis de ce Conseil consultatif. Il le faisait s'il le jugeait bon. L'article 36 est on ne peut plus clair à ce sujet[866]. Par ailleurs, l'ordonnance portant mise en place d'un tel conseil consultatif n'a jamais été signée durant toute la période où ce décret-loi était en vigueur.

792. Ce décret-loi ne revient même pas sur l'étranger se trouvant sur le territoire du Burundi à son entrée en vigueur et qui prétendrait à la qualité de réfugié en tant que réfugié « sur place ».

793. Nous remarquons ainsi que ce décret-loi ne s'est pas conformé aux recommandations du Comité exécutif du HCR de 1977. À considérer même que le ministre de l'Intérieur est le fonctionnaire compétent tel qu'on le trouve au premier point de ces exigences minimales[867], il ne revêt pas cette qualité dans la mesure où ces exigences mentionnent que ce fonctionnaire doit être celui de l'immigration ou de la police des frontières. Cela se comprend aisément étant donné que c'est la première personne à laquelle le demandeur d'asile s'adresse à la frontière ou à l'intérieur du territoire. C'est d'ailleurs à ce niveau-là que l'on vérifie si le principe du non-refoulement, clef de voûte de toute la procédure d'asile, a été respecté.

794. De surcroît, on ne trouve nulle part dans ce décret-loi les indications nécessaires[868] à adresser au demandeur d'asile quant à la procédure à suivre. Par rapport aux instances d'asile[869], à part le ministre de l'Intérieur, ce décret-loi ne fait mention d'aucun autre service spécialement chargé d'examiner les demandes de statut de réfugié et de prendre une décision en premier ressort. En plus, comme les demandeurs d'asile viennent toujours d'un pays étranger, et *ipso facto*, ils ne parlent pas la même langue que les autorités du pays d'accueil, ce décret-loi aurait dû prévoir le service d'un interprète[870]. Après examen de la demande d'asile par le ministre de l'Intérieur, ce décret-loi sous analyse prévoyait qu'une carte de réfugié était délivrée au demandeur d'asile dont le statut était reconnu. Qu'en était-il à celui dont le statut n'était pas reconnu ? Avait-il droit au recours[871] ? Aucune disposition n'est réservée à l'endroit de ces demandeurs d'asile déboutés. La formulation de l'article 29 de ce décret-loi montre qu'ils étaient refoulés. Cet article stipule que « [l]'étranger qui demande le statut de réfugié ne peut être refoulé ou éloigné du territoire, ni faire l'objet de poursuites pénales en raison de son entrée ou de son séjour irrégulier aussi longtemps que sa demande n'aura pas été rejetée ». Pourtant, le Comité exécutif du HCR recommande dans ces exigences minimales à respecter par tout pays que même le demandeur d'asile débouté sur sa demande initiale devrait être autorisé à rester dans le pays tant qu'une instance administrative supérieure ou les tribunaux d'appel n'auront pas statué sur son cas[872].

795. Ainsi, après avoir passé au peigne fin ce décret-loi, l'on se rend finalement compte qu'elle n'est conforme ni aux recommandations du Comité exécutif du HCR en rapport avec la

---

[866] Cet article stipulait que le ministre de l'Intérieur pouvait demander l'avis du Conseil Consultatif avant de prendre toute décision concernant un étranger ou un réfugié.
[867] Conclusion n° 8 (XXVIII) *Détermination du statut de réfugié*, Comité exécutif du HCR, 1977, e, i.
[868] *Id.*, ii.
[869] *Id.*, iii.
[870] *Id.*, iv
[871] *Id.*, vi.
[872] *Id.*, vii.

détermination du statut de réfugié, ni au Guide et principes directeurs sur les procédures et les critères à appliquer pour déterminer le statut des réfugiés alors que ces deux textes lui ont précédé. Ce décret-loi était tenu de s'y conformer. Au cours de cette période où ce premier décret-loi en matière d'asile et des réfugiés était en vigueur, il n'y a donc pas eu une véritable appropriation de la protection des réfugiés au Burundi étant donné que la véritable appropriation commence par la mise en place d'un cadre légal conforme aux normes et aux standards internationaux.

796. Il a été remplacé sept ans après sa mise en place par le décret-loi nº 1/007 du 20 mars 1989 portant réglementation de l'accès, du séjour, de l'établissement des étrangers sur le territoire du Burundi et de leur éloignement.

797. En résumé, au cours de cette section, l'analyse de l'institution et de la procédure d'asile mises en place à travers le décret-loi de 1982 a permis de montrer que la seule autorité responsable du traitement des dossiers d'asile était le ministre de l'Intérieur. C'est lui qui devait faire la reconnaissance du statut de réfugié. Il est vrai, ce décret-loi prévoyait la mise en place d'un Conseil consultatif pour les étrangers, mais il ne le consultait que de son bon vouloir. Un tel Conseil consultatif n'a même pas été mis en place. Ce décret-loi ne revenait ni sur les délais de traitement de ces dossiers ni sur la possibilité de recours. Aussi, il ne précisait rien par rapport aux réfugiés sur place. Bref, la procédure d'asile n'était ni claire ni précise. Il n'y avait même pas d'institution responsable de l'asile à proprement parler. Ainsi, il ne se conformait ni aux recommandations du Comité exécutif du HCR en rapport avec la détermination du statut de réfugié, ni au Guide et principes directeurs sur les procédures et les critères à appliquer pour déterminer le statut des réfugiés. Il a été remplacé en 1989 par un autre décret-loi.

Section 3 : De 1989 à 2008, un texte légal sans application concrète

798. Le décret-loi n° 1/23 du 9 juillet 1982 n'a pas duré longtemps. Sept ans seulement après sa mise en place, il a été remplacé par le décret-loi nº 1/007 du 20 mars 1989 portant réglementation de l'accès, du séjour, de l'établissement des étrangers sur le territoire du Burundi et de leur éloignement. Comme celui qui l'a précédé, ce décret-loi de 1989 ne prévoyait pas la mise en place d'un mécanisme national chargé de la détermination du statut des réfugiés. Toute la procédure d'asile était réservée au ministre de l'Intérieur qui pouvait consulter la Commission prévue par ce décret-loi. Mais il y a des fois où cette consultation n'était pas faite. Ainsi, la demande d'asile était introduite par le canal de l'administrateur communal du point d'accès et adressée au ministre de l'Intérieur qui statuait après avis de la Commission consultative pour étrangers[873]. Comme déjà souligné, l'article 3 de ce décret-loi qui institue cette Commission précise que le ministre de l'Intérieur recourait à cette Commission chaque fois que l'avis de cette dernière lui semblait de nature à orienter sa décision.

799. Par rapport à ce qui vient d'être relevé, nous remarquons alors que cette procédure d'asile instituée par le décret-loi de 1989 ne se conformait pas aux recommandations du Comité

[873] Décret-loi nº 1/007 du 20 mars 1989 précité, art. 21.

exécutif du HCR en rapport avec la détermination du statut de réfugié qui exigent l'existence dans chaque pays contractant d'un fonctionnaire compétent auquel le postulant s'adresse à la frontière ou à l'intérieur du territoire[874] et d'un service bien déterminé spécialement chargé d'examiner les demandes de statut de réfugié et de prendre une décision en premier ressort[875].

800. L'absence de ces structures a provoqué une sorte de contrainte en 2004 lorsque le ministère de l'Intérieur et de la Sécurité publique a été scindé en deux ministères, à savoir le ministère de l'Intérieur et celui de la Sécurité publique. Comme auparavant la PAFE (actuellement Commissariat général des migrations), appelée à jouer un rôle non moins fondamental dans l'accueil et l'enregistrement des demandeurs d'asile, relevait du ministère de l'Intérieur, cela ne causait aucun souci, surtout au niveau administratif, étant donné que les ordres à son égard provenaient d'un même ministre (le ministre de l'Intérieur et de la sécurité publique). Mais à partir de la loi n° 1/020 du 31 décembre 2004 portant création, organisation, missions, composition et fonctionnement de la police nationale, la PAFE est devenue un Commissariat général dépendant directement de la Direction générale de la police nationale qui était elle-même placée sous l'autorité directe du ministre de la Sécurité publique. Cette loi de 2004 précisait que la PAFE s'occupe de la police relative à l'immigration et à l'émigration, au statut des étrangers, des réfugiés et des apatrides[876]. Or, les mêmes missions étaient réservées au ministre de l'Intérieur par le décret-loi de 1989[877]. La gestion des réfugiés se retrouvait à cheval entre plusieurs ministères qui étaient tenus de collaborer étroitement entre eux[878]. Cela d'ailleurs fait partie des motifs qui ont conduit à la mise en place de la loi de 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés. Nous y reviendrons.

801. Le fait que les règles de procédure pour l'analyse des dossiers des réfugiés n'étaient pas très claires n'allait pas sans conséquences, surtout pour les demandeurs d'asile. Certains attendaient longtemps pour avoir le statut de réfugié alors que d'autres, par contre, voyaient leurs dossiers analysés rapidement. Cette situation créait ainsi des frustrations parmi les réfugiés. De plus, la détermination individuelle du statut de réfugié nécessite un personnel hautement qualifié qui suit au jour le jour les évolutions du droit des réfugiés[879]. Mais ce personnel n'existait pas.

802. Revenons aussi sur le dépôt de la demande d'asile. En principe, sous le régime du décret-loi de 1989, l'enregistrement du demandeur s'effectuait dans la commune du point d'arrivée[880]. Dans la pratique cependant, le réfugié se présentait généralement au HCR. Ceci pour différentes raisons, notamment par le fait de l'absence des autorités du lieu d'entrée qui devraient

---

[874] Conclusion n° 8 (XXVIII) *Détermination du statut de réfugié*, *op.cit.*, e, i.
[875] *Id.*, iii.
[876] Loi n° 1/020 du 31 décembre 2004 portant création, organisation, missions, composition et fonctionnement de la police nationale, art. 33.
[877] L'article 35 de ce décret-loi stipulait que « Le ministre de l'Intérieur est chargé de l'exécution du présent décret-loi qui entre en vigueur le jour de sa signature ».
[878] E. NINDORERA, F. NYAMOYA, L. M. GAKIMA, *op.cit.*, p. 16.
[879] *Id.*, pp. 15-16.
[880] Décret-loi n°1/007 du 20 mars 1989 précité, art. 21.

l'accueillir, par le fait qu'aussi bien les autorités locales que le réfugié ignoraient la procédure ou encore du fait que le point d'entrée soit éloigné du chef-lieu de la commune[881].

803. Pour l'étranger se trouvant sur le territoire du Burundi à l'entrée en vigueur du présent décret-loi et qui prétendait à la qualité de réfugié […], un délai de six mois lui était donné pour introduire une requête par l'intermédiaire de l'Administrateur communal du lieu de sa résidence[882].

804. Comme vu précédemment dans le décret-loi de 1982, le ministre de l'Intérieur ou son délégué pouvait enjoindre à l'étranger qui demande le statut de réfugié […] de résider dans un endroit déterminé pendant la durée de l'examen de son dossier[883].

805. Une fois la décision prise, elle était notifiée au demandeur d'asile (même si le législateur n'y revient pas, nous pensons ici que la notification se faisait via le même canal de l'Administrateur communal). L'étranger reconnu comme réfugié recevait, et cela va de soi, une carte *ad hoc* permettant son identification en tant que réfugié[884].

806. En cas de refus de la qualité de réfugié, ce décret-loi prévoyait que l'étranger était avisé par écrit[885]. Cet article s'arrête là et ne spécifie pas si cette décision devait aussi être motivée. D'après le Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, la notification de la décision prise ne doit pas seulement être écrite, elle doit aussi être motivée et le demandeur d'asile doit être informé de son droit de faire appel ainsi que des procédures et des délais applicables[886]. Mais s'il dispose de nouveaux éléments, il pouvait réintroduire la demande auprès du ministre de l'Intérieur endéans huit jours. Mais si ce recours était rejeté, l'intéressé devait quitter le territoire du Burundi dans les trente jours qui suivent la notification de la décision[887].

807. Nous remarquons ainsi que ce décret-loi de 1989 n'offrait pas suffisamment de garanties aux demandeurs d'asile dans la mesure où la procédure qu'il prévoyait n'était ni claire ni rassurante. Il ne s'est donc pas conformé, comme celui qui l'a précédé, aux recommandations du Comité exécutif du HCR de 1977. À part ce qui vient d'être dit sur la procédure d'asile, il n'a pas prévu les conditions d'accueil du demandeur d'asile ainsi que la mise à sa disposition des services d'un interprète compétent.

808. En raison de tout ce qui vient d'être dit, nous nous rendons finalement compte que toute la procédure d'asile était réservée au ministre de l'Intérieur. Cela n'allait pas sans conséquences

---

[881] E. NINDORERA, F. NYAMOYA, L. M. GAKIMA, *op.cit.*, p. 16.
[882] Décret-loi n°1/007 du 20 mars 1989 précité, art. 22.
[883] *Id.*, art. 23.
[884] *Id.*, art. 24.
[885] *Id.*, art. 25.
[886] HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 188.
[887] Décret-loi n° 1/007 du 20 mars 1989 précité, art. 25.

dans le traitement de ces dossiers, d'autant plus que son cahier de charge ne se limitait pas seulement aux réfugiés. C'est ainsi qu'en 2003, il a mis en place par ordonnance ministérielle un groupe technique permanent de gestion des questions de protection des réfugiés et des demandeurs d'asile. Ce groupe était attaché au cabinet du ministre ayant l'intérieur et la sécurité publique dans ses attributions[888] et avait pour fonction de gérer les questions courantes relatives à la protection des réfugiés en application des lois de la République et des Conventions internationales auxquelles le Burundi a adhéré[889]. Ce groupe technique jouait un rôle non moins essentiel dans la procédure d'asile étant donné qu'il était chargé, en collaboration avec la Commission consultative pour étrangers et le HCR, de faciliter le processus de détermination du statut de réfugié. Il devrait aussi, dans le respect des principes et normes du droit des réfugiés, veiller à la mise en application des politiques d'asile et de toute décision administrative y relatives, notamment l'accueil et le *screening* des demandeurs d'asile, l'enregistrement et l'établissement des réfugiés.

809. Ainsi, pour ce groupe technique, les principales fonctions en rapport avec la protection des réfugiés étaient :

- veiller à la mise en application des politiques d'asile et de toutes les décisions administratives y relatives, spécifiquement l'accueil et le *screening* des demandeurs d'asile, l'enregistrement et l'établissement des réfugiés ;
- faciliter le processus de détermination du statut de réfugié, en collaboration avec la Commission consultative pour étrangers et le HCR ;
- faire le suivi nécessaire auprès des instances habilitées pour l'octroi et le renouvellement des documents d'identification et des titres de voyage ;
- mener auprès des instances administratives, judiciaires, policières et militaires les interventions utiles et nécessaires au respect effectif des principes de protection internationale et de droit humanitaire ;
- coordonner les interventions en matière de protection, informer et faire rapport de ses activités au ministère de l'Intérieur et au HCR une fois la semaine et chaque fois que de besoin ;
- maintenir une consultation permanente avec le HCR afin de se tenir informé des évolutions et des orientations des principes généraux en matière de droit d'asile et de protection internationale ;
- sur requête du ministère de l'Intérieur ou à son initiative propre, fournir, en consultation avec le HCR, des avis/ou recommandations sur des questions spécifiques relatives à la protection des réfugiés.

810. Dans la pratique, cependant, c'était le conseiller du ministre de l'Intérieur chargé des réfugiés et président de ce groupe qui répondait de ces responsabilités[890].

---

[888] Article 1 de l'ordonnance ministérielle nº 530/059 du 16/01/2003 portant création au sein du ministère de l'Intérieur et de la Sécurité publique d'un groupe technique permanent de gestion des questions de protection des réfugiés et des demandeurs d'asile, *in BOB nº 1/2003*, pp. 40-41.
[889] *Id.*, art. 2.
[890] E. NINDORERA, F. NYAMOYA, L. M. GAKIMA, *op.cit.*, p. 13.

811. Signalons que ce groupe technique était composé par le conseiller du ministre chargé des réfugiés qui était en même temps président, le conseiller du ministre chargé des questions juridiques, le conseiller du ministre, le directeur chargé du département des étrangers à la PAFE ainsi que le Directeur de la police de sécurité publique[891].

812. Tout ce réaménagement a été mis en place parce que le Burundi faisait souvent face à l'afflux massif des réfugiés en provenance de la RDC. À titre illustratif, il y a eu afflux massif des réfugiés congolais vers le Burundi en 2004, 2012 et 2018. En 2004, dans le rapport global du HCR, il est fait mention d'un effectif de 20 000 réfugiés congolais qui ont gagné le Burundi au mois de juin suite à la crise éclatée entre mai et juin 2004 à Bukavu[892]. En 2012, depuis le début de l'année, près de 6 000 personnes, principalement originaires de la province du Sud-Kivu, ont cherché refuge au Burundi pour échapper aux affrontements auxquels se livraient plusieurs groupes armés dans les districts d'Uvira et de Fizi, situés au Sud-Kivu, notamment les Forces démocratiques de libération du Rwanda (FDLR) et les milices maï-maï[893]. En 2018, trois jours seulement (du 24 au 25 janvier) plus de 4 385 réfugiés congolais sont arrivés au Burundi en bateau en entrant dans les localités de Kabonga et Mugerama dans la commune de Nyanza-Lac et la commune de Rumonge à partir du Port de Rumonge et des localités de Kanenge et Kagongo[894]. Ils fuyaient les combats qui se déroulaient dans le Territoire de Fizi dans la Province du Sud Kivu.

813. *Grosso modo*, sous le régime de ce décret-loi de 1989, la procédure burundaise sur l'asile et la protection des réfugiés était organisée de la manière suivante : le HCR et la PAFE faisaient le *screening*. La PAFE procédait aux entretiens avec les demandeurs d'asile et remplissait le formulaire à envoyer au HCR. Tous les documents nécessaires à l'instruction du dossier étaient déposés à la PAFE. Après la préparation du dossier par la PAFE, il était transmis au cabinet du ministre de l'Intérieur pour octroi du statut de réfugié. Si le dossier est sans équivoque, le ministre de l'Intérieur accordait alors automatiquement asile au demandeur. Mais s'il voyait que l'avis de la Commission est nécessaire pour la prise de la décision[895], il envoyait à ce moment-là le dossier à la Commission consultative des étrangers. Cette dernière analysait ces dossiers et faisait des propositions qu'elle transmettait au ministre pour appréciation en collaboration avec le HCR. Avec la mise en place d'un groupe technique permanent en 2003, ce dernier collaborait ainsi avec la Commission dans le processus de détermination du statut de réfugié. Il n'y avait pas de voie de recours en cas de rejet de la demande, sauf possibilité de réintroduire la demande si le demandeur d'asile disposait des nouveaux éléments[896].

---

[891] Ordonnance ministérielle nº 530/059 du 16/01/2003 précitée, art. 3.
[892] Rapport global 2004 du HCR, p. 135, disponible à l'adresse https://www.unhcr.org/fr/4ad2f2f5f.pdf, (consulté le 10 mai 2021).
[893] Annonce du HCR, disponible à l'adresse https://news.un.org/fr/story/2012/10/256032-le-hcr-epaule-le-burundi-pour-faire-face-lafflux-de-refugies-en-provenance-de, (consulté le 10 mai 2021).
[894] Information tirée sur reliefweb, disponible à l'adresse https://reliefweb.int/report/burundi/des-milliers-de-r-fugi-s-congolais-en-d-ficit-dassistance-au-sud-du-burundi, (consulté le 10 mai 2021).
[895] Décret-loi nº 1/007 du 20 mars 1989 précité, art. 3.
[896] *Id.*, art. 25.

814. Les problèmes ne se posaient pas seulement au niveau du traitement des dossiers des demandeurs d'asile. Même en amont, à l'arrivée des demandeurs d'asile, des difficultés ne manquaient pas. Certains agents des forces de l'ordre à la frontière n'avaient pas d'informations sur les droits des réfugiés et dans certains cas, ils refoulaient les réfugiés en leur refusant l'entrée sur le territoire burundais. Cela constitue une violation flagrante du principe de non-refoulement prôné par la Convention de Genève de 1951 en son article 33 alors que c'est sur ce principe que repose toute la philosophie de l'asile[897]. Aussi, comme le décret-loi de 1989 prévoyait que la demande d'asile était introduite par le canal de l'administrateur communal du point d'accès[898], même l'enregistrement du demandeur s'effectuait en principe dans cette même commune. Dans la pratique cependant, le réfugié se présentait généralement au HCR. Ceci pour différentes raisons, notamment par le fait de l'absence des autorités du lieu d'entrée qui devraient l'accueillir, par le fait qu'aussi bien les autorités locales que le réfugié ignoraient la procédure ou encore du fait que le point d'entrée était éloigné du chef-lieu de la commune. Également, certains réfugiés croyaient dans leur esprit être sous la protection, non du pays d'asile, mais sous celle du HCR. Cette confusion les portait souvent à croire qu'ils n'ont que des droits à réclamer au HCR, et qu'ils n'ont pas d'obligations à l'égard du pays hôte[899]. Cette situation ne facilitait pas la gestion des réfugiés par le gouvernement qui était alors considéré par les réfugiés comme un intrus gênant.

815. Face à toutes ces lacunes, il ne restait plus rien qu'à mettre en place une loi sur l'asile et la protection des réfugiés, ce qui a été fait en 2008.

816. Brièvement, l'étude de la présente section a permis de montrer que le décret-loi de 1989 a essayé de corriger certaines lacunes procédurales observées dans le cadre légal qui l'a précédé. Il a prévu que le dépôt de la demande d'asile se faisait à la commune du point d'arrivée. Mais ici, certains demandeurs d'asile contournaient cela en se rendant directement au bureau du HCR. Il a aussi prévu la possibilité de recours en cas de rejet de la première demande d'asile. Mais pour faire ce recours, il fallait de nouveaux éléments. Quant à l'étranger se trouvant sur le territoire du Burundi à l'entrée en vigueur du présent décret-loi et qui prétendait à la qualité de réfugié ou d'apatride, il lui a laissé la possibilité d'introduire la demande afin de devenir réfugié sur place. Mais comme celui qui l'a précédé, il n'a pas mis en place une institution spécialement chargée de la procédure d'asile et de la protection des réfugiés. D'une façon générale, il ne se conformait, ni aux recommandations du Comité exécutif du HCR en rapport avec la détermination du statut de réfugié, ni au Guide et principes directeurs sur les procédures et les critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié.

817. En raison de tout ce qui vient d'être dit, il importe de souligner qu'au cours de cette période où le décret-loi de 1989 était en vigueur, il n'y a pas eu à proprement parler de l'appropriation de la protection des réfugiés au Burundi. Cela a alors conduit à la mise en place de l'institution et de la procédure d'asile actuelles qui ont pris naissance en 2008.

---

[897] E. NINDORERA, F. NYAMOYA, L. M. GAKIMA, *op.cit.*, p. 15.
[898] Décret-loi n° 1/007 du 20 mars 1989 précité, art. 21.
[899] E. NINDORERA, F. NYAMOYA, L. M. GAKIMA, *op.cit.*, p. 15.

Section 4 : En 2008, une procédure d'asile améliorée

818. À la lecture du projet de loi sur l'asile et la protection des réfugiés, nous nous rendons compte que les motifs qui ont conduit à la mise en place de cette loi de 2008 étaient : combler les lacunes de la législation burundaise en matière de protection des réfugiés et des demandeurs d'asile ; améliorer les conditions d'accueil et de séjour des réfugiés au Burundi ; assurer une meilleure protection des droits des réfugiés et des demandeurs d'asile ; amener le Gouvernement du Burundi à faire preuve de plus d'engagement dans la protection des réfugiés et des demandeurs d'asile[900].

819. Cette loi de 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés a justement mis en place une procédure avec une architecture qui essaie de se conformer aux normes et aux standards internationaux même si des lacunes existaient. Pour son application, plusieurs ordonnances ont été mises en place par le ministre ayant l'intérieur dans ses attributions. Il s'agit de l'ordonnance ministérielle n° 530/442 du 7 avril 2009 portant mesures d'application de la loi n° 1/32 du 13 novembre 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés au Burundi et portant sur les procédures de demande d'asile[901] ; l'ordonnance ministérielle n° 530/443 du 7 avril 2009 portant mesures d'application de la loi n° 1/32 du 13 novembre 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés au Burundi et portant composition, organisation et fonctionnement de la CCER et du Comité de Recours[902] (CR) ainsi que l'ordonnance ministérielle n° 530/1001 du 29/09/2008 portant création de l'Office national de protection des réfugiés et apatrides (ONPRA)[903]. L'ONPRA a été mis en place sous l'emprise de la loi n° 1/03 du 4 février 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés au Burundi, laquelle loi a été remplacée par celle de novembre 2008.

820. L'ONPRA a été mis en place en tant qu'une structure technique chargée de la gestion de l'asile et de la protection des réfugiés et apatrides[904]. À ce titre, il était chargé de[905] :

- l'élaboration des programmes d'action en faveur des réfugiés ;
- la liaison avec le HCR, les bailleurs de fonds et les autres partenaires dans la gestion des réfugiés et des demandeurs d'asile ;
- la coordination des interventions utiles et nécessaires au respect effectif des principes de protection internationale et du droit humanitaire auprès des instances politiques, administratives, judiciaires, policiers et militaires du pays ;
- la coordination des interventions en matière de protection et d'assistance aux réfugiés et demandeurs d'asile ;
- l'administration et la sécurité des camps de réfugiés, ainsi que l'exécution des programmes d'action en faveur des réfugiés dans les camps et en milieu urbain ;

---

[900] E. NINDORERA, F. NYAMOYA, L. M. GAKIMA, *op.cit.*, p. 3.
[901] BOB n° 4/2009, pp. 791-795.
[902] *Id.*, pp. 795-800.
[903] BOB n° 9/2008, pp. 1633-1634.
[904] Ordonnance ministérielle n° 530/1001 du 29/09/2008 portant création de l'Office national de protection des réfugiés et apatrides (ONPRA), art. 1er.
[905] *Id.*, art. 3.

- l'orientation de la politique d'asile vers la recherche des solutions durables aux problèmes des réfugiés, telles que le rapatriement librement consenti, l'intégration locale ou la réinstallation, ainsi que leur organisation ;
- la consultation permanente avec le HCR, afin de se tenir constamment informé des nouvelles évolutions et orientations des principes généraux en matière de droit d'asile et de protection internationale.

821. En outre, à part cette mission de gestion de l'asile et de la protection des réfugiés et apatrides, l'ONPRA assurait également le rôle de secrétariat permanent des instances d'asile, à savoir la CCER et CR[906]. En tant que secrétariat, il était chargé de :

- la réception et l'enregistrement des demandes d'asile ;
- l'étude, la préparation technique des dossiers de demande du statut de réfugié et de recours et la transmission de ses avis à la CCER ou au CR ;
- l'envoi des convocations aux réunions ordinaires et extraordinaires de la CCER et du CR ;
- l'établissement du projet de l'ordre du jour des réunions ;
- la formulation des avis et considérations à l'intention de la CCER et du CR sur les correspondances qui leur sont adressées ;
- la rédaction des décisions, des avis et procès-verbaux de la CCER et du CR ;
- l'envoi des copies certifiées conformes des décisions aux demandeurs d'asile, des avis et des considérations de la CCER et du CR à toute autorité et à toute personne intéressée ;
- la délivrance des documents attestant le statut de réfugié, ainsi que l'appui aux autorités, telles que définies dans la loi, pour la délivrance des documents attestant le dépôt de la demande d'asile ;
- la tenue et la conservation des dossiers de la CCER et du CR ;
- l'établissement et la tenue d'une base de données sur les réfugiés et demandeurs d'asile ;
- la gestion quotidienne des moyens mis à la disposition de la CCER et du CR ;
- l'information et rapports périodiques des activités de la CCER et du CR au ministre et aux organisations internationales chargées du respect des Conventions.

822. Comme le système d'asile national correspond à l'ensemble des stratégies, législations, politiques et plans d'action[907], de telles activités ne peuvent être menées que s'il y a une structure technique qui s'en charge au quotidien. C'est dans cette perspective que l'ONPRA a été mis en place. Quarante-neuf ans[908] depuis l'arrivée des premiers réfugiés massifs sur le sol burundais sans aucune structure nationale pour s'en occuper ne sont pas une courte durée. Il fallait mettre en place un tel cadre, c'est ce que le législateur a fait en 2008.

---

[906] Ordonnance ministérielle n° 530/1001 du 29/09/2008 précitée, art. 2.

[907] HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 62.

[908] Les premiers réfugiés sont arrivés au Burundi en 1959, il s'agissait des réfugiés rwandais qui fuyaient la persécution dans leur pays d'origine.

823. À côté de cette structure technique, cette loi avait mis en place deux instances d'asile, à savoir la CCER et le CR. Ainsi, la loi de 2008 a le mérite d'avoir conduit à la mise en place de l'institution nationale d'asile et des instances de détermination du statut de réfugié. En effet, il ne suffit pas seulement d'adhérer à la Convention de 1951[909] ou au Protocole de 1967[910], il faut aussi instaurer un système d'asile national et mettre en place les institutions nécessaires[911].

824. C'est à travers ces structures que se déroulait le processus de détermination du statut de réfugié. La CCER était chargée d'étudier et décider en premier ressort des demandes de statut de réfugié ainsi que de toute situation d'afflux de réfugiés ou de demandeurs d'asile, conformément aux normes et aux pratiques internationales en vigueur[912]. Quant au CR, il recevait et examinait les recours formulés par les demandeurs d'asile contre les décisions négatives de la CCER. Il évaluait notamment s'il y avait des violations du droit, notamment par abus ou excès dans l'exercice du pouvoir d'appréciation ; et des erreurs de faits, notamment leur établissement inexact ou incomplet, y compris l'apport de nouveaux éléments[913].

825. La demande d'asile devait être déposée à l'ONPRA[914] dans les trente jours qui suivaient l'arrivée du demandeur d'asile sur le territoire burundais[915]. Si le délai de trente jours expirait avant le dépôt de la demande d'asile, la demande d'asile était irrecevable à moins qu'un cas de force majeure ne justifiât l'impossibilité de présenter la demande dans les délais[916]. En cas d'irrecevabilité de la demande d'asile constatée par l'ONPRA, celui-ci transmettait le dossier aux autorités de la PAFE qui procédaient à l'étude du dossier pour admission de la personne à un autre statut ou à son éloignement du territoire[917]. Une telle demande d'asile n'était pas transmise à la CCER pour analyse. Ce n'est que lorsque la demande avait été faite dans les délais qu'elle pouvait suivre son cours normal. L'application stricte de ces délais conduisait au risque de refouler le demandeur d'asile avant d'être entendu.

826. Après le dépôt de la demande, l'officier de protection de l'ONPRA menait l'entretien avec le demandeur d'asile, confectionnait le dossier et proposait son avis[918] par rapport à la reconnaissance ou au rejet du statut de réfugié. Il présentait alors ce dossier pendant l'audience à la CCER. Après analyse du dossier, la CCER pouvait à ce moment-là reconnaître ou rejeter le statut de réfugié. En principe, la CCER n'était pas tenue de prendre en considération l'avis de l'ONPRA (à travers l'officier de protection) même si cet avis pouvait l'influencer d'une

---

[909] Le Burundi a ratifié la Convention de Genève de 1951 relative au statut de réfugié par la lettre n° 049/403 du 19 juillet 1963.
[910] Le Burundi a adhéré au Protocole relatif au statut des réfugiés de 1967 par le décret-loi n° 1/45 du 07 août 1969.
[911] HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 61.
[912] Ordonnance ministérielle n° 530/443 du 07/4/2009 précitée, art. 2, lit. b.
[913] *Id.*, art. 23.
[914] Ordonnance ministérielle n° 530/442 du 07/4/2009 précitée, art.1er.
[915] *Ibid.*
[916] *Id.*, art. 2.
[917] *Id.*, art. 3.
[918] Ordonnance ministérielle n° 530/442 du 07/4/2009 précitée, art. 9 et ordonnance ministérielle n° 530/443 du 07/4/2009 précitée, art. 10, litera b).

façon ou d'une autre. La CCER envoyait ainsi la décision prise à l'ONPRA qui la notifiait[919] au demandeur d'asile. En cas de rejet de la demande, le demandeur d'asile formulait son recours qu'il adressait à l'ONPRA[920]. Il revenait à l'ONPRA d'envoyer le dossier au CR[921]. Il y avait un autre entretien, bien entendu, avec un autre officier de protection que celui qui avait suivi le dossier devant la CCER[922]. Souvent, le demandeur d'asile était assisté d'un avocat. Après l'audience, une fois la décision prise, le CR devait également la transmettre à l'ONPRA qui devait à son tour la notifier au demandeur d'asile par écrit[923]. Aucune autre voie de recours n'était ouverte au demandeur d'asile. Le CR statuait en dernier ressort[924]. L'ONPRA transmettait alors le dossier aux autorités de la PAFE qui procédaient à l'étude du dossier pour admission à un autre statut ou à son éloignement du territoire[925].

827. Formellement, cette procédure se conformait aux recommandations du Comité exécutif du HCR qui précise qu'il devrait y avoir un service bien déterminé – qui serait, dans la mesure du possible, un service central unique – spécialement chargé d'examiner les demandes de statut de réfugié et de prendre une décision en premier ressort[926]. Si l'on ne reconnaît pas au demandeur d'asile cette qualité, il faudrait lui accorder un délai raisonnable pour demander le réexamen de la décision, soit à la même, soit à une autre autorité administrative ou judiciaire, selon le système existant[927].

828. Néanmoins, sur le plan des garanties, cette procédure d'asile n'offrait pas suffisamment de garanties au demandeur d'asile suite à l'absence de juge dans tout ce processus. En effet, comme le précise le Guide du HCR pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, les juges jouent un rôle important dans la protection des réfugiés. Les décisions judiciaires contribuent à l'interprétation et à l'application cohérentes et rigoureuses des normes pertinentes. Elles peuvent aider à combler des lacunes de protection lorsque les processus politique, administratif et législatif peuvent être déficients[928]. Ce point sera analysé d'une façon approfondie au niveau de la section qui va suivre.

829. Laconiquement, au cours de la présente section, nous avons vu que la loi de 2008 a conduit à la mise en place d'une procédure avec une architecture qui essaie de se conformer aux normes et aux standards internationaux. L'ONPRA a été mis en place en tant qu'une structure technique chargée de la gestion de l'asile et de la protection des réfugiés et apatrides, tandis que la CCER et le CR sont deux instances chargées de la détermination du statut de réfugié.

---

[919] Ordonnance ministérielle n° 530/442 du 07/4/2009 précitée, art. 11 ; art. 10, litera f) et ordonnance ministérielle n° 530/443 du 07/4/2009 précitée, art. 19.
[920] Ordonnance ministérielle n° 530/442 du 07/4/2009 précitée, art. 13.
[921] Ordonnance ministérielle n° 530/442 du 07/4/2009 précitée, art. 16 et ordonnance ministérielle n° 530/443 du 07/4/2009 précitée, art. 28.
[922] Ordonnance ministérielle n° 530/442 du 07/4/2009 précitée, art. 16.
[923] Ordonnance ministérielle n° 530/442 du 07/4/2009 précitée, art. 20 et ordonnance ministérielle n° 530/443 du 07/4/2009 précitée, art. 35.
[924] Ordonnance ministérielle n° 530/443 du 07/4/2009 précitée, art. 24.
[925] Ordonnance ministérielle n° 530/442 du 07/4/2009 précitée, art. 21.
[926] Conclusion n° 8 (XXVIII) *Détermination du statut de réfugié*, *op.cit.*, e, iii, p. 20.
[927] *Id.*, e, vi, p. 21.
[928] HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 36.

830. Nous avons aussi montré que même si, formellement, cette procédure se conformait aux recommandations du Comité exécutif du HCR qui précise qu'il devrait y avoir un service bien déterminé spécialement chargé d'examiner les demandes de statut de réfugié et de prendre une décision en premier ressort et un autre chargé du recours, les lacunes ne manquaient pas. Cette procédure n'offrait pas suffisamment de garanties au demandeur d'asile et le recours en cas de décision défavorable (décision prise par la CCER) n'était pas effectif.

831. Au cours de la section suivante, nous allons analyser la procédure burundaise telle que conçue par la loi burundaise de 2021 sur les migrations.

Section 5 : En 2021, une retouche à la procédure d'asile de 2008

832. Treize ans après sa mise en place, la loi de 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés a été remplacée par la loi de 2021 portant réglementation des migrations au Burundi. D'après le ministre de l'Intérieur, du développement communautaire et de la sécurité publique, cette réforme a été entreprise dans le souci d'avoir une loi unique qui régit tous les aspects relatifs à l'immigration et l'émigration[929]. Sur ce point, le Guide du HCR pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux précise qu'un seul document global réduit le risque de lacunes et facilite l'élaboration de la politique dans la mesure où toutes les questions sont traitées de manière centrale[930]. Ce Guide ajoute tout de même que « la meilleure solution consistera peut-être à adopter une approche mixte, avec des principes fondamentaux et des structures institutionnelles définis dans une loi générale et des adaptations ciblées de la législation existante si cela s'avère nécessaire pour garantir les meilleurs résultats possibles pour les demandeurs d'asile et les réfugiés. Par exemple, l'attribution de la responsabilité de l'accueil peut être précisée dans la loi sur l'asile, tandis qu'une législation spécifique sur l'accueil prévoira de manière plus détaillée le rôle spécifique des autorités compétentes »[931].

833. Il convient également de noter qu'à part cette fusion du régime des étrangers avec le régime des réfugiés, cette loi de 2021 a également apporté d'autres modifications à celle de 2008. Nous citerons notamment la procédure de dépôt de la demande d'asile[932] qui a été modifiée ainsi que l'autorité de nomination des membres de l'ONPRA ainsi que ceux de la CCER et du CR qui n'est plus la même que celle qui le faisait sous l'empire de la loi de 2008[933].

---

[929] Communiqué de presse n° 20 de la réunion du conseil des ministres du mercredi 09 juin 2021, disponible à l'adresse https://www.presidence.gov.bi/wp-content/uploads/2021/06/Communique-Conseil-09-Juin-2021.pdf, (Consulté le 19 mars 2022).

[930] HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 64.

[931] *Ibid.*

[932] Avec la loi de 2021, la demande d'asile est déposée soit auprès des postes-frontières qui autorisent l'entrée au Burundi de la personne qui souhaite demander l'asile ; soit auprès d'un centre d'enregistrement ou, soit auprès d'un agent des migrations du Commissariat communal ou provincial le plus proche (article 75) alors que sous la loi de 2008, la demande d'asile était déposée, soit au bureau provincial le plus proche du point d'entrée du demandeur d'asile, soit au siège de l'ONPRA ou à l'une de ses représentations ou, soit à une représentation burundaise à l'étranger (article 1er de l'ordonnance ministérielle n° 530/442 portant sur la procédure d'asile).

[933] Avec la loi de 2008, tous étaient nommés par ordonnance, mais avec la loi de 2021, ils sont nommés par décret.

La procédure d'asile telle que prévue par loi de 2021 sur les migrations est divisée en deux phases. La phase préliminaire et l'examen au fond de la demande par les instances d'asile. Mais avant les deux phases, il doit exister préalablement l'introduction de la demande d'asile.

§ 1. Introduction de la demande

834. Le demandeur d'asile qui arrive au Burundi est tenu de déposer sa demande soit auprès des postes-frontières, soit auprès d'un centre d'enregistrement ou, soit auprès d'un agent des migrations du Commissariat communal ou provincial le plus proche[934]. Il reçoit alors l'orientation[935] sur la suite de la procédure et est informé de ses droits et de ses devoirs[936]. De plus, il reçoit une autorisation de circulation de trente jours sur le territoire du Burundi en attendant l'obtention du permis de séjour temporaire[937].

835. Avec la loi de 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés, la demande d'asile pouvait être déposée à une représentation burundaise à l'étranger[938], mais la loi de 2021 sur les migrations ne prévoit plus cette possibilité. À notre entendement, c'est un retour en arrière en ce qui est de la procédure d'obtention de la protection internationale au Burundi, d'autant plus qu'en permettant au demandeur d'asile de déposer sa demande à une représentation burundaise à l'étranger, on lui permettait d'échapper facilement à la persécution dans son pays d'origine ou de résidence. En cas de dépôt de la demande d'asile à l'étranger, la représentation burundaise transmettait à l'ONPRA la demande d'asile accompagnée d'un rapport d'audition[939]. En cas d'impossibilité de demeurer dans l'État où se trouve la représentation burundaise dans laquelle il avait déposé sa demande d'asile ou de se rendre dans un autre État, la CCER autorisait le demandeur d'asile à entrer au Burundi afin d'établir les faits[940]. Par ailleurs, la CCER pouvait habiliter les représentations burundaises à l'étranger à accorder l'autorisation d'entrée au Burundi aux demandeurs qui rendent vraisemblable une crainte fondée de persécution[941].

836. Revenons à la procédure actuelle d'asile telle que prévue par la loi de 2021 sur les migrations. Trente jours après le dépôt de la demande d'asile, si la procédure de détermination du statut de réfugié n'a pas encore abouti, le commissaire général des migrations octroie au demandeur d'asile ainsi qu'aux membres de sa famille le permis de séjour temporaire de six mois renouvelable[942]. Après l'expiration du délai de trente jours, si le demandeur d'asile n'a pas introduit sa requête, la demande d'asile est irrecevable à moins qu'un cas de force majeure ne justifie l'impossibilité de présenter la demande dans les délais[943].

---

[934] Loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 précitée, art. 75.
[935] *Id.*, art. 76.
[936] *Id.*, art. 79.
[937] *Id.*, art. 80.
[938] Ordonnance ministérielle n° 530/442 précitée, art. 1er.
[939] Loi n° 1/32 du 13 novembre 2008 précitée, art. 28.
[940] *Id.*, art. 29.
[941] *Id.*, art. 30.
[942] Loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 précitée, art. 81.
[943] *Id.*, art. 83.

§ 2. Phase préliminaire

837. Ici, il faut que le demandeur d'asile ait accès au territoire burundais, il faut aussi que sa demande d'asile soit déposée dans les délais et qu'elle ne soit pas manifestement infondée.

338. C'est une étape préalable à l'examen de la demande par la CCER. Cette première phase commence dès l'arrivée du demandeur d'asile sur le territoire national. Parmi les demandeurs d'asile, il y a ceux qui choisissent de vivre en milieu urbain en attendant l'aboutissement de la procédure. Mais la plupart d'entre eux vivent dans le centre de transit Cishemere[944] où ils sont logés et nourris. La deuxième phase commence à partir de l'examen de la demande d'asile par les instances d'asile. C'est la première phase qui va être analysée ici.

839. Cette phase commence par l'examen de la recevabilité (point A) et l'enregistrement (point B) qui sont faits par l'ONPRA dès l'arrivée des demandeurs d'asile. Après ces deux opérations, c'est l'entretien qui va suivre (point C). Cet entretien est effectué par l'officier de protection de l'ONPRA.

A. Examen de la recevabilité

840. Au cours de cet examen de la recevabilité, il s'agit de déterminer si la demande d'asile est recevable ou pas. C'est une phase qui est préalable à l'examen du fond de la demande. Le candidat réfugié doit, dans un premier temps, être autorisé à entrer sur le territoire burundais. Même s'il entre ou séjourne sans autorisation, il n'est pas appliqué de sanctions pénales à ce candidat réfugié s'il arrive directement du territoire où sa vie ou sa liberté était menacée au sens de l'article 74 de la loi burundaise de 2021 sur les migrations. Mais il doit se présenter sans délai aux autorités et leur exposer des raisons valables de son entrée ou présence irrégulière[945]. La législation burundaise sur les migrations se conforme ici au prescrit de l'article 31 de la Convention de 1951. Cette disposition qu'on trouve à la fois dans la législation burundaise sur les migrations et dans la Convention de Genève de 1951 tient compte des réalités de la situation des réfugiés. Bien souvent, ces derniers prennent la fuite sans préparation. Ils n'ont de temps suffisant ni pour chercher le visa d'entrée ni pour se munir d'autres documents nécessaires au voyage. Ils sont ainsi contraints de se présenter aux frontières d'un territoire ou d'y entrer sans les documents nécessaires ou l'autorisation préalable. C'est dans ces circonstances que s'impose l'application du principe de non-refoulement.

841. Dans ces circonstances, la détention, compte tenu des souffrances qu'elle entraîne, doit en principe être évitée. Sa mise en exécution ne se justifie, le cas échéant, que dans les cas prévus par la loi : afin de vérifier l'identité de la personne concernée ; de déterminer les éléments sur

---

[944] C'est un centre situé dans la Province de Cibitoke, frontalière de la RDC et du Rwanda. C'est dans ce centre où sont installés les demandeurs d'asile avant l'aboutissement de leur procédure. Mais certains demandeurs d'asile préfèrent vivre en milieu urbain, à leur charge ou à la charge de leurs connaissances, en attendant l'aboutissement de leur procédure.

[945] Loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 précitée, art. 62.

lesquels se fonde la demande de statut de réfugié ou d'asile ; lorsque les réfugiés ou les demandeurs d'asile ont détruit leurs documents de voyage et/ou d'identité ou qu'ils ont eu recours à de faux documents dans le but d'induire en erreur les autorités de l'État dans lequel ils ont l'intention de demander asile ; ou encore pour protéger la sécurité nationale ou l'ordre public[946]. L'entrée irrégulière ne figure pas parmi ces critères. Préalablement à l'incarcération, il faut un examen individuel afin d'établir le caractère nécessaire, raisonnable et proportionnel de cette dernière par rapport au but légitime poursuivi[947]. Et si l'on y opte, les réfugiés et les demandeurs d'asile ne doivent pas, dans la mesure du possible, être emprisonnés avec des personnes détenues en tant que criminels de droit commun[948].

842. Souvent, le refus de la demande d'asile ou du séjour est lié aux motifs formels tels que la tardiveté dans le dépôt de la demande d'asile[949] ainsi que des motifs liés au défaut du fondement de la demande[950].

843. Ici, il y a lieu de se demander si cette décision est prise par le Commissariat général des migrations, l'ONPRA ou la CCER ou si le demandeur d'asile peut faire le recours contre cette décision. La procédure actuelle d'asile prévoit que si une demande d'asile est déposée après l'expiration des délais, elle sera irrecevable, sauf cas de force majeure[951]. Comme les centres d'enregistrements sont gérés par l'ONPRA[952] et que c'est la police des migrations qui, au niveau des postes-frontières et des centres d'enregistrement, recueille les données personnelles et auditionne le demandeur d'asile sur les motifs qui l'ont fait quitter son pays et sur l'itinéraire qu'il a emprunté, nous pensons que cette analyse de recevabilité de la demande est effectuée par les deux (ONPRA et police des migrations).

844. Par ailleurs, le Guide sur la procédure de détermination du statut de réfugié au Burundi précise que lors de la phase de *pré-screening*, l'ONPRA et la PAFE (actuellement Commissariat général des migrations) vérifient si le requérant est un étranger, s'il est venu demander asile au Burundi, s'il s'est fait enregistrer dans les délais et s'il manifeste une crainte en cas de retour dans son pays d'origine[953]. À la fin de cette phase, la recommandation peut être soit favorable, soit défavorable. En cas de décision favorable, la famille du demandeur d'asile poursuit le processus normal d'enregistrement tandis qu'en cas de décision défavorable, le HCR procède à l'enregistrement anonyme des empreintes digitales de la personne et de sa famille. Une note d'information est remise à l'intéressé par le secrétariat de détermination du statut de réfugié

---

[946] Conclusion n° 44 (XXXVII) *Détention des réfugiés et des personnes en quête d'asile*, Comité exécutif du HCR, 1986, b.
[947] HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 107.
[948] Conclusion n° 44 (XXXVII) *Détention des réfugiés et des personnes en quête d'asile*, *op.cit.*, f.
[949] Loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 précitée, art. 83.
[950] L'article 74 de la loi burundaise de 2021 sur les migrations stipule qu' « est considérée comme une demande d'asile, toute manifestation de volonté par laquelle une personne demande au Burundi de la protéger contre une menace relevant de l'un des motifs suivants(…) ». Dans un raisonnement *a contrario*, la demande d'asile qui ne relève pas de l'un de ces motifs n'en est pas une et par conséquent n'est pas recevable.
[951] Loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 précitée, art. 83.
[952] *Id.*, art. 78, al. 2.
[953] Détermination du statut de réfugié au Burundi : Procédures opérationnelles standard, *op.cit.*, pp. 6-7.

accompagné d'une justification des motifs de refus. Une telle décision est définitive et sans appel. Le demandeur d'asile ne pourra redemander asile que s'il y a de nouvelles circonstances qui justifient un besoin de protection[954]. Ce n'est que lorsque la demande est recevable qu'elle poursuivra la procédure normale.

845. La loi burundaise de 2021 sur les migrations ne précise pas le sort qui sera réservé à un tel demandeur d'asile dont la demande a été jugée irrecevable et ne montre pas la procédure qui lui sera applicable. Par contre, la loi de 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés était claire sur ce point. Elle précisait que si l'ONPRA jugeait la demande irrecevable, il transmettait le dossier aux autorités de la PAFE qui procédaient à l'étude du dossier pour admission de la personne à un autre statut ou à son éloignement du territoire[955]. Cette loi prévoyait les délais dans lesquels la décision d'irrecevabilité devait être prise. Elle était prise dans les 20 jours ouvrables qui suivaient la date du dépôt de la demande et elle devait être motivée[956].

846. La demande qui est acceptée même une fois déposée en dehors de ce délai de 30 jours est celle des personnes qui n'étaient pas réfugiées lorsqu'elles ont quitté leur pays[957]. Il revient alors à ces personnes de se présenter au Commissariat communal ou provincial le plus proche pour des procédures d'enregistrement[958].

847. Le Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux donne des éclaircissements par rapport au respect des délais dans le dépôt de la demande d'asile. D'après ce Guide, les délais fixés pour le dépôt des demandes d'asile ne doivent pas viser à en compromettre l'examen de fond. Le fait qu'un requérant n'ait pas déposé sa demande dans un certain délai ou qu'il n'ait pas respecté d'autres critères ne doit pas en soi conduire à ce que sa demande ne soit pas prise en considération, bien que, dans certaines circonstances, une soumission tardive puisse nuire à sa crédibilité. Si la législation nationale stipule qu'une demande d'asile doit être présentée « immédiatement » ou « sans délai », il convient de ne pas interpréter ces conditions de façon trop stricte. Un demandeur peut s'avérer être un réfugié malgré le fait que sa demande de protection internationale n'a pas été soumise dans les plus brefs délais. De nombreuses raisons légitimes, sans liens avec la crédibilité des motifs de la demande, peuvent expliquer l'incapacité d'un demandeur à se présenter immédiatement auprès des autorités compétentes et à engager une procédure juridique à la suite de son arrivée sur le territoire d'un État. L'intéressé peut par exemple juger nécessaire avant toute chose de consulter un conseiller juridique. Son attitude peut aussi être liée à un traumatisme, à des questions culturelles ou à des questions de genre[959].

---

[954] Détermination du statut de réfugié au Burundi : Procédures opérationnelles standard, *op.cit.*, p. 7.
[955] Ordonnance ministérielle n° 530/442 du 7 avril 2009 précitée, art. 3.
[956] Loi n° 1/32 du 13 novembre 2008 précitée, art. 12.
[957] L'article 96 de la loi Burundaise de 2021 sur les migrations stipule le délai mentionné à l'article 83 ne s'applique pas aux personnes qui n'étaient pas réfugiées lorsqu'elles ont quitté leur pays.
[958] Loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 précitée, art. 96, al. 2.
[959] HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 182.

848. À notre entendement, il ne devrait pas y avoir le rejet automatique de la demande d'asile du seul fait du dépôt tardif de la demande, plutôt, il faudrait analyser en cas par cas pour savoir les motifs ayant conduit à ce retard. Cela serait d'ailleurs une façon de se conformer à ces recommandations du Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux.

849. Pour ce qui est de la demande non fondée, la loi burundaise de 2021 sur les migrations stipule, en son article 74, qu'est considérée comme une demande d'asile, toute manifestation de volonté par laquelle une personne demande au Burundi de la protéger contre une menace relevant de l'un des motifs suivants :

- la crainte 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 ;
- les menaces ou l'exposition à des traitements inhumains ou dégradants, lorsque ces menaces ou ces risques émanent des acteurs étatiques, des personnes ou des groupes organisés de son pays d'origine ou de résidence ;
- l'agression, l'occupation extérieure, la domination étrangère ou un événement troublant l'ordre public dans une partie ou dans la totalité de son pays d'origine.

850. Le raisonnement *a contrario* montre que la demande qui ne prouve pas une menace relevant de l'un de ces trois motifs ne sera pas considérée comme une demande d'asile et ne sera donc pas recevable. La loi burundaise de 2021 sur les migrations ne montre aucun autre détail à ce niveau, contrairement à la loi de 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés qui stipulait qu'une demande d'asile était manifestement infondée si elle était clairement abusive ou clairement frauduleuse ; ou si elle ne se rattachait ni aux critères prévus par la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, ni aux critères de la Convention de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) du 10 septembre 1969[960].

851. La loi burundaise de 2021 ne prévoit pas non plus la procédure applicable en cas d'irrecevabilité de la demande manifestement infondée, contrairement à la loi de 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés qui précisait qu'en cas de la demande manifestement infondée, on appliquait la procédure accélérée[961]. La décision devait être prise dans les 20 jours ouvrables qui suivaient la date du dépôt de la demande et elle devait être motivée[962]. Le délai de recours était aussi réduit. Il était de trois jours ouvrables[963].

852. L'expression « procédures accélérées » renvoie le plus souvent à un examen personnalisé et approfondi des demandes de statut de réfugié, le processus étant toutefois accéléré en tout ou partie. Les procédures accélérées peuvent donner lieu à des délais plus courts entre l'enregistrement, l'entretien et la décision. Elles s'accompagnent parfois de procédures simplifiées. Une procédure accélérée ne consiste cependant pas à simplifier un quelconque

[960] Loi n° 1/32 du 13 novembre 2008 précitée, art. 8.
[961] Ordonnance ministérielle n° 530/442 du 7 avril 2009 précitée, art. 30.
[962] *Id.*, art. 12.
[963] *Id.*, art. 30.

aspect de la détermination sur le fond ou de la procédure ou à restreindre les garanties d'équité procédurale[964]. Comme le souligne le Comité exécutif du HCR, ces demandes qualifiées de « clairement abusives » ou « manifestement infondées » constituent une charge pour les pays concernés et portent préjudice aux intérêts de ceux qui ont de bonnes raisons de demander qu'on leur reconnaisse le statut de réfugié[965].

853. Dans le souci d'accompagner la décision prise lors de la procédure accélérée de garanties procédurales appropriées, le Comité exécutif du HCR a recommandé ce qui suit[966] :

- comme pour toutes les demandes de détermination du statut de réfugié ou d'octroi de l'asile, il faudrait qu'un fonctionnaire pleinement qualifié et, autant que possible, un fonctionnaire du service compétent pour déterminer le statut de réfugié, ait avec le demandeur un entretien personnel complet ;
- le caractère manifestement infondé ou abusif d'une demande devrait être établi par l'autorité normalement compétente pour déterminer le statut de réfugié ;
- il faudrait qu'en cas de refus de sa demande, l'intéressé ait la possibilité de faire revoir la décision négative avant d'être rejeté à la frontière ou expulsé du territoire.

854. Dans le Guide sur la détermination du statut des réfugiés au Burundi, la procédure accélérée implique la conduite d'un entretien rapide de détermination du statut de réfugié sur la base du formulaire d'enregistrement, du formulaire de *pré-screening* et du formulaire de demande d'asile qui permettent à l'officier de vérifier les données de la famille et au demandeur d'exposer les raisons et les événements à l'origine de sa fuite[967].

855. Comme les cas d'irrecevabilité de la demande manifestement infondée ainsi que la demande déposée en dehors des délais ne cesseront pas de se poser devant les instances burundaises d'asile, le législateur burundais devrait y réserver les dispositions qui décrivent la procédure applicable le cas échéant.

B. Enregistrement

856. L'enregistrement des demandeurs d'asile et des réfugiés et l'octroi de documents personnels sont essentiels pour assurer leur protection. Ils attestent de l'identité et du statut et permettent ainsi de garantir la protection contre le refoulement. L'enregistrement permet par ailleurs de garantir l'accès à d'autres droits et services fondamentaux et aussi de recenser les personnes qui ont des besoins spécifiques[968].

---

[964] HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 190.
[965] Conclusion n° 30 (XXXIV) *Le problème des demandes manifestement infondées ou abusives du statut de réfugié ou d'asile*, Comité exécutif du HCR, 1983, c.
[966] *Id.*, e.
[967] HCR et ONPRA, *op.cit.*, p. 8.
[968] HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 109.

857. D'entrée de jeu, il y a lieu de signaler que cette opération se fait au niveau des postes-frontières et des centres d'enregistrement[969]. L'enregistrement est effectué par la police des migrations[970]. Au cours de cette opération, la police recueille les données personnelles du demandeur d'asile, notamment le relevé de ses empreintes digitales et la photographie. Le demandeur d'asile est auditionné sommairement sur les motifs qui l'ont fait quitter son pays et sur l'itinéraire qu'il a emprunté[971].

858. La question qui se pose est alors de savoir si tout ce qui se fait lors de cette opération d'enregistrement se conforme aux normes internationales en la matière.

859. Après la lecture du Guide du HCR pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, nous remarquons justement que la législation nationale doit désigner une autorité chargée de recevoir et d'enregistrer les demandes d'asile[972]. Également, le Comité exécutif du HCR, dans sa Conclusion n° 91 (LI) sur l'enregistrement des réfugiés et des demandeurs d'asile, énonce les principes directeurs en matière d'enregistrement qui sont les suivants :

- l'enregistrement doit être effectué de façon systématique, afin de recueillir les renseignements essentiels au moment de l'arrivée, ainsi que tout changement ultérieur (comme les naissances, les décès, les départs, la perte du statut de réfugié, l'obtention d'un statut spécifique, la naturalisation, etc.) ;
- la procédure d'enregistrement doit être conforme aux principes fondamentaux de la confidentialité ;
- la procédure d'enregistrement doit, dans la mesure du possible, être accessible sans difficulté et se dérouler dans un lieu sûr ;
- l'enregistrement doit être effectué sans recourir à l'intimidation et à la menace et sans parti pris, en veillant au respect de la sécurité et de la dignité des réfugiés ;
- le personnel qui procède à l'enregistrement, qui doit compter un nombre suffisant de femmes, doit avoir été dûment formé et avoir reçu des instructions claires quant aux modalités et autres exigences applicables, notamment en ce qui concerne la nécessité de préserver le caractère confidentiel des renseignements recueillis ;
- des mesures spéciales doivent être prises pour assurer l'intégrité de la procédure d'enregistrement ;
- l'enregistrement des réfugiés doit en principe être effectué à titre individuel et permettre de recueillir les éléments de base suivants : document d'identité et numéro correspondant, photographie, nom, sexe, date de naissance (âge), situation matrimoniale, besoins spécifiques de protection et d'assistance, niveau d'éducation, profession (qualifications), taille et composition de la famille (ménage), date d'arrivée, résidence actuelle et lieu d'origine.

---

[969] Loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 précitée, art. 77.
[970] *Ibid.*
[971] *Ibid.*
[972] HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 109.

860. Au regard de ce qui précède, l'on peut légitimement s'interroger si la loi et la pratique burundaise en matière d'asile et de la protection des réfugiés tiennent compte de toutes ces exigences. Au Burundi, les informations qui sont demandées au demandeur d'asile lors de l'enregistrement sont celles relatives à l'état civil, son niveau d'instruction, l'emploi exercé dans son pays d'origine, les documents d'identité à sa disposition, son historique d'enregistrement auprès du HCR ou de l'ONPRA, sa composition familiale, les détails sur son voyage, les raisons de sa fuite, le motif de sa crainte de retourner dans son pays d'origine. Il appose alors sa signature sur ce formulaire d'enregistrement en s'engageant à fournir à l'ONPRA les informations en rapport avec tout changement qui surviendra en cours d'instruction[973].

861. Ainsi, suite à l'enregistrement du demandeur d'asile, les agents du Commissariat général des migrations à la frontière, à la commune ou à la province délivrent au demandeur d'asile une autorisation de circulation de trente jours sur le territoire du Burundi en attendant l'obtention du permis de séjour temporaire[974]. Le premier entretien doit être fixé le plus tôt possible après l'enregistrement du demandeur d'asile. Leurs dossiers doivent être transmis par la police des migrations à l'ONPRA, endéans huit jours après le dépôt de la demande[975] et l'ONPRA les traite dans un délai ne dépassant pas trente jours dès leur réception[976].

862. Nous remarquons alors que la loi et la pratique burundaise en matière d'enregistrement se conforment aux recommandations du Comité exécutif du HCR et du guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux.

863. L'étape qui suit l'enregistrement est ainsi l'entretien.

C. Entretien avec l'officier de protection

864. L'on peut se poser la question sur le but de l'entretien ainsi que les éléments à tenir en compte lors de cette opération. La réponse à cette question est donnée par le Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux. Il indique que l'entretien doit permettre au demandeur d'asile d'exposer en détail les raisons de sa demande et de présenter des éléments et des justificatifs concernant sa situation personnelle et les conditions régnant dans son pays d'origine. L'entretien doit être mené par un agent qualifié ayant compétence pour prendre une décision individuelle, objective et impartiale. Le fait d'offrir cette possibilité aux demandeurs d'asile constitue une composante essentielle d'une procédure juste et efficace d'examen des demandes de protection internationale[977]. D'après Guy Goodwin-Gill et Jane McAdam,

---

[973] Voir formulaire de *pre-screening*, *in* HCR et ONPRA, Détermination du statut des réfugiés, procédures opérationnelles standard, août 2015.
[974] Loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 précitée, art. 80.
[975] *Id.*, art. 84, al. 1.
[976] *Id.*, art. 84, al. 2.
[977] HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 186.

"The object of the interview, examination or hearing is to encourage and obtain a narrative, and an understanding of the applicant's reasons for leaving, or refusing to return to, his or her country of origin. The process itself, whether conducted directly or through counsel, is one of communication, and communication operates on many levels, including the content or the information transmitted, and the context, which explains what the message is about. Context incudes not only the words used and the manner of their presentation, but also the reactive aspects which flow from environment, questioning and expectations. For the message sent is not necessarily the message received, either because examiner and applicant move in different contexts and are misreading each other's responses; or because of an absence of shared symbols, such as language and culture; or because of the emotion attendant on the process (the intimidating aspect of proceedings, the trauma of recalling torture, sexual abuse, ill-treatment, or other suffering)"[978].

865. Quant au comportement de l'examinateur et du demandeur au cours de l'entretien, le § 205 du Guide du HCR stipule que :
Le demandeur doit :

- dire la vérité et prêter tout son concours à l'examinateur pour l'établissement des faits ;
- s'efforcer d'apporter à l'appui de ses affirmations tous les éléments de preuve dont il dispose et expliquer de façon satisfaisante toute absence de preuve. Si besoin est, il doit s'efforcer de fournir des éléments de preuve supplémentaires ;
- donner toutes les informations pertinentes sur lui-même et sur son passé, et cela, de manière aussi détaillée qu'il est nécessaire pour permettre à l'examinateur de procéder à l'établissement des faits. Il doit rendre compte de façon plausible de toutes les raisons qu'il invoque à l'appui de sa demande du statut de réfugié, et il doit répondre à toutes les questions qui lui sont posées.

866. L'examinateur doit :

- obtenir du demandeur qu'il présente son cas de manière aussi complète que possible et avec tous les éléments de preuve dont il dispose ;
- apprécier la crédibilité du demandeur et évaluer les éléments de preuve fournis (si besoin est, en accordant au demandeur le bénéfice du doute), afin de dégager les éléments objectifs et subjectifs de son cas particulier ;
- rapprocher ces éléments des critères pertinents de la Convention de 1951, dans le but de parvenir à une conclusion correcte en ce qui concerne la qualité de réfugié du demandeur.

867. Ce processus se comprend d'autant plus qu'en matière d'asile, la charge de la preuve est partagée entre le demandeur et l'État d'accueil du fait de la situation de vulnérabilité du premier. L'autorité qui statue pour la reconnaissance du statut de réfugié est tenue de coopérer avec le demandeur d'asile dans l'établissement des faits. Cette coopération s'impose étant donné que les demandeurs d'asile présentent rarement des faits tangibles. En effet, selon Guy Goodwin-Gill et Jane McAdam,

---

[978] G. S. GOODWIN-GILL & J. MCADAM, *op.cit.*, p. 544.

"Refugee claims are not like other cases; they rarely present hard facts, let alone positive proof or corroboration. More often than not, the decision-maker must settle for inferences instead, that is, conclusions drawn from the generally inadequate material available. In absence of hard evidence, the possibility of persecution must be inferred from the personal circumstances of the applicant, and from the general situation prevailing in the country of origin. The credibility of testimony is thus both an essential pre-condition to the drawing of inferences relating to refugee status; and a matter of inference in itself. Inference in this context does not mean the strict logical consequences of known premises, or the assumed. Rather, it is the practical business of arriving at a conclusion which, although not logically derivable from the assumed or known, nonetheless possesses some degree of probability relative to those premises"[979].

868. Au Burundi, dans la loi de 2021 sur les migrations, à part l'article 97 qui stipule qu'un demandeur d'asile, qui ne se présente pas à l'entretien de détermination du statut de réfugié dans un délai de vingt jours ouvrables à partir de la date du rendez-vous de l'ONPRA, est considéré comme ayant renoncé à sa demande et l'article 84 qui stipule en son 3e alinéa que l'ONPRA transmet les dossiers des demandeurs d'asile avec des avis de détermination de statut à la CCER, dans un délai ne dépassant pas trente jours dès la réception du dossier[980], il n'y a aucune autre disposition qui détaille la façon dont se déroule l'entretien. Ce n'est que dans le décret portant sur l'organisation, les missions et le fonctionnement de l'ONPRA où l'on trouve les dispositions qui stipulent que l'ONPRA est chargé d'étudier et de préparer les dossiers techniques de demande de statut de réfugié et de recours et les transmettre avec des avis à la CCER ou au CR[981] et que l'officier de protection de cet office auditionne les demandeurs d'asile[982].

869. L'on trouve les éclaircissements sur la manière dont se déroule l'entretien dans le Guide sur la détermination du statut des réfugiés au Burundi. D'après ce guide, l'entretien doit être conduit de manière impartiale, sans intimidations ni menaces, et dans le juste respect de la sécurité et de la dignité des réfugiés. Les demandeurs d'asile sont informés de leur droit à la confidentialité et ils reçoivent la garantie que l'ONPRA ne prendra pas contact avec les autorités de leur pays d'origine et ne leur communiquera aucune information les concernant, sauf autorisation expresse du/de la requérant(e)[983]. Ce guide précise aussi que l'officier de protection doit instaurer un climat de confiance et de respect dès le début de l'audition. Il se présente et présente l'interprète (si applicable), il évalue si le/la requérant(e) est apte pour l'entretien. Il lui explique ses droits et obligations ainsi que les principes de confidentialité. Enfin, il lui explique le rôle de l'ONPRA dans la détermination du statut et la procédure à suivre. L'Officier de protection doit donner au demandeur d'asile la possibilité de poser des questions avant de commencer son entretien[984]. Le même guide précise que pendant l'entretien, l'officier de protection pose des questions ouvertes autant que possible, évite d'interrompre le/la

[979] G. S. GOODWIN-GILL & J. MCADAM, *op.cit.*, p. 551.
[980] Loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 précitée, art. 84, al. 3.
[981] Décret nº 100/069 du 30 mai 2022 précité, art. 10, § 9.
[982] *Id.*, art. 13, § 1.
[983] HCR et ONPRA, *op.cit.*, p. 15.
[984] *Id.*, p. 16.

requérant(e) inutilement, clarifie les points incomplets ou contradictoires, signale les incohérences d'une manière non conflictuelle et ne porte pas d'appréciation positive ou négative sur la crédibilité de demande. L'officier de protection invite le requérant à relater les événements pertinents pour sa demande dans un ordre chronologique[985].

870. Cependant, la loi de 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés détaillait le comportement que devait afficher le demandeur d'asile au cours de l'entretien. Cette loi stipulait en son article 13 que « Le demandeur est tenu de collaborer à la constatation des faits. Il doit en particulier :

1. décliner son identité ;
2. (…) présenter ses documents de voyage et ses pièces d'identité au centre d'enregistrement ;
3. exposer, lors de son audition, les raisons qui l'ont incité à demander l'asile ;
4. désigner de façon complète les éventuels moyens de preuve dont il dispose et les fournir sans retard, ou s'efforcer de se les procurer dans un délai approprié, pour autant qu'on puisse raisonnablement l'exiger de lui ».

871. Revenons sur l'article 97 de la loi de 2021 sur les migrations qui stipule qu'un demandeur d'asile qui ne se présente pas à l'entretien de détermination du statut de réfugié dans un délai de vingt jours ouvrables à partir de la date du rendez-vous de l'ONPRA, est considéré comme ayant renoncé à sa demande et que la réouverture de la nouvelle demande, en cas de force majeure, relève de la compétence de la CCER. Rejeter la demande d'asile du seul fait que le demandeur d'asile ne s'est pas présenté au rendez-vous est critiquable dans la mesure où plusieurs raisons peuvent être liées à cette absence. Toutefois, la même disposition prévoit que des cas de force majeure peuvent conduire à la réouverture de la nouvelle demande.

872. Le Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux considère que pour ce qui est des requérants considérés comme ayant retiré ou abandonné leur demande, celle-ci ne doit pas être rejetée simplement parce qu'ils n'ont pas rempli certaines obligations formelles, comme se rendre dans un centre d'accueil ou se présenter aux autorités au moment voulu. Une demande de statut de réfugié peut être explicitement ou implicitement retirée pour diverses raisons, lesquelles ne sont pas nécessairement liées à une absence de besoin de protection. L'incapacité d'un demandeur d'asile à respecter les exigences procédurales peut être due à des raisons indépendantes de sa volonté ou à une autre raison légitime. Dans de telles circonstances, le rejet d'une demande ou l'imposition d'un délai pour la réouverture d'une demande fait courir le risque que des besoins de protection réels ne soient pas examinés et reconnus[986].

873. À notre entendement, l'ONPRA devrait être vigilant en évitant de rejeter automatiquement la demande d'asile sans avoir examiné au fond les vrais motifs ayant conduit le demandeur d'asile à ne pas répondre au rendez-vous.

---

[985] HCR et ONPRA, *op.cit.*, p. 17.

[986] HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 193.

874. La seule possibilité qui reste pour le demandeur d'asile dont la demande a été rejetée suite à son absence au rendez-vous est de réintroduire une nouvelle demande en fournissant à CCER de nouveaux éléments fiables attestant qu'il y a un changement significatif dans son pays d'origine, ayant une incidence notable sur son éligibilité au statut de réfugié[987].

875. Après cet entretien, l'officier de protection procède à l'analyse du dossier de demande d'asile (…)[988] et recherche les informations sur les pays d'origine des demandeurs d'asile[989] pour voir si ses déclarations s'y conforment. Selon Guy Goodwin-Gill et Jane McAdam,

"Having identified the events which are central to the applicant's story, the decision-maker must evaluate the apprehensions, the fears founded upon them. Are they reasonable in the circumstances; are they well-founded, in the sense of revealing a serious risk of persecution"[990].

876. Enfin, il donne son avis sur la détermination de statut[991] après évaluation de la demande d'asile. Le dossier va alors être présenté devant la CCER[992].

877. L'entretien que nous venons d'analyser se fait en cas de demande individuelle d'asile. Qu'en est-il en cas d'afflux massif ? Si les demandeurs d'asile arrivent massivement, le traitement des dossiers est fait autrement et par d'autres structures. Ceci se comprend aisément d'autant plus qu'en cas d'afflux massif, les demandes individuelles d'asile continuent à être traitées. Pour ne pas handicaper le fonctionnement des procédures normales, le ministre ayant l'administration du territoire dans ses attributions désigne par ordonnance une Commission *ad hoc*[993] composée des autorités locales, des agents du Commissariat général des migrations et ceux de l'ONPRA[994]. Cette Commission *ad hoc* est chargée notamment de prendre toutes les mesures que commandent les circonstances pour assurer notamment la sécurité, l'hébergement, l'alimentation et les soins médicaux nécessaires aux personnes arrivées massivement ; de recueillir toutes les informations susceptibles d'éclairer les autorités sur les raisons de cette arrivée massive ; d'identifier toutes les personnes arrivées massivement sur le territoire burundais dans les circonstances décrites à l'article 104 ; d'identifier les besoins de toute nature et les catégoriser selon leur urgence ; de coordonner et d'organiser l'assistance humanitaire ; de s'assurer particulièrement du caractère civil des camps d'hébergement ; de séparer les ex-combattants des civils, le cas échéant[995].

---

[987] Loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 précitée, art. 98.
[988] Décret nº 100/069 du 30 mai 2022 précité, art. 13, § 2.
[989] *Id.*, art. 13, § 3.
[990] G. S. GOODWIN-GILL & J. MCADAM, *op.cit.*, p. 545.
[991] Loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 précitée, art. 84, al. 3.
[992] Décret nº 100/069 du 30 mai 2022 précité, art. 13, § 6.
[993] Loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 précitée, art. 107.
[994] *Id.*, art. 108.
[995] *Id.*, art. 107.

§ 3. Examen au fond devant les instances d'asile

878. Après l'examen préliminaire de la demande par l'ONPRA, c'est à la CCER de siéger pour décider de la reconnaissance ou non du statut de réfugié. Ce n'est que lorsque le statut de réfugié a été refusé que le demandeur d'asile va alors faire le recours devant le CR.

A. Audience de détermination du statut de réfugié par la CCER

879. Après l'entretien, l'officier qui l'a mené procède à l'examen des faits pertinents de la demande, lesquels sont établis sur la base des déclarations du requérant jugées crédibles, ainsi que de tout autre renseignement utile et des informations disponibles sur le pays d'origine, en déterminant si le cas de l'intéressé répond aux critères du réfugié[996]. Il propose ensuite la décision à la CCER.

880. Il est à remarquer que cette procédure laisse planer de sérieux doutes quant à l'équilibre et l'indépendance de chaque décision. En effet, lors des séances de délibération devant la CCER, l'officier qui a conduit l'entretien procède à la lecture des faits ainsi que la recommandation émise. Il revient alors à la CCER de décider si oui ou non, il y a reconnaissance du statut de réfugié. Ni le demandeur d'asile ni son avocat ne sont présents lors de cette audience[997]. Pourtant, le décret portant missions, composition, organisation et fonctionnement de la CCER et du CR stipule que lors de l'audition, un demandeur d'asile (…) peut être assisté d'un avocat ou d'une personne de son choix, pourvu que ni l'un ni l'autre ne soit pas demandeur d'asile[998]. Nous pensons ici que le demandeur d'asile devrait être présent à chaque étape de la procédure ou dûment représenté pour qu'il puisse répondre à toute question éventuelle conduisant à la reconnaissance ou non de sa qualité de réfugié. Comme devant les juridictions ordinaires, le prévenu et le ministère public sont à égal niveau, il devrait en être de même pour le demandeur d'asile et l'ONPRA[999].

881. Curieusement, le décret portant missions, composition, organisation et fonctionnement de la CCER et du CR vient d'ajouter un représentant de l'ONPRA ou son suppléant parmi les membres de la CCER[1000] et du CR[1001]. Dès lors, il y aura dans les audiences de la CCER ou du CR deux membres de l'ONPRA : celui qui a préparé le dossier (l'officier de protection) ainsi que celui qui va statuer pour reconnaître ou non le statut de réfugié. Il n'y a nul doute que le représentant de l'ONPRA, comme il connaît le dossier dès son traitement au niveau de l'office,

---

[996] HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 188.
[997] D'après notre observation lors des séances de délibérations, le demandeur d'asile n'est pas présent lors de ces séances. Même en cas de recours, il est représenté par son avocat.
[998] Décret nº 100/068 du 30 mai 2022 précité, art. 11, al. 3.
[999] Avocats Sans Frontières, « Analyse de la conformité des décisions de détermination du statut de réfugié au Burundi aux normes internationales : protection internationale et droits des demandeurs d'asile et des réfugiés », août 2014, p. 25, disponible à l'adresse : https://asf.be/wp-content/uploads/2014/10/BUR_AnalyseDSR_201409.pdf, (consulté le 22 juillet 2022).
[1000] Décret nº 100/068 du 30 mai 2022 précité, art. 3, al. 11.
[1001] *Id.*, art. 21, al. 5.

va influencer les autres membres de ces instances sur la décision à prendre et il n'y aura plus d'indépendance dans l'analyse de l'avis sur la détermination du statut de réfugié proposé par l'officier de protection.

882. Revenons alors à la procédure devant la CCER. Concrètement, la CCER se réunit en séance chaque fois que de besoin, sur convocation de son Président ou Vice-président[1002]. Les membres de la CCER sont individuellement invités par écrit trois jours ouvrables au moins avant la date de la réunion. Toute invitation est accompagnée de l'ordre du jour de la réunion[1003]. En cas d'examen des dossiers de demande d'asile […], la CCER se réunit en sous chambres de trois membres[1004]. La CCER ne délibère valablement que si au moins 2/3 de ses membres sont présents. Si le quorum n'est pas atteint, le président ou le Vice-président de la CCER convoque une nouvelle réunion dans les huit jours qui suivent. La réunion convoquée dans ces conditions se tiendra quel que soit le nombre des membres de la CCER présents[1005].

883. Les membres de la CCER émettent leurs avis sur les demandes d'asile préparées par l'ONPRA et votent en toute indépendance. En cas de besoin, ils peuvent auditionner un demandeur d'asile. Lors de l'audition, un demandeur d'asile […] peut être assisté d'un avocat ou d'une personne de leur choix, pourvu que ni l'un ni l'autre ne soit pas demandeur d'asile[1006]. La CCER prend ses décisions par consensus ou, à défaut, par vote à la majorité simple des voix des membres présents. En cas de partage des voix, celle du Président de la réunion est prépondérante[1007]. Mais lorsque la CCER siège en sous-chambres, ses décisions doivent être contresignées par le Président de la CCER ou, en son absence, par le vice-président[1008].

884. La décision de reconnaissance du statut de réfugié fait l'objet d'une ordonnance du ministre ayant la gestion des réfugiés dans ses attributions. Celle-ci peut concerner un ou plusieurs réfugiés. La décision est ensuite notifiée au réfugié par l'ONPRA[1009]. La décision négative fait l'objet d'un acte de la CCER. Elle doit être motivée et notifiée par écrit au demandeur d'asile par l'ONPRA[1010]. La loi de 2021 sur les migrations spécifie que le demandeur d'asile est notifié par écrit de la décision de la CCER signée par son Président[1011]. Nous croyons que cette disposition a été adoptée pour corriger la lacune qui s'observait dans la loi de 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés où la notification de la décision prise par la CEER était signée par le coordonnateur de l'ONPRA alors qu'elle devrait être signée par le Président de la CCER qui l'a pris. Quoi qu'il en soit, la notification de la décision prise devrait être faite par la CCER pour éviter toute confusion de la part du demandeur d'asile quant à celui qui a pris cette décision. En effet, le fait que l'entretien a été mené par l'ONPRA et que lors de

---

[1002]Décret nº 100/068 du 30 mai 2022 précité, art. 8, al. 1.
[1003] *Id.*, art. 8, al. 2.
[1004] *Id.*, art. 9.
[1005] *Id.*, art. 10.
[1006] *Id.*, art. 11.
[1007] *Id.*, art. 12.
[1008] *Id.*, art. 13.
[1009] Loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 précitée, art. 86 ; Décret nº 100/068 du 30 mai 2022 précité, art. 14.
[1010] Loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 précitée, art. 88 ; Décret nº 100/068 du 30 mai 2022 précité, art. 15.
[1011] Loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 précitée, art. 88.

l'audience de détermination du statut de réfugié par la CCER, le demandeur d'asile n'est pas présent, il risquerait de croire que la décision a été prise par l'ONPRA. Soulignons que la décision de la CCER doit intervenir dans les vingt jours ouvrables qui suivent sa première réunion pour les demandes d'asile qui lui sont soumises[1012].

885. Lors de l'audience, si aucune décision ne peut être prise, la CCER engage d'autres mesures d'instruction en vue de recueillir des renseignements supplémentaires[1013]. C'est par ailleurs ce que recommande le Guide et principes directeurs du HCR sur les procédures et les critères à appliquer pour déterminer le statut des réfugiés lorsqu'il stipule en son § 199 que si normalement un seul entretien doit suffire pour faire la lumière sur la position du demandeur, une entrevue supplémentaire peut être nécessaire pour permettre à l'examinateur de résoudre les inconséquences apparentes et les contradictions et pour trouver l'explication de toute représentation fausse ou dissimulation de faits matériels. En elles-mêmes, des déclarations inexactes ne constituent pas une raison pour refuser le statut de réfugié et l'examinateur a la responsabilité d'évaluer de telles déclarations à la lumière des diverses circonstances du cas.

886. Il convient également de noter que la CCER peut inviter toute personne à participer à ses travaux à titre d'expert ou de témoin. Elle peut aussi requérir le concours de tout service dont les compétences sont susceptibles d'éclairer les analyses, les avis et les décisions de la CCER[1014]. De plus, un représentant du HCR assiste aux séances et aux délibérations de la Commission en qualité d'observateur pour les matières relevant du domaine des réfugiés ou apatrides[1015].

887. Ainsi, après l'analyse formelle de la CCER, l'on arrive à la conclusion que cette instance se conforme à la recommandation du Comité exécutif du HCR qui exige qu'il ait un service bien déterminé – qui serait, dans la mesure du possible, un service central unique – spécialement chargé d'examiner les demandes de statut de réfugié et de prendre une décision en premier ressort[1016]. Cependant, au niveau des garanties, nous avons souligné qu'un doute subsiste quant à l'équilibre et l'indépendance de chaque décision dans la mesure où ni le demandeur d'asile ni son avocat ne sont invités lors des délibérations et que même la décision prise se réfère à celle proposée par l'officier de protection alors que déjà parmi les membres de la CCER figure actuellement un représentant de l'ONPRA. Il en est de même au niveau de la notification au demandeur d'asile de la décision prise par la CCER. Cette tâche est confiée à l'ONPRA tandis qu'elle devrait être réservée à la CCER elle-même.

888. Au cours de nos recherches, nous avons pu consulter 157 dossiers se rapportant aux demandes d'asile. Le constat est que la reconnaissance du statut de réfugié au Burundi se base

---

[1012] Loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 précitée, art. 85.
[1013] *Id.*, art. 87.
[1014] Décret nº 100/068 du 30 mai 2022 précité, art. 16.
[1015] *Id.*, art. 5.
[1016] Conclusion n° 8 (XXVIII) *Détermination du statut de réfugié*, Comité exécutif du HCR, 1977, e, iii.

beaucoup plus sur la Convention de l'OUA[1017] de 1969 plutôt que sur la Convention de Genève. En effet, sur les 157 dossiers consultés, 128 d'entre eux (soit 81,5 %) se rapportaient aux demandeurs d'asile dont le statut a été reconnu sur la base de l'article 5, alinéa 3, qui reprenaient mot par mot la disposition prévue par l'article 1er, § 2, de la Convention de l'OUA. Seuls deux dossiers (soit 1,3 %) se rapportaient aux demandeurs d'asile dont les dossiers ont été reconnus sur la base de l'article 1er de la Convention de Genève de 1951[1018]. Les dossiers rejetés se rapportaient beaucoup plus sur les demandeurs d'asile qui n'ont pas pu établir un lien entre les raisons de leur fuite et l'insécurité régnant dans leur pays d'origine.

Tableau 5. Décisions rendues par les instances d'asile

Base légale	Fréquence	Pourcentage
Statut reconnu sur la base de l'art. 5, al. 3	128	81,5 %
Statut reconnu sur la base de l'art. 5, al. 1	2	1,3 %
Statut refusé	25	15,9 %
Statut dérivé : regroupement familial	2	1,3 %
Total	**157**	**100,0 %**

889. Une autre remarque à faire est que la plupart des demandeurs d'asile ayant été reconnus comme réfugiés habitaient dans le centre de transit Cishemere[1019].

Tableau 6. Lien entre le lieu d'accueil et la décision prise

	Décision			
	Statut reconnu sur la base de l'art. 5, al.3	Statut reconnu sur la base de l'art. 5, al.1	Statut refusé	Statut dérivé: regroupement familial
	Nombre	Nombre	Nombre	Nombre
Centre de transit Cishemere	108	0	4	1
Milieu urbain	20	2	21	1

À leur arrivée, les demandeurs sont libres d'habiter en milieu urbain et à leurs frais ou dans le centre de transit où ils sont assistés en tout. Nous pensons que les demandeurs d'asile qui

[1017] P. MPABANSI, "The extent to which the 1969 organization of African Unity Convention is used concerning the 1951 Geneva Convention in determining the status of refugees in Burundi", *op.cit.*, p. 285.
[1018] *Id.*, p. 283.
[1019] *Id.*, p. 284.

choisissent de mener leur vie en ville sont motivés beaucoup par la migration économique que par la demande d'asile.

B. Recours devant le Comité de recours : est-il effectif ?

890. Comme nous venons de l'indiquer à la procédure devant la première instance, la CCER peut reconnaître au demandeur d'asile le statut de réfugié ou rejeter complètement sa demande. La décision de la CCER est rendue par un acte écrit, motivé en cas de rejet, qui est signé par le Président de la CCER et notifié au demandeur d'asile par l'ONPRA. La décision prise par la CCER comporte par ailleurs des indications relatives au droit de recours[1020].

891. Après notification, le demandeur d'asile est tenu de formuler son recours dans les vingt jours ouvrables[1021]. En cas de force majeure, un délai supplémentaire peut être accordé si celui qui introduit le recours ou son mandataire en fait la demande avant la fin des délais de recours[1022]. Ces délais courent aussi vis-à-vis du CR. Sa décision doit intervient endéans trente jours dès la réception du recours[1023], sauf cas de force majeure[1024].

892. Mais ce délai n'est pas, dans la pratique, toujours respecté par le CR. D'après un des officiers de protection consulté, les retards observés sont dus au fait que lors du recours, les demandeurs d'asile sont assistés par un avocat. Or, ces avocats sont payés par l'ONG *International Rescue Committee* (*IRC*) et ne sont donc pas toujours disponibles.

893. La demande de recours est déposée auprès du CR à travers le secrétariat de l'ONPRA qui accuse réception de demande et transmet le dossier au CR[1025]. Cela se comprend aisément d'autant plus que c'est l'ONPRA qui tient lieu du secrétariat du CR. Or, comme la notification de la décision prise par la CCER a été faite au demandeur d'asile par l'ONPRA et qu'il adresse le recours devant le même office, il pourra croire dès le départ que son recours n'aboutira à rien.

894. L'officier de protection mène l'entretien personnel avec le demandeur d'asile qui peut être assisté d'un conseiller juridique de son choix[1026] et analyse le dossier de recours[1027]. Le membre de la CCE ou l'Officier de protection de l'ONPRA ayant participé à l'examen de la demande en première instance ne peut pas siéger au sein du Comité de recours[1028]. À notre entendement, cette exception n'offre pas la garantie souhaitée du moment qu'un représentant de l'ONPRA

[1020] Loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 précitée, art. 88, al. 3.
[1021] Décret nº 100/068 du 30 mai 2022 précité, art. 25.
[1022] *Id.*, art. 26.
[1023] Loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 précitée, art. 90, al. 2.
[1024] Décret nº 100/068 du 30 mai 2022 précité, art. 28.
[1025] Loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 précitée, art. 90, al. 1.
[1026] *Id.*, art. 91.
[1027] Décret nº 100/069 du 30 mai 2022 précité, art. 13, § 2.
[1028] Loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 précitée, art. 90, al. 3.

siège parmi les membres du CR[1029] alors qu'il suit au quotidien tous les dossiers traités au niveau de cet office.

895. Le CR se réunit sur convocation de son Président ou de son Vice-président[1030]. Un représentant du HCR assiste aux séances et aux délibérations du CR en qualité d'observateur. Aucun membre de la CCER ne peut siéger en quelque qualité que ce soit au sein du CR[1031]. Les décisions sont prises à la majorité simple des membres présents. En cas d'égalité, la voix du Président du CR est prépondérante. Les décisions du CR doivent être contresignées par le Président, ou en son absence, le Vice-président[1032].

896. Soulignons que lorsque le CR accorde le statut de réfugié, le ministre ayant l'administration du territoire dans ses attributions signe une ordonnance qui est notifiée au Commissariat général des migrations et à l'intéressé par l'ONPRA[1033]. Cette disposition s'arrête ici et ne précise pas celui qui signe cette notification comme il en est pour la CCER[1034]. Lorsque le CR émet une décision de refus, elle est motivée et est sans recours[1035]. Le législateur ne spécifie pas celui qui signe et qui notifie au demandeur d'asile cette décision négative.

897. L'ONPRA transmet le dossier au Commissariat général des migrations qui procède à l'étude du dossier pour admission à un statut d'étranger ordinaire ou à son éloignement du territoire[1036].

898. Pour l'étranger sur place, lorsque le CR rejette sa demande d'asile, il prononce son renvoi du Burundi et informe le ministre ayant la sécurité publique dans ses attributions qui en ordonne l'exécution. Toutefois, en cas de nécessité absolue liée notamment aux conditions familiales et à la scolarité des enfants, le Comité de recours peut décider le non-renvoi. Dans ce cas, l'intéressé est soumis aux dispositions régissant les conditions des étrangers ordinaires[1037].

899. Comme nous l'avons souligné au niveau de la CCER, même le CR est conforme, du moins au niveau formel, à la recommandation du Comité exécutif du HCR qui stipule que si l'on ne reconnaît pas la qualité de réfugié au demandeur d'asile, il faudrait lui accorder un délai raisonnable pour demander le réexamen de la décision, soit à la même, soit à une autre autorité administrative ou judiciaire, selon le système existant[1038]. Mais le fait que le demandeur d'asile dépose sa première demande ainsi que son recours en cas de rejet à l'ONPRA et que c'est le

---

[1029] Décret nº 100/068 du 30 mai 2022 précité, art. 21, al. 5.
[1030] *Id.*, art. 27.
[1031] *Id.*, art. 21.
[1032] *Id.*, art. 29.
[1033] Loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 précitée, art. 92, al. 1 ; Décret nº 100/068 du 30 mai 2022 précité, art. 31, al. 1.
[1034] L'article 88 de la loi de 2022 sur les migrations souligne en son alinéa 2, que la décision prise par la CCER est signée par son président et notifié au demandeur d'asile par l'ONPRA.
[1035] Loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 précitée, art. 92, al. 2 ; Décret nº 100/068 du 30 mai 2022 précité, art. 31, al. 2.
[1036] Loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 précitée, art. 92, al. 3 ; Décret nº 100/068 du 30 mai 2022 précité, art. 31, al. 3.
[1037] Loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 précitée, art. 99.
[1038] Conclusion n° 8 (XXVIII) *Détermination du statut de réfugié*, Comité exécutif du HCR, 1977, e, vi.

même office qui lui notifie la décision prise par la CCER et par le CR n'est pas du tout rassurant vis-à-vis de ce demandeur.

900. Le constat qui résulte de tous ces développements est que la procédure burundaise d'asile est administrative à tous les degrés. L'on se demande alors s'il faut une procédure exclusivement administrative ou administrative en première instance et juridictionnelle en degré d'appel pour que le droit au recours effectif soit garanti. Le point qui suit s'intéresse à ce questionnement.

1. Procédure exclusivement administrative ou administrative en première instance et juridictionnelle en degré d'appel

901. Comme nous l'avons déjà souligné dans l'introduction de cette recherche, la Convention de Genève de 1951 et le protocole de 1967 portant sur le statut de réfugié n'ont prévu aucune disposition sur la procédure de détermination du statut de réfugié. Il a fallu attendre 1977 pour que le HCR adopte divers instruments (entre autres le Guide et principes directeurs sur les procédures et les critères à appliquer pour déterminer le statut des réfugiés au regard de la Convention de 1951 et du protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés ; le Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux et le Guide sur le droit international relatif aux réfugiés) donnant des indications et formulant des recommandations.

902. Voyons alors ce que prévoient ces différents Guides par rapport à l'organe d'appel en cas de décision de rejet de la demande d'asile par la première instance en la matière.

903. Le Guide et principes directeurs sur les procédures et les critères à appliquer pour déterminer le statut des réfugiés prévoit en son § 192, point vi que si l'on ne reconnaît pas au demandeur d'asile le statut de réfugié, il faudrait lui accorder un délai raisonnable pour demander le réexamen de la décision, soit à la même, soit à une autre autorité administrative ou judiciaire, selon le système existant. Le Guide du HCR sur la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux mentionne, quant à lui, que pour être effectif, le recours doit prévoir un réexamen de la demande par une cour ou un tribunal, lequel doit porter à la fois sur les faits et le droit et s'appuyer sur des éléments actualisés[1039]. De surcroît, le même Guide ajoute qu' « au niveau national, les juges jouent un rôle important dans la protection des réfugiés. Les décisions judiciaires contribuent à l'interprétation et à l'application cohérentes et rigoureuses des normes pertinentes. Elles peuvent aider à combler des lacunes de protection lorsque les processus politique, administratif et législatif peuvent être déficients »[1040]. Quant au Guide sur le droit international relatif aux réfugiés, il précise que l'organe de recours doit être indépendant et impartial, et habilité à examiner les faits et la législation[1041].

[1039] HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 171.
[1040] *Id.*, p. 39.
[1041] HCR, PROTECTION DES RÉFUGIÉS : Guide sur le droit international relatif aux réfugiés, *op.cit.*, p. 60.

904. Outre ces instruments spécialisés, il est intéressant de déterminer si le droit international des droits humains exige d'un recours qu'il soit exercé devant une instance administrative ou judiciaire afin de pouvoir être qualifié d'effectif.

905. Le recours est effectif s'il est exercé devant un organe qui offre les garanties d'indépendance et d'impartialité. Ainsi, un recours introduit devant une instance autre que judiciaire (voire administrative) n'offre notoirement pas les mêmes garanties que celui dont connaît un organe juridictionnel[1042]. Sans prétention à l'exhaustivité, voyons ce qui est prévu par les textes internationaux et régionaux quant à ce droit en épinglant quelques jurisprudences les mettant en œuvre[1043].

906. Le droit international et régional des droits humains consacre largement le droit au recours effectif face à un risque de violation de ces mêmes droits dans leur volet substantiel. Le recours effectif participe de la subsidiarité du contrôle supranational puisqu'il impose aux États de protéger les droits humains au sein de leur ordre juridique interne, le contrôle juridictionnel international n'intervenant que lorsqu'ils ont failli à cette mission. Les formulations sont diverses, mais la constante est qu'un recours effectif doit pouvoir être exercé devant la juridiction nationale.

a. Déclaration universelle des droits de l'homme

907. Quoique non contraignante, la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) du 10 décembre 1948 stipule en son article 8 que « toute personne a droit à un recours effectif devant les juridictions nationales compétentes contre les actes violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus par la constitution ou par la loi ».

908. Tel que formulé par la DUDH, ce droit au recours vise la protection non pas de tous les droits reconnus dans un ordre juridique, mais seulement d'une partie d'entre eux. Parce qu'ils sont regardés comme particulièrement précieux, et notamment plus fondamentaux que les autres droits, un traitement juridictionnel spécifique leur est réservé[1044]. Il en est ainsi pour le droit d'asile dont l'objet est de protéger face à des atteintes à des droits fondamentaux. Dans ce domaine où la souveraineté de l'État est directement en jeu, seule une juridiction peut offrir l'indépendance nécessaire[1045].

[1042] P. MERTENS, « Droit un recours effectif devant l'autorité nationale compétente dans les conventions internationales relatives à la protection des droits de l'homme », *Revue Belge de Droit International / Belgian Review of International Law*, vol. 4(2), 1968, p. 459.

[1043] P. MPABANSI, « Cour administrative du Burundi, instance d'appel pour les demandeurs d'asile déboutés par le Comité de recours ?», *Cahiers de l'EDEM*, mai 2022, disponible sur https://uclouvain.be/fr/instituts-recherche/juri/cedie/actualites/mpabansimai2022.html, (consulté le 17 juin 2022).

[1044] O. LE BOT, « Le droit au recours comme garantie des droits fondamentaux : l'article 8 de la Déclaration universelle des droits de l'homme », *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, vol.7, 2009, p. 113.

[1045] Entretien mené par Professeure Sylvie Saroléa avec son invité Serge Bodart dans le cadre du MOOC-edx-UCLouvain, Droit d'asile et des réfugiés, A/A 2020-2021.

909. Le droit d'asile figure à l'article 50 de la Constitution burundaise de 2018 au sein du titre II intitulé « de la charte des droits et des devoirs fondamentaux, de l'individu et du citoyen ». La formulation de ce titre II fait du droit d'asile un droit fondamental de l'individu. Ainsi, pour le demandeur d'asile dont la demande a été rejetée par le Comité de recours, c'est son droit fondamental (droit d'asile) qui est en jeu. C'est pour cette raison qu'il devrait, comme le stipule l'article 8 de la DUDH, disposer d'un recours effectif devant la juridiction nationale compétente.

910. Cet article 8 de la DUDH consacre une exigence élevée de protection, qui s'exprime à trois niveaux dans la formulation retenue[1046] :
En premier lieu, le recours ouvert à la personne qui allègue d'une violation des droits fondamentaux doit présenter un caractère « effectif ». Cela signifie qu'il doit être non pas formel, mais efficient, apte à réagir dans les faits à une situation d'atteinte aux droits fondamentaux. L'exigence d'effectivité implique que l'intéressé puisse accéder concrètement à un tribunal et, en cas de violation avérée, obtienne le redressement de sa situation.

911. En deuxième lieu, le champ des mesures susceptibles d'être contrôlées sur le fondement du droit au recours est large. En effet, pour définir le champ d'application couvert par cette disposition, l'article 8 se réfère à la notion « d'actes », sans autre précision. En l'absence de limitation textuelle ou d'indications résultant des travaux préparatoires, quatre catégories d'actes peuvent entrer *a priori* dans le champ du droit au recours : les actes administratifs, auxquels songeaient en premier lieu les rédacteurs du texte, mais aussi les actes législatifs, les actes juridictionnels et les actes des particuliers.

912. En troisième et dernier lieu, l'organe compétent pour assurer la défense des droits fondamentaux doit être un organe juridictionnel. Il s'agit là d'un élément particulièrement important, car le demandeur bénéficie de l'assurance que sa plainte sera examinée avec toutes les garanties qui s'attachent à l'intervention d'un organe de cette nature.

b. Textes onusiens contraignants

913. Le droit à un recours devant un organe juridictionnel est aussi prévu par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), texte contraignant, qui stipule en son article 14 que toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil. L'article 2 précise que les États parties s'engagent à « [g]arantir que toute personne dont les droits et libertés reconnus dans le présent Pacte auront été violés disposera d'un recours utile, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles ».

[1046] O. LE BOT, *op.cit.*, p. 110.

914. Il ressort de la jurisprudence du Comité des droits de l'homme que pour être effectif, les recours doivent être utiles et ouverts *de facto*[1047]. Les recours purement disciplinaires et administratifs ne peuvent être considérés comme des recours adéquats et efficaces au sens du paragraphe 3 de l'article 2 du PIDCP[1048].

915. Plusieurs autres textes mis en œuvre par les comités onusiens rappellent l'importance du droit à un recours effectif[1049]. Il est ainsi inscrit dans le préambule de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Le principe de l'effectivité de la protection des droits figure également dans la Convention relative aux droits de l'enfant, sans toutefois préciser l'exigence d'un recours juridictionnelle. C'est la protection des droits garantis qui doit être assurée, de manière effective, par toutes les autorités, notamment par la voie législative ou encore par la coopération internationale.

916. Le Comité des droits de l'enfant rappelle que pour être effectif, les recours doivent être ouverts ou utiles[1050].

917. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels s'est aussi prononcé sur le droit au recours effectif. Pour lui, le recours effectif est celui qui présente quelques chances de succès. Dans une affaire opposant Luciano Daniel Juárez et l'État d'Argentine, le Comité a estimé que la règle de l'épuisement des recours internes ne s'applique pas lorsque les recours n'ont aucune chance de succès[1051].

918. À côté de la jurisprudence issue des organes des traités, voyons celle développée par les juridictions régionales sur ce droit au recours effectif.

[1047] Comité D. H., 13 mars 2020, *A. E. c. Suède*, communication nº CCPR/C/128/D/3300/2019, § 8.3, disponible à l'adresse https://juris.ohchr.org/Search/Details/2830 ; Comité D. H., 24 juillet 2014, *Gert Jan Timmer c. Pays-Bas*, communication nº CCPR/C/111/D/2097/2011, § 6.3, disponible à l'adresse : https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRiCAqhKb7yhsukPtYsnxNH1DBeueuCbK4jR7SDw6dVZyKBMwpgufkWPhs%2Be%2Bs%2BkXxyZomIlHsSHkmMmVx926mmtJE7sXpF9OS%2FXQ5t8nr%2FGFLe9Qq9vlgpY8f0xny0VxK6BemZ7k%2FWr6A%3D%3D, (consulté le 25 juillet 2022).

[1048] Comité D. H., 14 juin 1993, *Bautista de Arellana c. Colombie*, communication n° 563/1993, UN Doc. CCPR/C/55/D/563/1993, § 8, point 2, disponible à l'adresse : http://hrlibrary.umn.edu/undocs/session55/vws56355.htm, (consulté le 19 avril 2022).

[1049] International Commission of Jurists, Fair Asylum Procedures and Effective Remedy: Training Materials on Access to Justice for Migrants, September 2021, p. 27, available at https://www.icj.org/wp-content/uploads/2021/09/Module-1-Fair-asylum-procedures-and-effective-remedy.pdf, (consulté le 25 juillet 2022).

[1050] Comité des droits de l'enfant, 28 septembre 2020, *M. B. S. c. Espagne*, communication nº CRC/C/85/D/26/2017, § 9.3, disponible à l'adresse https://juris.ohchr.org/Search/Details/2749, (consulté le 25 juillet 2022) ;
Comité des droits de l'enfant, 28 septembre 2020, *M. B. c. Espagne, 2020*, communication nº CRC/C/85/D/28/2017, § 9.3, disponible à l'adresse https://juris.ohchr.org/Search/Details/2750, (consulté le 25 juillet 2022).

[1051] Comité des droits économiques, sociaux et culturels, 15 octobre 2020, *Luciano Daniel Juárez c. Argentine*, communication nº E/C.12/68/D/149/2019, § 7.6, disponible à l'adresse : https://juris.ohchr.org/Search/Details/2770, (consulté le 25 juillet 2022).

c. Charte africaine des droits de l'homme et des peuples

919. Comme il en est pour les textes juridiques précédents, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, texte régional et contraignant, stipule, elle aussi, en son article 7, § 1er, lit. A, que toute personne a « le droit de saisir les juridictions nationales compétentes de tout acte violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus et garantis par les conventions, les lois, règlements et coutumes en vigueur ».

920. La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples considère que pour être effectif, les voies de recours ne doivent pas seulement exister, mais elles doivent aussi être efficaces, utiles et offrir des perspectives de réussite ou être capables de remédier à la situation litigieuse[1052].

d. Au niveau du Conseil de l'Europe

921. Selon la Cour européenne des droits de l'homme, dont la jurisprudence a eu à connaître de nombreux cas où la question de l'effectivité du recours s'est posée en matière migratoire, l'instance de recours ne doit pas nécessairement être une institution judiciaire, mais les pouvoirs et les garanties qu'elle présente entrent alors en ligne de compte pour apprécier l'effectivité du recours s'exerçant devant elle[1053]. D'après Serge BODART, président du Conseil du contentieux des étrangers en Belgique[1054], un recours effectif est celui dans lequel il y a une possibilité d'avoir un vrai débat contradictoire. Il ajoute que c'est devant le juge que les demandeurs d'asile bénéficient des garanties d'impartialité et d'indépendance.

922. Pour qu'un recours soit réellement effectif, la jurisprudence internationale exige le respect de plusieurs conditions : le recours doit être matériellement accessible ; le recours doit offrir des garanties procédurales suffisantes ; le recours effectif doit permettre d'empêcher des

---

[1052] Cour afr. D. H., 29 mars 2019, *Sébastien Germain Ajavon c. République du Bénin*, requête nº 013/2017, § 109, disponible à l'adresse :
https://www.african-court.org/cpmt/storage/app/uploads/public/5f5/9ee/01f/5f59ee01f3202932864557.pdf, (consulté le 25 juillet 2022) ;
Cour afr. D. H, 28 mars 2014, *Norbert Zongo et autres c. Burkina Faso*, 2014, requête nº 013/2011, § 68, disponible à l'adresse :
http://www.african-court.org/fr/images/Cases/Judgment/Judgment%20Appl.013-2011%20Nobert%20Zongo%20v%20Burkina%20Faso-%20French.PDF, (consulté le 25 juillet 2022).

[1053] Cour eur. D. H., 5 février 2002, *Conka c. Belgique*, Requête nº 51564/99, § 75, disponible à l'adresse https://actu.dalloz-etudiant.fr/fileadmin/actualites/pdfs/AFFAIRE_CONKA_c._BELGIQUE.pdf, (consulté le 25 juillet 2022) ;
Cour eur. D. H., 13 novembre 2007, *Driza c. Albanie*, Requête nº 33771/02, § 116, disponible à l'adresse https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-83246%22]}, (consulté le 25 juillet 2022) ;
Cour eur. D. H, 23 février 2012, *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, Requête nº 27765/09, § 197, disponible à l'adresse https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-109230%22]}, (consulté le 25 juillet 2022).

[1054] Entretien mené par Professeure Sylvie SAROLEA avec son invité Serge BODART dans le cadre du MOOC-edx-UCLouvain, Droit d'asile et des réfugiés, A/A 2020-2021.

conséquences irréversibles ; l'examen prescrit doit être suffisant pour remédier aux griefs défendables[1055].

e. Directive procédure au niveau européen

923. Même si notre recherche porte sur la protection des réfugiés au Burundi, l'un des pays du continent africain, il est intéressant de se pencher sur le régime européen qui a fait l'objet d'une construction et d'une élaboration poussée en matière d'asile, en ce compris en termes de procédure. Il y est expressément prévu qu'un recours effectif est celui adressé devant une juridiction. La Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale stipule en son article 46 que les États membres font en sorte que les demandeurs disposent d'un droit à un recours effectif devant une juridiction. Ce recours doit être ouvert contre les décisions concernant la demande de protection internationale ; contre le refus de rouvrir l'examen d'une demande après que cet examen a été clos en vertu des articles 27 et 28, ainsi que contre une décision de retirer la protection internationale, en application de l'article 45.

924. Ainsi, la directive procédure fait du droit au recours effectif un principe général applicable à toutes les décisions prises à l'égard de demandeurs d'asile, tant sur le fondement de la demande que sur sa recevabilité[1056].

925. Il résulte de tous ces développements que le droit international et régional des droits humains exige qu'un recours « effectif » soit exercé, non pas devant n'importe quelle instance, mais bel et bien devant la juridiction nationale[1057].

2. Nécessité du juge en matière d'asile

926. Il vient d'être démontré que l'exigence d'effectivité implique une procédure de qualité, apte à être un « remède » utile à la violation dénoncée[1058]. Cela conduit à soutenir qu'il est important que l'instance de recours en matière d'asile soit une institution judiciaire, car c'est elle qui présente toutes les garanties requises.

927. L'importance du juge en matière d'asile a été soulignée par Serge BODART[1059]. Pour lui, l'apport principal du juge est d'offrir un recours effectif, c'est-à-dire un recours où il y a une possibilité d'avoir un vrai débat contradictoire. Il ajoute que c'est devant le juge que les demandeurs d'asile bénéficient des garanties d'impartialité et d'indépendance. Une procédure

---

[1055] J.-Y. CARLIER et S. SAROLEA, « Le droit d'asile dans l'Union européenne contrôlé par la Cour européenne des droits de l'homme : À propos de l'arrêt M.S.S. c. Belgique et Grèce », *Journal des tribunaux*, vol. 130, nº 6436, 2011, pp. 355-356.
[1056] J.-Y. CARLIER et S. SAROLEA, *Droit des étrangers*, Bruxelles, Larcier, 2016, p. 602.
[1057] P. MPABANSI, « Cour administrative du Burundi, instance d'appel pour les demandeurs d'asile déboutés par le Comité de recours ?», *Cahiers de l'EDEM*, mai 2022, disponible sur https://uclouvain.be/fr/instituts-recherche/juri/cedie/actualites/mpabansimai2022.html, (consulté le 27 mars 2023).
[1058] J.-Y. CARLIER et S. SAROLEA, *op.cit.*, p. 599.
[1059] Voir supra, § 916.

administrative n'offre au contraire pas suffisamment de garanties d'impartialité et d'indépendance puisque l'administration intervient sous l'autorité d'un ministre, d'un chef d'administration, et quelle que soit la qualité des fonctionnaires.

928. Dans le droit positif burundais, le demandeur d'asile débouté devant le Comité de recours peut saisir la Cour administrative sur la base de l'article 60, a) du code de l'organisation et de la compétence judiciaires qui stipule que « les juridictions administratives connaissent des recours en annulation pour excès de pouvoir dirigé contre les décisions des autorités administratives » ainsi que sur la base de l'article 378 du code de procédure civile qui stipule que « le recours en annulation est recevable contre toute décision réglementaire ou individuelle émanant d'une autorité administrative ». Le recours pour excès de pouvoir est défini par Gérard Cornu comme un « recours contentieux tendant à l'annulation d'une décision administrative et fondé sur la violation par cette décision d'une règle de droit »[1060]. Ce recours est possible contre toute décision administrative (décision qui n'est pas qualifiée de « mesure d'ordre intérieur ») sans qu'il soit besoin qu'un texte particulier le prévoit. Si un texte déclare qu'un acte n'est pas « susceptible de recours », la jurisprudence considère que tous les recours sont exclus sauf le recours pour excès de pouvoir[1061]. Au Burundi, la seule condition est qu'une telle action ne peut être portée en justice si elle n'a pas été précédée d'un recours gracieux ou hiérarchique ou d'une demande préalable (article 372 du code de procédure civile).

929. Au niveau pratique cependant, comme le législateur burundais n'a pas réservé aucune disposition permettant aux demandeurs d'asile déboutés devant les instances d'asile de saisir une juridiction, cela ne facilite pas du tout ceux qui font appel devant la Cour administrative pour obtenir l'annulation de la décision de refus du statut de réfugié prise par le CR. Soulignons que beaucoup de demandeurs d'asile sont déboutés devant ce Comité. À titre illustratif, après consultation des rapports de l'ONPRA, nous avons constaté que durant la période de 2015 à 2020, sur un nombre de 2997 demandeurs d'asile qui ont interjeté appel devant le CR, seuls 1258 ont reçu une décision favorable et 1639 demandes ont été rejetées[1062]. Douze de ces demandeurs d'asile déboutés ont fait appel devant la cour administrative de Bujumbura. Nous donnons ici à titre d'exemple l'arrêt RAEP : 527 concernant une demandeuse d'asile qui a saisi en appel la Cour administrative de Bujumbura en date du 30 octobre 2017. Les avocats de l'État ont soulevé une exception d'irrecevabilité en invoquant qu'il n'y a aucune disposition qui permet à la cour administrative de statuer sur cet appel[1063].

930. Succinctement, il s'agit d'une requérante, ressortissante congolaise originaire du Kasaï Oriental, qui sollicite la protection internationale au Burundi en raison de l'insécurité causée par les différents groupes rebelles au Sud Kivu (Uvira, Sange, Musenyi, Kinanira), sa région

---

[1060] G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, 7e édition, Presses universitaires de France, Paris, 2005, « Recours pour excès de pouvoir ».

[1061] Recours pour excès de pouvoir en droit administratif, disponible à l'adresse https://www.village-justice.com/articles/recours-pour-exces-pouvoir-droit,17850.html, (consulté le 24 mai 2022).

[1062] ONPRA, Rapports annuels de 2015 jusqu'à la fin de l'année 2020.

[1063] P. MPABANSI, « Cour administrative du Burundi, instance d'appel pour les demandeurs d'asile déboutés par le Comité de recours ? », *op.cit.*

de résidence depuis 1996. Arrivée avec sa famille au Burundi en date du 1er janvier 2009, elle forme une demande de protection internationale le 2 juin 2010. La Commission consultative pour les étrangers et réfugiés (CCER) rejette la demande le 26 septembre 2014, lui reprochant son retard à se faire enregistrer, mais aussi le fait qu'elle ne connaît ni l'itinéraire qu'elle a emprunté, ni les quartiers environnants la région de Sange dont elle dit provenir. Elle forme appel devant le Comité de Recours (CR), deuxième et dernière instance burundaise en matière d'asile. Pendant l'entretien, l'interprète l'interroge quant aux noms des lieux publics comme l'hôpital, le marché, l'église, les routes de son lieu d'origine. Elle ne parvient pas à répondre. Il en va de même des deux enfants, qui ne peuvent pas non plus chanter leur hymne national alors qu'ils ont étudié en RDC. Il est aussi relevé que la requérante ne connaît pas sa langue maternelle, le kikasai. Pour ce qui est du retard de se faire enregistrer, elle souligne que c'est son mari qui avait commencé la procédure et qu'il est parti sans lui indiquer à quelle étape de la procédure se trouvait le dossier. Elle a alors recommencé la procédure elle-même. Ce motif a été jugé infondé par le Comité de recours.

931. La requérante dépose une requête en annulation devant la Cour administrative de Bujumbura. Elle se fonde sur l'article 378 du code de procédure civile qui stipule que « le recours en annulation est recevable contre toute décision réglementaire ou individuelle émanant d'une autorité administrative ».

932. En répliquant à la requête, les avocats de l'État soulèvent une exception d'irrecevabilité en se basant sur l'article 372 du code de procédure civile qui dispose que toute action ne peut être portée en justice si elle n'a pas été précédée d'un recours gracieux ou hiérarchique ou d'une demande préalable.

933. La Cour administrative de Bujumbura rouvre alors les débats pour permettre aux parties de se prononcer sur les dispositions légales invoquées avant de statuer sur l'exception d'irrecevabilité soulevée par les avocats de l'État. Cet arrêt interlocutoire a été signifié aux parties en date du 14 juillet 2021 ; la procédure se poursuit. Les dispositions discutées sont les articles 22, alinéas 3 et 4, de loi burundaise sur l'asile et la protection des réfugiés, 20 et 21, de l'ordonnance n° 530/442 d'application de la loi burundaise sur l'asile ainsi que 24, de l'ordonnance n° 530/443 d'application de cette même loi.

934. Comme il n'y a au Burundi aucune juridiction spécialisée en matière d'asile, le seul souhait pour la demandeuse d'asile est d'avoir la garantie d'indépendance et d'impartialité, raison pour laquelle elle a fait appel devant la Cour administrative. Néanmoins, comme le législateur burundais n'a réservé aucune disposition permettant aux demandeurs d'asile de saisir les juridictions, cette affaire a été bloquée.

935. Soulignons à toutes fins utiles que les autres pays de la Communauté de l'Afrique de l'Est, dont la RDC[1064], l'Ouganda[1065], le Kenya[1066] et le Sud Soudan[1067] prévoient un recours juridictionnel dans leur procédure d'asile.

3. Juge ordinaire ou spécialisé

936. À titre subsidiaire, on peut se poser la question de savoir s'il y a un avantage ou non à ce que de telles affaires soient traitées par un juge non spécialisé. D'entrée de jeu, soulignons que le juge spécialisé – ou d'exception – est celui dont la compétence est limitée à une ou plusieurs matières de droit, par opposition au juge de droit commun. Selon le Vocabulaire Cornu, ce dernier a « vocation à connaître de toutes les affaires, à moins qu'elles n'aient été attribuées par la loi à une autre juridiction »[1068]. L'avantage de la spécialisation est de faire juger les litiges par des spécialistes, le juge spécialisé étant expert dans son domaine.

937. Cela ne veut pas dire qu'il n'y a aucun intérêt à ce qu'un litige « spécial » soit traité par un juge de droit commun. Comme il traite les dossiers à caractère général, il peut réfléchir quant au traitement procédural des demandeurs d'asile par rapport à d'autres justiciables, s'interroger quant au régime spécifique auquel ils sont soumis, régime parfois moins favorable que d'autres, et il a parfois moins de risque d'accoutumance[1069]. En effet, des situations de partialité peuvent naître si un magistrat reste trop longtemps spécialisé dans un même domaine impliquant systématiquement la même personne publique (par exemple, un juge spécialisé en matière hospitalière qui est amené à condamner systématiquement un hôpital de son secteur risque d'avoir un préjugé défavorable lorsqu'une nouvelle affaire survient)[1070].

938. Il en va de même en matière d'asile. Le juge spécial en la matière a entendu plusieurs fois les récits semblables et à force d'être toujours à l'écoute des mêmes récits, il y a un risque de relativisme. Cela n'est pas sans conséquences pour les demandeurs d'asile. C'est pour cette raison que parfois, le juge de droit commun peut lui être plus favorable que le juge spécial[1071].

939. Comme le dit le professeur Jean-Yves Carlier dans son cours à l'Académie de droit international de La Haye, la proclamation des droits ne comble pas le besoin d'humanité qui accompagne le chemin de l'exilé. Mais la reconnaissance effective de droits et l'existence de

---

[1064] Loi n° 021/2002 du 16 octobre 2002 de 2002 portant statut des réfugiés en RDC, art. 26.
[1065] Règlement de 2010 sur les réfugiés (*the refugees regulations*), art. 39.
[1066] Loi de 2021 sur les réfugiés au Kenya (*the Refugees Act 2021*), art. 14, § 2.
[1067] Loi de 2012 sur les réfugiés au Sud Soudan (*the Refugees Act 2012*), art. 26.
[1068] C. BLÉRY, « Rapport introductif. La notion de spécialisation » in *La spécialisation des juges*, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2012, § 7, disponible à l'adresse http://books.openedition.org/putc/523, (consulté le 26 avril 2022).
[1069] P. MPABANSI, « Cour administrative du Burundi, instance d'appel pour les demandeurs d'asile déboutés par le Comité de recours ?», *op.cit.*
[1070] E. JEULAND, « Le droit au juge naturel et l'organisation judiciaire », *Revue française d'administration publique*, vol. 125, nº 1, 2008, p. 39.
[1071] P. MPABANSI, « Cour administrative du Burundi, instance d'appel pour les demandeurs d'asile déboutés par le Comité de recours ?», *op.cit.*

procédures destinées à les garantir sont de nature à rendre au réfugié sa dignité, lui rappelant que l'humanité est capable du meilleur après le pire.

940. Après l'analyse de la procédure burundaise d'asile et sa confrontation par rapport au droit au recours effectif, nous allons analyser dans le paragraphe qui suit le système burundais d'asile par rapport aux systèmes adoptés dans d'autres pays en fonction de leur tradition civiliste ou de la *common law*.

§ 4. Procédure burundaise d'asile : tradition civiliste ou tradition de la *Common Law* ?

941. La Convention de 1951 laisse à chaque État partie le soin d'établir la procédure qu'il juge la plus appropriée pour déterminer le statut de réfugié et les autres besoins de protection internationale. La procédure adoptée doit à la fois être conforme à la protection internationale des réfugiés et aux obligations en matière de droits de l'homme, tout en tenant compte de la structure administrative et constitutionnelle particulière du pays concerné[1072].

942. Dès lors, en raison de cette liberté de choix, les instances responsables du contentieux d'asile dans différents pays présentent en fait une grande diversité. On peut toutefois les regrouper en trois grandes catégories :

- le modèle le plus suivi est celui dans lequel l'asile est confié aux juridictions administratives de droit commun (Allemagne, Espagne, Pays-bas, Suède, Corée du Sud) ;
- certains pays ont fait le choix d'une juridiction spécialisée regroupant les contentieux relatifs aux étrangers : immigration et asile (Belgique, Royaume-Uni, États-Unis, Nouvelle-Zélande) ;
- enfin, quelques pays ont opté pour une juridiction ayant une compétence exclusive dans le domaine de l'asile (Autriche, Danemark, Afrique du Sud, Côte d'Ivoire, Canada)[1073].

943. Pour les pays qui font le choix de confier le contentieux en matière d'asile aux juridictions de droit commun, ils prennent en compte des fois la spécificité du droit d'asile en adoptant soit des particularités procédurales, soit en créant des chambres spécialisées au sein de leurs juridictions[1074].

944. Un regard a été porté sur la procédure d'asile dans quelques pays de tradition civiliste et de tradition de la *common law* pour se rendre compte de leur architecture institutionnelle en matière d'asile. Commençons notre analyse sur le système d'asile des pays de l'EAC avant de faire la même analyse dans certains pays européens.

[1072] HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 166.
[1073] J. FERNANDEZ, & C. LALY-CHEVALIER, *Droit d'asile*, Pedone, 2015, p. 119.
[1074] *Id.*, pp. 119-120.

A. Procédure d'asile dans les pays de l'EAC

945. La Communauté d'Afrique de l'Est comprend sept pays, dont le Burundi, le Kenya, l'Ouganda, la République démocratique du Congo, le Rwanda, le Soudan du Sud et la Tanzanie[1075]. Dans les développements qui suivent, nous allons analyser le système d'asile appliqué dans chacun des pays de cette Communauté.

1. RDC

946. C'est la loi n° 021/2002 du 16 octobre 2002 portant statut de réfugié en RDC qui instaure un cadre juridique, précis, régissant et améliorant la condition du réfugié. Cette loi détermine en effet la procédure d'éligibilité au statut de réfugié et créé la Commission nationale pour les réfugiés (CNR) auprès du ministère de l'Intérieur[1076]. La CNR est un service public placé sous l'autorité du ministre de l'Intérieur. Elle est un organe compétent en matière d'éligibilité au statut de réfugié en RDC[1077]. Le travail quotidien de la CNR repose sur trois structures, à savoir la Commission nationale ; le secrétariat permanent ainsi que les antennes provinciales[1078].

947. La demande du statut de réfugié est introduite par le requérant, soit directement auprès du Secrétariat Permanent de la Commission nationale, soit par l'intermédiaire du HCR qui la transmet au secrétariat permanent. Toutefois, en provinces, sous réserve des attributions reconnues aux antennes provinciales, la demande est déposée auprès du Gouverneur ou de l'autorité territoriale la plus proche qui la transmet le plus rapidement possible au Président de la Commission nationale[1079]. Cette Commission peut alors ordonner la comparution personnelle du requérant. La Commission nationale examine les dossiers des demandeurs d'asile en portant une attention particulière aux aspects liés au genre et aux catégories vulnérables selon les modalités prévues dans son règlement intérieur[1080]. Les décisions et avis de la Commission nationale sont motivés[1081]. Le Secrétaire permanent prépare les projets d'arrêtés reconnaissant le statut de réfugié ou décidant de la cessation ou la perte de la qualité de réfugié et notifie la décision intervenue aux intéressés soit directement, soit par l'intermédiaire du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés qui en reçoit copie en tout état de cause. Le rejet de la demande du statut de réfugié doit être notifié par écrit au demandeur d'asile. Cette notification doit comporter tous les renseignements permettant à l'intéressé d'exercer son droit de recours[1082].

[1075] Voir Supra, § 327.
[1076] A. GUICHAOUA, *Exilés, réfugiés, déplacés en Afrique centrale et orientale*, *op.cit.*, p. 610.
[1077] Décret n° 03/014 du 05 août 2003 portant organisation et fonctionnement de la Commission nationale pour les réfugiés et de la Commission des recours, art. 1.
[1078] *Id.*, art. 4.
[1079] Décret n° 03/014 du 05 août 2003, art. 11 ; loi n° 021/2002 du 16 octobre 2002 portant statut de réfugié en RDC, art. 15.
[1080] Décret n° 03/014 du 05 août 2003 précité, art. 13.
[1081] *Id.*, art. 14.
[1082] Décret n° 03/014 du 05 août 2003 précité, art. 15 ; loi n° 021/2002 du 16 octobre 2002 précitée, art. 19.

948. Ces recours sont alors adressés devant la Commission de recours qui est un organe compétent en matière d'éligibilité au statut de réfugié et de voie de recours. Elle est créée par l'article 7 de la loi n° 021/2002 du 16 octobre 2002[1083]. La Commission des recours est seule compétente pour recevoir et examiner tout recours formulé contre une décision de la CNR[1084]. Elle statue en dernier ressort et ses décisions sont motivées. Pour ce qui est de la procédure, le recours doit être formulé auprès de la Commission des recours dans un délai de 90 jours à compter de la notification de la décision par le Secrétaire permanent. La comparution du requérant est obligatoire devant la Commission des recours. Il peut se faire assister d'un conseil de son choix et à ses frais ainsi que d'un interprète[1085]. La décision de la Commission des Recours est définitive. Elle est préparée sous forme de projet d'arrêté par le Secrétaire permanent et soumise pour signature au ministre de l'Intérieur. La notification à l'intéressé et la communication au HCR sont assurées par le secrétaire Permanent. Toutefois, le requérant a la possibilité de faire appel devant les juridictions compétentes[1086]. L'exposé des motifs de la loi n° 021/2002 du 16 octobre 2002 portant statut de réfugié en RDC revient aussi sur cette possibilité offerte au demandeur d'asile.

949. Même si le recours devant les juridictions compétentes n'est pas intégré dans la procédure d'asile en RDC, la loi portant statut de réfugié dans ce pays ouvre cette chance aux demandeurs d'asile déboutés par les instances disponibles.

2. Rwanda

950. C'est la loi n° 13 ter/ 2014 du 21/05/2014 relative aux réfugiés qui régit les réfugiés et les demandeurs d'asile au Rwanda. Cette loi précise que c'est le Comité de reconnaissance du statut de réfugié qui examine les dossiers de ceux qui demandent le statut de réfugié au Rwanda et s'y prononce[1087]. Il est placé sous l'autorité du ministère ayant les réfugiés dans ses attributions.

951. La demande du statut de réfugié est introduite par le requérant devant l'autorité locale la plus proche de son point d'entrée. L'autorité locale devant laquelle un demandeur d'asile se présente doit le référer au bureau du service de l'immigration et émigration le plus proche dans un délai de douze (12) heures. Ce bureau procède à l'enregistrement du demandeur d'asile dans un délai de vingt-quatre (24) heures à compter de son arrivée. Le service ayant l'immigration et émigration dans ses attributions examine le cas du demandeur d'asile et lui délivre une autorisation provisoire de séjour valable pour trois (3) mois. Le service ayant l'immigration et émigration dans ses attributions soumet au Comité de reconnaissance du statut de réfugié le dossier du demandeur d'asile dans un délai de quinze (15) jours[1088].

[1083] Décret n° 03/014 du 05 août 2003 précité, art. 1.
[1084] *Id.*, art. 16.
[1085] Loi n° 021/2002 du 16 octobre 2002 précitée, art. 25.
[1086] *Id.*, art. 26.
[1087] Loi n° 13 ter/ 2014 du 21/05/2014 relative aux réfugiés, art. 4.
[1088] *Id.*, art. 8.

952. Le Comité de reconnaissance du statut de réfugié examine et analyse le dossier du demandeur du statut de réfugié et s'y prononce dans un délai de quarante-cinq (45) jours. La décision de ce Comité indique les raisons qui ont justifié l'octroi ou le refus du statut de réfugié[1089]. Son président notifie par écrit au demandeur du statut de réfugié la décision prise sur sa demande dans un délai de dix (10) jours à compter de la prise de cette décision[1090]. Lorsque la personne ayant demandé le statut de réfugié n'est pas satisfaite de la décision de ce Comité, elle peut faire recours auprès du ministre dans un délai de trente (30) jours à compter de la date de notification de la décision. Le ministre auprès duquel le recours est introduit s'y prononce dans un délai d'un (1) mois[1091].

953. Des lignes qui précèdent, nous constatons que la procédure d'asile au Rwanda est, comme celle du Burundi, purement administrative. D'ailleurs, au Rwanda, il n'y a qu'une seule instance d'asile. Le recours, s'il y a lieu, est adressé au ministre ayant les réfugiés dans ses attributions.

3. Tanzanie

954. C'est la loi de 1998 sur les réfugiés (*the Refugees Act*) qui régit les réfugiés en Tanzanie. Cette loi stipule en son article 9, § 1, que toute personne entrant ou se trouvant en Tanzanie, que ce soit légalement ou non, et qui souhaite rester en Tanzanie en tant que réfugié doit immédiatement et au plus tard sept jours après son entrée, à moins qu'elle ne puisse justifier d'un motif raisonnable de son retard, se présenter à l'agent autorisé le plus proche (*to the nearest authorised officer*), à l'agent exécutif du village (*village Executive Officer*) ou à un juge de paix (*a justice of peace*) et demander la reconnaissance en tant que réfugié. Si l'autorité à laquelle la personne se rapporte ou se représente n'est pas un agent autorisé, elle doit ordonner à la personne qui prétend être un réfugié de demander la reconnaissance de son statut de réfugié et le référer à un agent autorisé (*an authorised officer*)[1092].

955. L'agent autorisé enregistre cette demande et mène l'entretien avec ce demandeur d'asile. Après cet entretien, il transmet dès que possible au directeur les formulaires de demande et toute déclaration, transcription ou preuve à l'appui. Le directeur doit, dès réception de la demande, la soumettre au Comité, s'assurer que le Comité se réunit et examine la demande dans un délai de soixante jours à compter de la date de dépôt de la demande, à condition que le directeur, pour un motif raisonnable, puisse prolonger le délai de soixante jours. Le bureau du directeur informera le représentant du HCR en Tanzanie de la présence de toute personne prétendant être un réfugié et cette personne sera informée de son droit de contacter le bureau du HCR en Tanzanie[1093].

[1089] Loi n° 13 ter/ 2014 du 21/05/2014 précitée, art. 9.
[1090] *Id.*, art. 10.
[1091] *Id.*, art. 11.
[1092] Loi de 1998 sur les réfugiés en République Unie de la Tanzanie (*the Refugees Act 1998*), art. 9, § 4.
[1093] *Id.*, art. 9, § 5.

956. Le Comité (*the Committee*) doit, s'il le juge nécessaire, enquêter et rechercher toutes les informations pertinentes auprès de sources appropriées à l'intérieur et à l'extérieur du pays, à condition que les autorités du pays d'origine ne soient pas contactées par le Comité. Les recommandations du Comité sont transmises au ministre (*the Minister*) qui, sans délai, se prononce et fait en sorte que le demandeur soit informé de sa décision par l'intermédiaire du directeur. Lorsque le statut de réfugié a été refusé, le directeur informe le demandeur d'asile de son droit de demander une révision (*to petition for a review*) au ministre dans les sept jours[1094].

957. Le Comité (*the Committee*) a entre autres fonctions d'examiner toutes les demandes de statut de réfugié et de recommander au ministre l'octroi du statut de réfugié et de l'asile ou le refus du statut de réfugié et de l'asile[1095]. Quant au Bureau du Directeur (*The Office of the Director*), il assure le secrétariat du Comité[1096].

958. À partir des développements qui précèdent, nous remarquons que la procédure d'asile en Tanzanie est administrative et est entre les mains du ministre qui joue le rôle de première instance et de l'instance de recours. Le Comité ne fait qu'examiner les demandes d'asile et proposer la recommandation au ministre quant à la reconnaissance ou au refus du statut de réfugié. Rappelons que la Tanzanie a un système juridique rattaché à la *Common law*.

4. Ouganda

959. C'est la loi de 2006 sur les réfugiés qui régit cette matière en Ouganda. Cette loi stipule en son article 19 que toute personne qui entre en Ouganda et qui souhaite y rester en tant que réfugié doit présenter une demande écrite au Comité d'éligibilité (*Eligibility Committee*) pour l'octroi du statut de réfugié dans les trente jours suivant son arrivée. Cette demande est soumise au commissaire (*Commissioner*) par l'intermédiaire d'un fonctionnaire autorisé (*an authorised officer*) ou au représentant du HCR. Un agent autorisé ou un représentant du HCR à qui une demande est soumise doit, dès que possible, la transmettre au commissaire[1097].

960. Le commissaire doit, dès que possible, traiter la demande pour présentation devant le Comité d'éligibilité. Il peut demander au demandeur d'asile tout complément d'information qui peut être nécessaire pour soutenir sa demande. Il peut également procéder à toute enquête qu'il juge opportune[1098].

961. Le Comité d'éligibilité doit, dans les quatre-vingt-dix jours suivant la date de réception de la demande présentée par le commissaire, examiner et déterminer le statut de réfugié du demandeur d'asile. Il peut, après avoir fait toute enquête ou investigations qu'il juge nécessaire, soit rejeter la demande ; soit accorder le statut de réfugié au demandeur d'asile[1099]. Le

---

[1094] Loi de 1998 sur les réfugiés en République Unie de la Tanzanie précitée, art. 9, § 6.
[1095] *Id.*, art. 7.
[1096] *Id.*, art. 6, § 5.
[1097] Loi de 2006 sur les réfugiés en Ouganda (*the Refugees Act 2006*), art. 19.
[1098] *Id.*, art. 20, § 1.
[1099] *Id.*, art. 20, § 2.

demandeur d'asile est informé, par le commissaire, de la décision prise dans quatorze jours suivant la date de la décision[1100].

962. Le demandeur d'asile débouté par le Comité d'éligibilité peut, dans 30 jours suivant la notification de la décision, faire le recours auprès de la Commission d'appel (*Appeals Board*). La décision de la Commission d'appel est définitive[1101]. Mais le règlement sur les réfugiés de 2010 (*the refugees regulations*) stipule en son article 39 qu'une personne lésée par une décision de la Commission d'appel peut saisir le tribunal d'une demande de la réviser.

963. À l'instar de la procédure d'asile en RDC, l'Ouganda a une procédure d'asile administrative qui laisse au demandeur d'asile débouté devant la Commission d'appel le droit de faire appel devant les juridictions. Comme la Tanzanie, l'Ouganda a une tradition juridique de la *Common law*.

5. Kenya

964. C'est la loi de 2021 sur les réfugiés qui constitue le siège de cette matière au Kenya. La demande d'octroi du statut de réfugié est adressée au commissaire (*the Commissioner*) soit directement, soit par l'intermédiaire d'un agent autorisé. Un agent autorisé auprès duquel tout demandeur d'asile se présente oriente ce dernier vers l'autorité compétente. Dès réception de la demande, le commissaire invite le demandeur d'asile à comparaître devant lui et à fournir des preuves orales ou documentaires à l'appui de sa demande. La décision du commissaire d'accorder ou non le statut de réfugié doit être notifiée par écrit au demandeur et, en cas de rejet de la demande, il motive son refus.

965. Le commissaire peut déléguer la conduite des entretiens à son personnel au sein du département qui doit, à la fin de l'entretien, transmettre les dossiers d'entretien au Comité d'éligibilité au statut pour un examen plus approfondi. Le Comité d'éligibilité doit, après examen, transmettre au commissaire les recommandations d'accorder ou non le statut au cas par cas. Le commissaire statue sur la demande de statut dans les quatre-vingt-dix jours à compter de la date de réception de la demande. Ce délai peut être prolongé pour un motif raisonnable selon les circonstances de cas[1102].

966. C'est cette même loi qui met également en place ce Comité d'éligibilité au statut de réfugié (*a Refugee Status Eligibility Panel*) dont la fonction est d'examiner les recommandations faites sur la détermination du statut de réfugié[1103].

967. Le demandeur d'asile lésé par la décision du commissaire peut, dans les trente jours de la réception de la décision, faire appel en personne ou par l'intermédiaire de son représentant ou

---

[1100] Loi de 2006 sur les réfugiés en Ouganda précitée, art. 20, § 3.
[1101] *Id.*, art. 21.
[1102] Loi de 2021 sur les réfugiés au Kenya (*the Refugees Act 2021*), art. 12.
[1103] *Id.*, art. 13, § 1.

par l'intermédiaire de toute autre partie intéressée à la Commission d'appel (*the Appeals Committee*) contre cette décision[1104].

968. Le demandeur d'asile lésé par la décision du Comité d'appel peut lui aussi faire appel devant le tribunal de grande instance dans les trente jours suivant la notification[1105].

969. Lorsque la Haute cour (*the High Court*) confirme la décision du commissaire contre lequel un requérant avait fait appel en vain auprès de la Commission de recours, le commissaire doit, dans les soixante jours suivant la décision du tribunal de grande instance, notifier au directeur de l'immigration (*the Director of Immigration*) de la décision, qui s'occupera ensuite du demandeur conformément à la loi sur l'immigration[1106].

970. Ainsi, nous remarquons que le Kenya, pays de la *common law*, combine une procédure administrative et une procédure juridictionnelle.

6. Sud Soudan

971. C'est la loi de 2012 sur les réfugiés qui régit les réfugiés au Sud Soudan. Cette loi stipule en son article 23 que toute personne qui entre au Soudan du Sud et souhaite y rester en tant que réfugié peut présenter une demande écrite au Comité d'admissibilité pour l'octroi du statut de réfugié dans un délai raisonnable après la date d'entrée de cette personne au Soudan du Sud[1107].

972. Cette demande peut être soumise à un agent d'immigration au point d'entrée qui la transmet à la Commission des réfugiés dans un rapport et le demandeur d'asile est autorisé à entrer au Soudan du Sud[1108]. Une telle demande est soumise au commissaire par l'intermédiaire d'un agent autorisé ou par l'intermédiaire du HCR[1109]. C'est ainsi que l'agent autorisé ou le représentant du HCR à qui une demande est soumise doit, dès que possible, la transmettre au commissaire[1110].

973. Le commissaire doit, dès que possible, traiter la demande à présenter devant le Comité d'admissibilité. Ainsi, il peut demander au demandeur tout complément d'information qui peut être nécessaire pour soutenir sa demande. Il peut également mener des enquêtes[1111].

974. À son tour, le Comité d'admissibilité (*the Eligibility Committee*) doit, dans les quatre-vingt-dix jours suivant la date de réception de la demande du commissaire, examiner et déterminer le statut de réfugié du demandeur d'asile. Après avoir fait toute enquête ou

---

[1104] Loi de 2021 sur les réfugiés au Kenya précitée, art. 14, § 1.
[1105] *Id.*, art. 14, § 2.
[1106] *Id.*, art. 14, § 3.
[1107] Loi de 2012 sur les réfugiés au Sud Soudan (*the Refugees Act 2012*), art. 23, § 1.
[1108] *Id.*, art. 23, § 2.
[1109] *Id.*, art. 23, § 3.
[1110] *Id.*, art. 23, § 4.
[1111] *Id.*, art. 24, § 1er.

investigation jugée nécessaire, il peut soit reconnaître le statut de réfugié au demandeur d'asile, soit rejeter sa demande[1112]. La décision prise est notifiée au demandeur d'asile par le commissaire au plus tard dans quatorze jours après la prise de la décision par la Commission d'admissibilité (*the Eligibility Committee*)[1113].

975. Le demandeur d'asile lésé par la décision négative du Comité d'admissibilité peut, dans les trente jours de la réception de la décision, faire appel devant la Commission d'appel (*the Appeals Board*)[1114]. Cette Commission peut soit confirmer la décision du Comité d'admissibilité ; soit annuler la décision du Comité d'admissibilité et renvoyer l'affaire au Comité pour un examen plus approfondi et une décision ; soit ordonner une nouvelle audition de la demande[1115].

976. Le demandeur d'asile peut également faire appel de la décision négative prise par la Commission d'appel devant la Haute Cour (*the High Court*), pour le contrôle judiciaire, surtout en ce qui concerne les conclusions et l'interprétation de la loi[1116]. L'appel doit être soumis par écrit à la Commission, et le fonctionnaire autorisé est responsable de la transmission de l'appel écrit au nom du réfugié à mandataire près le Tribunal de Grande Instance (*the High Court*) dans un délai de quinze jours[1117]. Le Tribunal de Grande Instance s'engage à fixer la date de l'audition de l'appel, dans le délai de quinze jours suivant la réception de la demande de la Commission, et la Commission doit aviser par écrit l'appelant de la date d'audience[1118].

977. Ainsi, le Sud Soudan prévoit lui aussi le juge en matière d'asile, non pas pour reconnaître ou non le statut de réfugié, mais pour le contrôle judiciaire.

978. Pour conclure sur ce point, disons que dans les sept pays membres de l'EAC, quatre prévoient la présence du juge dans la procédure d'asile (RDC, Ouganda, Kenya et Sud Soudan) tandis que trois ont un système exclusivement administratif (Burundi, Rwanda et Tanzanie).

979. Après analyse du système d'asile appliqué au niveau des pays de l'EAC, nous allons analyser dans le point qui suit la procédure d'asile appliquée dans les pays des autres continents en fonction de leur tradition juridique.

B. Niveau européen et américain

980. Au niveau européen et américain, le choix est porté sur trois pays à système juridique romano-germanique dont la Belgique, la France et l'Allemagne ainsi que trois pays à système juridique de la *common law* dont l'Angleterre, le Canada et les États-Unis d'Amérique.

[1112] Loi de 2012 sur les réfugiés au Sud Soudan précitée, art. 24, § 1er.
[1113] *Id.*, art. 24, § 3.
[1114] *Id.*, art. 25, § 1er.
[1115] *Id.*, art. 22.
[1116] *Id.*, art. 26.
[1117] Règlement sur l'admissibilité au statut de réfugié 2017 au Sud Soudan (*Refugee Status Eligibility Regulations*, 2017), art. 44, § 2.
[1118] *Id.*, art. 44, § 3.

1. Pays à régime avec système juridique romano-germanique

981. Le droit civiliste est un système juridique qui puise ses origines dans le droit romain et comprend un système complet de règles, habituellement codifiées, qui sont appliquées et interprétées par des juges. Ces systèmes descendent en grande partie du mouvement de codification du XIXe siècle, durant lequel les plus importants codes sont élaborés (notamment le Code Napoléon et le *Bürgerliches Gesetzbuch* [BGB]). Dans ce système, les précédents judiciaires ont rarement force de loi, bien que les décisions des juges des instances supérieures influencent dans les faits celles des juges inférieurs. En théorie, ce sont donc les actes législatifs qui définissent les décisions judiciaires[1119].

a. Belgique

982. En Belgique, la procédure d'asile se déroule en deux temps. Un premier entretien rapide porte sur la provenance, les motifs de la demande d'asile, le trajet, la langue souhaitée pour l'interprétariat, qui se réalise au moment du dépôt de la demande, auprès des fonctionnaires du ministère de l'Intérieur (l'Office des étrangers). Dans un deuxième temps, l'audition de détermination proprement dite a lieu auprès du Commissariat Général aux Réfugiés et Apatrides (CGRA), l'instance « indépendante » chargée de l'évaluation de la demande de protection en Belgique[1120]. C'est au CGRA, première instance en matière d'asile et des réfugiés, de reconnaître ou non le statut de réfugié au demandeur d'asile. En cas de décision de refus du statut, le demandeur d'asile saisit alors le Conseil du Contentieux des Étrangers (CCE). Cette juridiction spécifique a été créée dans le but de libérer intégralement le Conseil d'État du contentieux administratif des étrangers[1121]. Ainsi, face aux décisions prises par le CGRA en vue d'octroyer ou non le statut de réfugié et les différentes protections subsidiaires transposées de la directive Qualification, le Conseil du contentieux des étrangers fait office de juge de plein contentieux, sa saisine est automatiquement suspensive, il peut recevoir des éléments nouveaux et l'appel est dévolutif, bien que contraint par la procédure écrite et l'absence de pouvoir d'instruction. Le juge peut ici confirmer, annuler ou réformer[1122].

983. Au-dessus de tout le système belge d'asile, vient le Conseil d'État[1123]. Ce dernier peut, soit rejeter la demande adressée devant lui, soit casser l'affaire et la renvoyer devant le Conseil du contentieux des étrangers. Selon Robert Lievens,

---

[1119] Système juridique, disponible à l'adresse https://fr.wikipedia.org/wiki/Syst%C3%A8me_juridique, (consulté le 18 juin 2022).

[1120] P. DE RIDDER, « Une procédure d'asile orale dans un monde au primat de l'écrit. » *Mémoires* 2 (2017) : 18-19, p. 18. Disponible sur : https://www.cairn.info/revue-memoires-2017-2-page-18.htm (consulté le 16 août 2021).

[1121] T. WIBAULT, « Droit d'asile et recours effectif en Belgique : Procédure accélérée, mais pas amputée. Cour constitutionnelle de Belgique. » *La Revue des droits de l'homme. Revue du Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux* (2014), p. 1. Disponible sur : https://journals.openedition.org/revdh/600 (consulté le 16 août 2021).

[1122] T. WIBAULT, « Droit d'asile et recours effectif en Belgique : Procédure accélérée, mais pas amputée. Cour constitutionnelle de Belgique. », *op.cit.*, p. 1.

[1123] R. LIEVENS, "The Conseil d'État in Belgium." *The American Journal of Comparative Law*, 1958, p. 572, disponible à l'adresse https://www.jstor.org/staÉble/837265?seq=1#metadata_info_tab_contents, (consulté le 16 août 2021). D'après Robert LIEVENS, *it was not until the law of December 23, 1946, that the Belgian Conseil*

"Although the recours en annulation is at the heart of the judicial business of the Conseil–in such a case the Conseil is the first court to consider the matter judicially–it must be remembered that the Conseil does not have the power to substitute its own judgment for that which is annulled. The Conseil is not a court of appeal: when an administrative act or decision has been annulled, it is up to the administration to take the decision whether or not the annulled act or decision is to be replaced and what shall be done in correcting the situation which resulted from the annulment"[1124].

984. Ainsi, nous remarquons qu'en Belgique, pays à tradition civiliste, il y a intervention du juge dans le système d'asile.

b. France

985. En France, pour déposer une demande d'asile, le demandeur doit se trouver sur le sol français et s'adresser obligatoirement à une préfecture qui lui délivrera un formulaire Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) : c'est la procédure normale de dépôt. En marge de cette procédure classique, il existe une procédure dérogatoire, celle de l'asile à la frontière, qui s'applique lorsque le demandeur d'asile se retrouve bloqué à la frontière (dans un aéroport, une gare ou un port) dès son arrivée, car il se présente sans visa et sans document d'identité. Il pourra alors faire une demande d'autorisation d'entrer sur le territoire au titre de l'asile[1125].

986. Dans le système français de protection des réfugiés, c'est l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) qui est la première instance en matière d'asile et des réfugiés. En cas de décision de refus du statut, le demandeur d'asile saisit alors la Cour nationale du droit d'asile (CNDA)[1126]. La Cour examine alors quelle est la situation du requérant à la date où elle statue, juge la demande sur le fond et substitue sa décision à celle de l'OFPRA qui est tenu, si sa décision est annulée, de délivrer un certificat de réfugié ou la protection subsidiaire[1127]. Au-dessus de tout le système français d'asile vient le Conseil d'État en qualité de « juge suprême » de l'ordre juridictionnel administratif. Mais comme le rôle du « juge suprême » est de faire œuvre unificatrice et régulatrice entre les différentes juridictions pour harmoniser leurs décisions et faire en sorte que les juges du fond appliquent le même droit[1128], on ne peut pas dire qu'il joue réellement ce rôle en matière d'asile étant donné qu'il n'existe qu'une seule Cour nationale du droit d'asile.

---

d'État, a consultative authority as well as an administrative court, was created. It came into factual existence in 1948.

[1124] R. LIEVENS, *op.cit.*, p. 584.

[1125] Procédure de la demande d'asile en France, disponible à l'adresse https://www.info-droits-etrangers.org/sejourner-en-france/lasile/la-procedure/#:~:text=Toute%20personne%20souhaitant%20b%C3%A9n%C3%A9ficier%20du,Conseil%2C%20du%2026%20juin%202013, (consulté le 18 juin 2022).

[1126] J. FERNANDEZ & C. LALY-CHEVALIER, *op.cit.*, p. 119.

[1127] E. D'HALLUIN-MABILLOT, *Les épreuves de l'asile. Associations et réfugiés face aux politiques du soupçon*, Paris, EHESS, coll. « En temps & lieux », 2012, p. 29.

[1128] E. D'HALLUIN-MABILLOT, *op.cit.*, p. 123.

987. La présence du juge se remarque également ainsi dans le système d'asile en France, pays à tradition civiliste.

c. Allemagne

988. Lorsqu'un migrant entre sur le territoire allemand pour y demander l'asile, la première démarche qu'il doit entreprendre consiste à signaler sa demande de protection internationale auprès des autorités allemandes, à la frontière ou auprès d'une instance officielle. Suite à cela, il sera orienté vers le centre de premier accueil (*Erstaufnahmeeinrichtung* ou *Landesaufnahmestelle*, littéralement "établissement de premier accueil" ou "lieu d'accueil du Land") le plus proche, dans lequel il a pour obligation de résider durant les premiers mois de la procédure d'asile[1129].

989. L'administration allemande chargée d'examiner les demandes d'asile, c'est le *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* (BAMF) (ou Office fédéral pour l'immigration et les réfugiés). Le BAMF ne prend pas seulement de décision sur la protection internationale (statut de réfugié, protection subsidiaire) garantie par l'article 16a de la loi fondamentale (*Grundgesetz*) et par la loi relative à la procédure d'asile (*Asylverfahrensgesetz*), mais il vérifie en plus s'il faut accorder une protection nationale selon la loi relative à l'entrée et au séjour des étrangers (*Aufenthaltsgesetz*) qui prévoit une protection supplémentaire en présence de certains obstacles à un éloignement. Si le BAMF rejette la demande de protection, les modalités d'un recours dépendent de la nature du rejet. Ainsi, la loi relative à la procédure d'asile permet au BAMF de constater que la demande est manifestement infondée (*offensichtlich unbegründet*) quand par exemple le demandeur est entré en Allemagne pour des raisons purement économiques, quand il refuse de révéler son identité, quand l'identité et les moyens de preuve sur lesquels il s'appuie sont faux ou bien quand il a quitté un pays d'origine sûr. Lorsque le demandeur a quitté un pays tiers sûr où il peut retourner, sa demande est considérée comme non pertinente (*unbeachtlich*). Dans tous les autres cas de rejet, la demande est rejetée comme (simplement) infondée (*unbegründet*). Si la demande est manifestement mal fondée ou si elle est irrecevable, le demandeur doit quitter le territoire allemand dans le délai d'une semaine, dans les autres cas, il dispose d'un mois[1130].

990. Les décisions du BAMF sont susceptibles de recours. Ainsi, quel que soit le fondement du rejet, le demandeur peut introduire une requête devant le tribunal administratif dans le ressort duquel se trouve le centre d'accueil où il réside. C'est donc le tribunal administratif qui est compétent en matière d'asile. Pour éviter que les affaires d'asile soient reparties entre tous les tribunaux administratifs d'un État fédéré (*Land*), la loi relative à la procédure d'asile permet aux gouvernements des États fédérés de désigner un tribunal administratif du *Land* où les affaires d'asile sont concentrées. De toute façon, elles doivent être concentrées dans une

---

[1129] A. KINDELBERGER, « Les épreuves de l'asile en Allemagne », *Migrations Société*, vol. 153-154, nº 3-4, 2014, p. 13, disponible sur https://www.cairn.info/revue-migrations-societe-2014-3-page-11.htm, (consulté le 18 juin 2022).
[1130] J. FERNANDEZ & C. LALY-CHEVALIER, *op.cit.*, p. 160.

chambre. Ainsi, contrairement au système français, le système allemand ne connaît pas de juridiction administrative spécialisée, comme la Cour nationale de droit d'asile[1131].

991. Lorsque les voies de recours ont été épuisées et qu'un demandeur d'asile est définitivement débouté de sa demande, il existe la possibilité de rouvrir la procédure pour faire entièrement réviser son dossier par le BAMF. L'introduction d'un réexamen (*Folgeantrag*) d'une demande d'asile exige que le requérant puisse faire état de nouveaux éléments, susceptibles de peser sur l'appréciation juridique de la demande par les autorités. En effet, si le BAMF juge les éléments nouveaux insuffisants, il a la possibilité de classer sans suite une demande de réouverture de dossier[1132].

992. En définitive, on peut retenir que le législateur allemand n'a pas créé une juridiction spéciale pour traiter les affaires d'asile, mais il a confié cette tâche à la juridiction administrative générale. Néanmoins, afin de simplifier et d'accélérer la procédure d'asile, il a élaboré des règles spécifiques qui diffèrent du contentieux administratif général[1133].

2. Pays à système juridique de la *common law*

a. Royaume-Uni

993. D'après Gina Clayton, il existe des preuves suggérant que l'Angleterre agissait comme un pays de refuge dès le XIIIe siècle. Jusqu'à la fin du XVIIIe siècle, cependant, le mot « réfugié » n'était pas devenu un terme générique ; au lieu de cela, les individus fuyant la persécution ou l'oppression étaient considérés, aux côtés d'autres étrangers, comme des « étrangers » sans rien pour distinguer le migrant normal de ceux qui avaient des raisons de fuir leur pays d'origine[1134].

994. Le Royaume-Uni[1135] est un État qui a de solides liens historiques et juridiques avec les autres pays, notamment les États-Unis, le Canada, la Nouvelle-Zélande et l'Australie. Il a traditionnellement influencé (et parfois été influencé par) ses homologues de la *common law* et a joué un rôle historique particulièrement important dans le développement du concept de droit et de la primauté du droit. Dans ce contexte, le Royaume-Uni s'est battu, en particulier au cours des deux dernières décennies, pour adopter une législation et des politiques d'asile qui respectent l'État de droit, tout en se conformant à ses intérêts nationaux. Certains aspects de la

---

[1131] J. FERNANDEZ & C. LALY-CHEVALIER, *op.cit.*, p. 161.
[1132] A. KINDELBERGER, *op.cit.*, p. 13.
[1133] J. FERNANDEZ & C. LALY-CHEVALIER, *op.cit.*, p. 163.
[1134] G. CLAYTON, *op.cit.*, p. 413.
[1135] Le Royaume-Uni naquit et évolua à partir d'une série d'annexions, d'unions et de séparations des pays constitutifs sur plusieurs centaines d'années. Le traité d'Union entre les royaumes d'Angleterre et d'Écosse en 1707 forma le Royaume de Grande-Bretagne. Son union en 1801 avec le Royaume d'Irlande créa le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande : information disponible sur https://fr.wikipedia.org/wiki/Royaume-Uni, (consulté le 3 juin 2022).

loi britannique sur l'asile ont été assez progressistes, comme l'interprétation par les tribunaux britanniques des aspects clés de la définition du réfugié[1136].

995. Ce pays est partie à la fois à la Convention de Genève de 1951 sur les réfugiés et au Protocole sur les réfugiés, ayant ratifié la Convention le 11 mars 1954 et adhéré au Protocole le 4 septembre 1968. Il a un système juridique dualiste et, par conséquent, ses obligations juridiques internationales doivent être incorporées dans le droit interne. Ses obligations en vertu de la Convention sont désormais explicitement mentionnées dans la législation nationale, et certaines parties de la Convention ont été reflétées dans les règles britanniques en matière d'immigration[1137].

996. Ainsi, pour ce qui est de la procédure, la détermination du statut de réfugié est traitée dans le cadre de la question plus large du contrôle de l'immigration. Les demandes d'asile peuvent être faites au point d'entrée ou ultérieurement après l'entrée légale ou illégale. Ces dernières sont appelées applications « dans le pays » (*in-country applications*). Les demandes d'asile qui ne sont pas faites au point d'entrée doivent être faites en personne au ministère de l'Intérieur à Croydon. Au Royaume-Uni, la responsabilité du traitement et de la décision des demandes d'asile incombe à la section des visas et de l'immigration du ministère de l'Intérieur, qui s'occupe à la fois de l'asile et de l'immigration[1138].

997. Concrètement, les demandes d'asile sont présentées dans un premier temps à un agent d'immigration (*immigration officer*) qui, après un entretien préliminaire, est tenu par la loi de transmettre la demande au ministère de l'Intérieur (*the Home office*). Ensuite, le demandeur est interrogé par un représentant du ministère de l'Intérieur et doit remplir un questionnaire d'asile politique (*Political Asylum Questionnaire*). La décision finale concernant le statut de réfugié appartient exclusivement au ministre de l'Intérieur et est prise sur la base de l'entretien et du questionnaire du demandeur[1139]. Gina Clayton et Georgina Firth précisent que

"[t]he responsibility for processing and deciding asylum claims lies with the Visas and Immigration Section of the Home Office, which deals with both asylum and immigration"[1140].

998. Si le ministère de l'Intérieur constate que le demandeur est un réfugié, il se verra accorder le statut de réfugié et un permis de séjour temporaire de cinq ans, appelé « autorisation de séjour limitée » ("*limited leave to remain*"). Vers la fin de ce mandat, ces candidats peuvent demander un établissement permanent, c'est-à-dire une « autorisation de séjour indéfinie » ("*indefinite*

[1136] S. KNEEBONE, (Ed.). *Refugees, asylum seekers and the rule of law: Comparative perspectives*, Cambridge University Press, 2009, p. 228.
[1137] *Id.*, p. 236.
[1138] G. CLAYTON, *op.cit.*, p. 366 ; G. CLAYTON & G. FIRTH, *Immigration and asylum law*, Oxford University Press, United Kingdom, Ninth Edition, April 2021, pp. 388-389.
[1139] M. K. ADDO, "The Legal Condition of Refugees in the United Kingdom", *Journal of Refugee Studies*, vol. 7(1), 96-110, 1994, pp. 98-99.
[1140] G. CLAYTON & G. FIRTH, *op.cit.*, p. 391.

leave to remain") au Royaume-Uni[1141]. D'après Gina Clayton, cet établissement permanent est accordé :

"If there has been no significant change in the refugee's country of origin or circumstances and if they do not have a criminal record"[1142].

999. Pour ce qui est du recours, le système de recours contre les décisions de rejet de reconnaissance du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire (mais aussi le refus d'entrer dans le territoire ou le refus de permis de séjour, et les décisions d'éloignements) comprend trois niveaux :

- Un recours peut être fait au tribunal inférieur (*First-tier Tribunal*). Les moyens fondés sur le droit des réfugiés et les droits de l'homme doivent être soulevés en même temps. La décision est prise par un juge de l'immigration en audience de tribunal et s'appelle une « *determination* ».
- Un recours contre une « *determination* » peut ensuite être porté devant un tribunal supérieur (*Upper Tribunal Immigration and Asylum Chamber*) qui se réunit en formation de trois juges de l'immigration. Cette juridiction peut annuler une décision pour erreur de fond, et peut soit substituer sa décision à celle du tribunal inférieur, soit renvoyer l'affaire à cette juridiction pour une nouvelle appréciation. Ces décisions sont généralement très motivées et de ce fait, assez longues à lire. Certaines de ces décisions sont désignées sous l'appellation « *Country Guidance* » et doivent être traitées comme faisant autorité concernant le pays en question par les autorités inférieures (et autres formations au sein d'un tribunal) - ceci pour assurer une sorte d'harmonisation ou tout au moins une cohérence dans la jurisprudence britannique. Très exceptionnellement, le tribunal supérieur peut considérer ce que l'on appelle la *Judicial review*, c'est-à-dire un recours fondé sur le respect de la légalité et de l'équité (par exemple, l'autorité compétente n'a pas respecté certains grands principes de droit administratif en prenant la décision).
- Si le tribunal supérieur refuse de reconsidérer une « *determination* » du tribunal inférieur, il existe la possibilité pour le *High Court* de considérer la requête, cette décision est définitive. D'autres recours contre une décision négative du tribunal supérieur peuvent être introduits devant la cour d'appel en dernière instance devant la *Supreme Court*[1143].

1000. Le processus ci-dessus s'applique à la majorité des demandes d'asile. Toutefois, si un demandeur est réputé provenir d'un « pays d'origine sûr » ("*safe country of origin*") ou d'un « pays tiers sûr » ("*safe third country*"), des procédures spéciales s'appliqueront[1144].

[1141] S. KNEEBONE, *op.cit.*, p. 252 ; G. CLAYTON, *op.cit.*, p. 400 ; G. CLAYTON & G. FIRTH, *op.cit.*, p. 424.
[1142] G. CLAYTON, *op.cit.*, p. 400.
[1143] J. FERNANDEZ & C. LALY-CHEVALIER, *op.cit.*, pp. 137-138.
[1144] S. KNEEBONE, *op.cit.*, p. 253.

1001. Si de nouveaux éléments de preuve sont découverts après qu'un appel a été perdu ou s'il y a un changement de situation pour le demandeur d'asile ou dans son pays d'origine, une nouvelle demande d'asile ou de protection des droits de l'homme peut être présentée[1145].

1002. Mis à part les demandeurs d'asile dont la demande est fondée sur la Convention de Genève, le bureau des Visas et de l'Immigration a aussi prévu (avec le HCR), la possibilité de permettre, chaque année, à 750 réfugiés de s'établir au Royaume-Uni. Ces demandes sont faites directement au bureau du HCR présent dans le pays concerné. Les demandes pertinentes sont alors soumises au bureau des visas et immigration qui apprécie si les individus présélectionnés remplissent les critères pour obtenir le statut de réfugié : leur besoin d'établissement, leur situation familiale, et s'ils ne constituent pas un risque pour le pays[1146].

b. Canada

1003. Le Canada est une société d'immigration et de peuplement. Près de 20 % de la population est née à l'étranger, ce qui la place juste derrière l'Australie en tant que pays d'immigration en termes empiriques. Le Canada est aussi un pays d'immigration au sens normatif ; le discours officiel célèbre l'immigration comme constitutive de la nation. L'image du Canada en tant que refuge particulièrement accueillant pour les réfugiés et les demandeurs d'asile cadre bien avec ce récit[1147]. En effet, le HCR a décerné la Médaille Nansen au peuple canadien en 1986 en reconnaissance des « services exceptionnels du Canada à l'appui des causes des réfugiés ». C'était la première fois que le prix était décerné à une nation entière[1148].

1004. La loi de 2001 sur l'immigration et la protection des réfugiés ainsi que le règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés ont été promulgués quelques mois après le 11 septembre 2001, bien que la loi ait été rédigée bien avant les attentats contre le World Trade Center et le Pentagone[1149].

1005. C'est cette loi sur l'immigration et la protection des réfugiés qui régit les dispositions canadiennes en matière d'asile. Le système actuel de détermination du statut de réfugié au Canada doit son origine à la décision historique de 1985 du juge Wilson dans l'affaire Singh. Avant Singh, il était possible que la demande d'un demandeur d'asile soit rejetée sans qu'il ait la possibilité de comparaître en personne devant l'autorité chargée de prendre la décision ou de voir toutes les preuves sur lesquelles cette autorité s'est appuyée. Singh a été l'une des premières affaires jugées en vertu de la Charte canadienne des droits et libertés de 1982[1150].

[1145] G. CLAYTON & G. FIRTH, *op.cit.*, p. 428.
[1146] J. FERNANDEZ & C. LALY-CHEVALIER, *op.cit.*, p. 139.
[1147] S. KNEEBONE, *op.cit.*, p. 78.
[1148] UNHCR, "The Nansen Refugee Award Flash Presention", available on https://cihs-shic.ca/unhcr-nansen-refugee-award/, (consulté le 29 juin 2022).
[1149] S. KNEEBONE, *op.cit.*, p. 79.
[1150] *Id.*, p. 85.

1006. Voici comment cette procédure est organisée. Une demande d'asile peut être déposée à la frontière, lors de l'arrivée au Canada par un point d'entrée officiel (aéroport, frontière terrestre ou port maritime), ou à l'intérieur du Canada[1151]. Si la demande est présentée à un point d'entrée, ce sont les agents de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) qui évaluent la recevabilité de la demande. Si cette demande est présentée à l'intérieur du pays, ce sont alors les agents d'Immigration, réfugiés et citoyenneté Canada (IRCC) qui sont responsables d'évaluer la recevabilité d'une telle demande[1152]. Aux termes de la loi, une demande d'asile peut être jugée irrecevable pour les raisons suivantes : le demandeur est entré (à un point d'entrée terrestre) depuis un tiers pays sûr (c'est-à-dire les États-Unis[1153]) ; le demandeur a déjà obtenu l'asile dans un autre pays ; le demandeur a déjà présenté une demande antérieure au Canada (y compris une demande jugée inadmissible) ; le demandeur est interdit de territoire pour des raisons de sécurité ou de criminalité[1154].

1007. La décision concernant la recevabilité de la demande doit être prise dans les trois jours ouvrables suivant la réception de la demande d'asile par l'agent d'immigration[1155]. Si la demande est jugée recevable, elle est déférée à la Section de la protection des réfugiés (SPR) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR). Le demandeur doit alors produire le formulaire « Fondement de la demande d'asile » (FDA), qui contient tous les détails le concernant (son identité, sa famille, ses documents et antécédents de voyage) et les raisons pour lesquelles il demande l'asile au Canada. La Section de la protection des réfugiés SPR tient une audience sur la demande d'asile pour déterminer si le demandeur est un « réfugié au sens de la Convention » ou une « personne à protéger »[1156].

1008. Les audiences se déroulent de manière informelle et non contradictoire, par le biais d'un processus quasi judiciaire ; toutefois, tous les témoignages sont faits sous serment ou par affirmation solennelle. Les demandeurs d'asile qui comparaissent devant la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR) ont le droit de se faire représenter par un avocat ou un consultant en immigration autorisé. Le représentant du ministre intervient parfois pour mettre en doute la demande, notamment s'il a des soupçons concernant son bien-fondé ou qu'il souhaite soulever l'exclusion du demandeur du processus d'octroi de l'asile (au titre de l'article 1 F) de la Convention de Genève de 1951. Des représentants du HCR peuvent également assister aux audiences à titre d'observateurs. En général, le commissaire de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (le décideur) entend l'affaire à huis clos, puis expose par la suite les motifs de sa décision finale, une fois que l'audience a eu lieu[1157].

[1151] Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, art. 99 (2) et art. 99 (3).
[1152] *Id.*, art. 100.
[1153] D. NAKACHE, « La réforme du système d'octroi de l'asile au Canada : où en sommes-nous? » *La Revue des droits de l'homme. Revue du Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux*, vol. 14, 2018, p. 4 ; S. KNEEBONE, *op.cit.*, p. 81 (*The USA is the only country designated as a safe third country*).
[1154] Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, art. 101 (1).
[1155] *Id.*, art. 100 (1).
[1156] *Id.*, art. 170 (b).
[1157] *Id.*, art. 167 à 170.

1009. Après l'audience, la Section de la protection des réfugiés (SPR) poste un « avis de décision » indiquant si la demande d'asile est acceptée ou rejetée. Si l'« avis de décision » est positif, la personne est reconnue comme un réfugié (c'est-à-dire une personne protégée). Elle peut alors demander la résidence permanente dans les 180 jours suivant l'« avis de décision positif », après quoi elle pourra parrainer les membres de sa famille (en tant que résident permanent ou « immigrant reçu »)[1158]. Si l'« avis de décision » est négatif, cela signifie que la demande d'asile est rejetée et la personne doit alors évaluer les options qui s'offrent à elle (autrement dit les recours possibles) pour essayer de demeurer au Canada.

1010. En cas de recours, la section d'appel des réfugiés (SAR) permet aux demandeurs d'asile dont la demande a été déboutée en première instance (par la Section de la protection des réfugiés) de faire valoir que la décision de la Section de la protection des réfugiés est erronée en droit, en fait, ou en droit et en fait ; elle autorise la présentation (sur demande) de nouveaux éléments de preuve qui ne pouvaient pas être présentés au moment de l'audience à la Section de la protection des réfugiés, ou qui ont pris naissance après le rejet par la Section de la protection des réfugiés de la demande. Cet appel est jugé sur dossier, à l'exception de cas exceptionnels instruits oralement. La section d'appel des réfugiés (SAR) peut confirmer la décision de la Section de la protection des réfugiés, l'annuler et rendre sa propre décision, ou encore renvoyer le dossier à la SPR (uniquement si elle est d'avis que celle-ci a rendu une décision erronée)[1159].

c. États-Unis

1011. Les États-Unis n'ont jamais ratifié la Convention de Genève de 1951 sur les réfugiés. Cette omission est cependant de peu d'importance aujourd'hui, car en 1968, ils ont ratifié le Protocole de 1967 sur les réfugiés, se liant ainsi de manière dérivée à la Convention sur les réfugiés. En tout cas, même avant 1968, les États-Unis admettaient des milliers de réfugiés des pays communistes[1160]. Dans ces États, le système de protection des réfugiés a été intégré dans le dispositif général de régulation de l'immigration. Pour cette raison, le fondement constitutionnel de la protection des réfugiés est le même que celui du contrôle de l'immigration[1161].

1012. La procédure actuelle d'asile est régie par loi sur l'immigration et la nationalité (*Immigration and nationality act*) de 2013. Tout étranger qui est physiquement présent aux États-Unis ou qui arrive aux États-Unis (que ce soit ou non dans un port d'arrivée désigné et y compris un étranger qui est amené aux États-Unis après avoir été interdit dans les eaux internationales ou américaines), quel que soit son statut, peut demander l'asile conformément au présent article, ou le cas échéant, à l'article 1225 b) du présent titre[1162]. Le paragraphe précédent ne s'applique pas à un étranger si le procureur général détermine que l'étranger peut

---

[1158] Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés, art. 175.
[1159] Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, art. 110 et 111.
[1160] S. KNEEBONE, *op.cit.*, p. 124.
[1161] *Id.*, p. 123.
[1162] Immigration and nationality act, § 1158, a, 1.

être renvoyé, en vertu d'un accord bilatéral ou multilatéral, vers un pays (autre que le pays dont l'étranger a la nationalité ou, dans le cas d'un étranger sans nationalité, le pays de la dernière résidence habituelle de l'étranger) dans lequel la vie ou la liberté de l'étranger ne seraient pas menacées du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, et où l'étranger aurait l'accès à une procédure complète et équitable pour statuer sur une demande d'asile ou de protection temporaire équivalente, à moins que le procureur général ne juge qu'il est dans l'intérêt public que l'étranger reçoive l'asile aux États-Unis[1163].

1013. Le secrétaire à la Sécurité intérieure ou le procureur général (*The Secretary of Homeland Security or the Attorney General*) peut accorder l'asile à un étranger qui a demandé l'asile conformément aux exigences et aux procédures établies par le secrétaire à la Sécurité intérieure ou le procureur général en vertu du présent article si le secrétaire à la Sécurité intérieure ou le procureur général détermine que cet étranger est un réfugié au sens de l'article 1101(a)(42)(A) du présent titre[1164].

1014. La charge de la preuve incombe au demandeur d'établir qu'il est un réfugié, au sens de l'article 1101(a) (42) (A) du présent titre. Pour établir qu'il est un réfugié, il doit établir que la race, la religion, la nationalité, l'appartenance à un groupe social particulier ou les opinions politiques ont été ou seront au moins une raison centrale de sa persécution[1165].

1015. Compte tenu de l'ensemble des circonstances et de tous les facteurs pertinents, un juge des faits (*a trier of fact*) peut fonder une détermination de la crédibilité sur le comportement, la franchise ou la réactivité du demandeur ou du témoin, la plausibilité inhérente du récit du demandeur ou du témoin, la cohérence entre les ou des déclarations écrites et orales des témoins (lorsqu'elles ont été faites et sous serment ou non, et compte tenu des circonstances dans lesquelles les déclarations ont été faites), la cohérence interne de chacune de ces déclarations, la cohérence de ces déclarations avec d'autres éléments de preuve versés au dossier (y compris les rapports du Département d'État sur les conditions du pays), et toute inexactitude ou fausseté dans ces déclarations, sans se soucier de savoir si une incohérence, une inexactitude ou une fausseté va au cœur de la demande du demandeur, ou tout autre facteur pertinent. Ici, il n'y a pas une présomption de crédibilité. Cependant, si aucune détermination défavorable de la crédibilité n'est explicitement faite, le demandeur ou le témoin aura une présomption réfutable de crédibilité en appel[1166].

1016. Si l'étranger demandeur d'asile a été reconnu comme réfugié, le procureur général doit l'autoriser à occuper un emploi aux États-Unis[1167]. Il peut aussi l'autoriser à voyager à l'étranger[1168]

[1163] Immigration and nationality act, *op.cit.*, § 1158, a, 2.
[1164] *Id.*, § 1158, b, 1, A.
[1165] *Id.*, § 1158, b, 1, B, i.
[1166] *Id.*, § 1158, b, 1, B, ii.
[1167] *Id.*, § 1158, c, 1, B.
[1168] *Id.*, § 1158, c, 1, C.

1017. L'asile ne peut être accordé tant que l'identité du demandeur n'a pas été vérifiée par rapport à tous les dossiers ou bases de données appropriés conservés par le procureur général et par le secrétaire d'État, y compris le système automatisé de surveillance des visas, afin de déterminer les motifs pour lesquels l'étranger peut être inadmissible ou expulsable des États-Unis, ou inéligible pour demander ou obtenir l'asile[1169]. En l'absence de circonstances exceptionnelles, l'entretien initial ou l'audition de la demande d'asile doit commencer au plus tard 45 jours après la date de dépôt de la demande[1170]. En l'absence de circonstances exceptionnelles, la décision administrative finale de la demande d'asile, à l'exclusion du recours administratif, doit être achevée dans les 180 jours suivant la date de dépôt de la demande[1171]. Tout recours administratif doit être déposé dans les 30 jours suivant une décision accordant ou refusant l'asile, ou dans les 30 jours suivant l'achèvement de la procédure d'éloignement devant un juge de l'immigration en vertu de l'article 1229a du présent titre, la date la plus tardive étant retenue[1172].

1018. Enfin, pour mettre en œuvre les obligations de non-refoulement en vertu de la Convention de Genève de 1951 sur les réfugiés, le Congrès a créé un recours appelé « refus d'expulsion » ("*withholding of removal*") pour les demandeurs d'asile qui n'ont pas pu bénéficier de la protection en tant que réfugié. Ce recours légal évite le retour dans le pays de persécution, mais n'entraîne pas l'admission permanente aux États-Unis. Le retour forcé vers un pays tiers reste possible[1173].

1019. Soulignons à toutes fins utiles que les États-Unis gèrent de loin le plus grand programme de réinstallation permanente pour les réfugiés au monde. Établis par la loi sur les réfugiés de 1980, les détails de ce programme figurent dans la loi sur la nationalité et l'immigration. Avant le début de chaque exercice budgétaire, le Président, après avoir consulté le Congrès, détermine annuellement le nombre maximum de réfugiés d'outre-mer qui seront admis au cours de l'année à venir, et fixe des sous-plafonds pour des régions particulières[1174].

1020. À titre récapitulatif, il relève de ces développements sur l'analyse des procédures d'asile en fonction des systèmes juridiques du droit civil et de la *common law* que chaque pays met en place une procédure d'asile qu'il juge convenable indépendamment de son système juridique. Le fait qu'un pays relève du système juridique de la *common law* ne signifie pas nécessairement qu'il mettra en place une procédure d'asile juridictionnelle, les cas de la Tanzanie, du Canada et des États-Unis en sont des exemples éloquents. Mais comme les pays relevant du système juridique de la *common law* ont un droit d'essence jurisprudentielle mettant en avant les décisions des cours et des tribunaux, même si les demandes d'asile sont traitées par les instances purement administratives, les demandeurs d'asile gardent toute latitude de saisir les juridictions à n'importe quel moment si jamais leurs droits fondamentaux ne sont pas respectés. Il n'en est

---

[1169] Immigration and nationality act, *op.cit.*, § 1158, d, 5, A, i.
[1170] *Id.*, § 1158, d, 5, A, ii.
[1171] *Id.*, § 1158, d, 5, A, iii.
[1172] *Id.*, § 1158, d, 5, A, iv.
[1173] S. KNEEBONE, *op.cit.*, p. 127.
[1174] S. KNEEBONE, *op.cit.*, p. 126 ; S. S. JUSS, *op.cit.*, p. 46.

pas de même dans les pays à tradition civiliste, caractérisés par un système complet de règles, habituellement codifiées qui sont appliquées et interprétées par des juges. S'il n'y a dans ces règles aucune disposition qui permet au demandeur d'asile de saisir la juridiction, il sera obligé de se contenter de la décision prise par le système d'asile existant.

1021. Tout ceci est lié au fait que la Convention de Genève de 1951 et le protocole de New York de 1967 n'ont prévu aucune disposition qui décrit la procédure à suivre pour déterminer le statut de réfugié. Cela a été laissé aux États parties à ces deux instruments internationaux. Susan Kneebone revient sur ce constat. Elle souligne que :

"The Refugee Convention does not contain a specific right to seek asylum and is similarly silent on the matter of refugee status determination procedures. The issue of asylum thus becomes one of state responsibility and of characterization of that responsibility"[1175].

1022. Deux conséquences en résultent :

1023. La première conséquence est la combinaison, à des degrés par ailleurs variables, des règles relatives à la détermination et d'autres règles nationales de procédure. Il se peut que la combinaison soit heureuse, lorsque sont adoptées certaines règles spécifiques de procédure qui tiennent compte de la situation particulière du réfugié – qui n'est certes pas un requérant ordinaire – mais il arrive assez souvent qu'apparaissent d'insolubles contradictions entre l'appel à des règles spécifiques et l'applicabilité de règles générales de procédures. L'objectivité commande de dire que la combinaison donne en ce cas des résultats contrastés. D'un côté, certaines règles procédurales étrangères au contentieux des réfugiés ont un effet favorable pour les demandeurs, mais cela peut inquiéter l'État d'accueil qui voit son contrôle des flux migratoires diminuer à proportion inverse de l'extension imprévue à un nombre presque illimité de personnes de garanties initialement instituées pour des citoyens ou les ressortissants d'un sous-ensemble régional. D'un autre côté, l'application aux demandeurs de statut de principes procéduraux généraux peut en certaines hypothèses leur être défavorable, car peu adaptés à la démarche qui est la leur. Par ailleurs, l'existence de règles spécifiques de procédure concernant les demandeurs peut avoir des effets dans les deux sens : leur imposer des restrictions particulières (délais de recours, procédures accélérées, demandes « manifestement infondées ») ou au contraire prendre en compte leur situation particulière (régime assoupli des « preuves », interprétariat)[1176].

1024. La seconde conséquence de l'intervention du droit interne à ce stade est évidemment la variété des systèmes retenus : certains États ont institué des procédures spécifiques, administratives, juridictionnelles, d'autres utilisent des procédures de droit commun. Le HCR

[1175] S. KNEEBONE, *op.cit.*, p. 10.

[1176] J. P. COLIN, « SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL, *Droit d'asile et des réfugiés* » (Colloque de Caen, 30, 31 mai et 1er juin 1996). Paris, éd. Pedone, 1997, 383 p, « Études internationales » 29.2 (1998) : 508-509, p.57-58, disponible à l'adresse https://www.erudit.org/en/journals/ei/1900-v1-n1-ei3073/703898ar/abstract/, (consulté le 16 août 2021).

est souvent associé, à des degrés variables, au processus d'éligibilité. Il est parfois partie prenante au processus de décision, ce qui donne lieu à des collaborations originales entre des fonctionnaires nationaux et internationaux, il lui est parfois offert un droit d'intervention en appel ou la possibilité de soumettre un mémoire *amicus curiae*, ou encore peut-il être seulement consulté[1177].

1025. Comme l'ont dit Jean-Yves Carlier et François Crépeau, les migrations ont toujours existé et continueront d'exister[1178]. Les législateurs sont donc appelés à mettre en place des systèmes protecteurs des migrants, car celui qui ne se sent pas aujourd'hui concerné par les difficultés qu'endurent les migrants pourra l'être demain.

1026. En raison de tout ce qui vient d'être dit, dans le but de permettre un recours effectif aux demandeurs d'asile déboutés par les instances prévues, il serait judicieux que le législateur burundais mette en place une instance juridictionnelle en matière d'asile et des réfugiés en créant une chambre spécialisée au sein de la Cour administrative ou en attribuant la compétence du recours de tous les étrangers en général, dont les réfugiés, à cette cour qui a normalement, dans le cadre de l'exercice des prérogatives de puissance publique, la compétence pour censurer les décisions de l'administration. Il s'agit là d'un élément particulièrement important, car le demandeur d'asile bénéficierait de l'assurance que sa demande sera examinée avec toutes les garanties qui s'attachent à l'intervention d'un organe judiciaire. Il a, lui aussi, le droit au juge qui est « un droit fondamental spécifique […] qui ne trouve à s'appliquer qu'à partir du moment où un autre droit fondamental a été violé »[1179]. Soulignons que les seuls recours devant une instance administrative comme le CR (instance de recours en matière d'asile au Burundi) n'offrent pas au demandeur d'asile la garantie du droit au recours effectif tel que prévu par les textes internationaux des droits de l'homme. Comme l'explique le Comité des droits de l'homme des Nations unies, les recours purement disciplinaires et administratifs ne peuvent être considérés comme des recours adéquats et efficaces au sens du paragraphe 3 de l'article 2 du PIRDCP[1180].

1027. Le droit d'asile étant intimement lié au droit à la vie du demandeur d'asile, la procédure introduite devant un organe étatique devrait être judiciaire et ne pas laisser toute la latitude à l'autorité politique ou administrative de décider en premier et dernier ressort sur une matière relevant des droits fondamentaux de l'homme. C'est d'ailleurs cette procédure que propose Jean-Yves Carlier. Il précise que :

[1177] J. P. COLIN, *op.cit.*, p. 58.

[1178] J.-Y. CARLIER & F. CRÉPEAU, « De la 'crise' migratoire européenne au pacte mondial sur les migrations : exemple d'un mouvement sans droit ? » In : Annuaire Français de Droit International, Vol. 2017, nº 1, 2017, p. 462.

[1179] P. TERNEYRE, « *Le droit constitutionnel au juge* », LPA, 4 décembre 1991, n° 145, p. 8 cité par G. SCHMITTER, « *Étendue et limites du droit au recours juridictionnel* », Revue française de droit constitutionnel, 2015/4 (n° 104), p. 935-952. DOI : 10.3917/rfdc.104.0935, p. 940. Disponible à l'adresse https://www.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2015-4-page-935.htm, (consulté le 2 août 2021).

[1180] Comité D. H., 11 octobre 1994, *Bautista de Arellana c. Colombie*, Communication n° 563/1993, UN Doc. CCPR/C/55/D/563/1993 (1995), § 8, point 2, disponible à l'adresse : http://hrlibrary.umn.edu/undocs/session55/vws56355.htm, (Consulté le 17 août 2021).

"As for the procedures, the specificity of the knowledge required, both of law and of the situation in the countries of origin, pleads for two specialized authorities in refugee issues: an administrative authority, independent from immigration service, at the first level, and an administrative court at the second level. As soon as the nation of refugee is at stake, these two authorities should intervene at all stages of the procedure, whether it is admissibility or merits of a claim that is being examined. In the case of admissibility, this might even be an accelerated procedure. As the third and ultimate level, generally the level of judicial review on issues of law, general court (Conseil d'État, supreme court), possibly composes of ad hoc panels, can have jurisdiction"[1181].

1028. À notre entendement, pour que le demandeur d'asile ait le droit au recours effectif, il faut qu'il y ait dans la procédure une administration qui statue en première instance, une juridiction administrative qui traite les recours et une juridiction supérieure qui garantit le respect de la loi et des formes substantielles. Dans le fonctionnement de ce genre de juridiction, l'examen de la demande d'asile n'arrive pas jusqu'à cette juridiction supérieure, car son rôle n'est pas d'examiner la demande d'asile, mais de contrôler le respect de la loi et des formes substantielles. L'examen de la demande d'asile s'arrête donc devant l'instance de recours (ici la juridiction administrative). Ainsi, une fois ces propositions prises en compte par le législateur burundais, le recours serait adressé directement à cette juridiction administrative et non à l'ONPRA. Dans ce cas, l'ONPRA transmettrait son avis à cette juridiction. Il reviendra alors à cette juridiction de convoquer les parties à l'audience, le demandeur d'asile assisté par un avocat ou une personne de son choix[1182] et l'ONPRA représenté par un des officiers de protection. C'est cette procédure qui inspirerait la confiance au demandeur d'asile vu qu'il sera placé sur un même pied d'égalité que l'officier de protection de l'ONPRA.

1029. En résumé, au cours de cette section portant sur la procédure d'asile mise en place au Burundi avec la loi de 2021 sur les migrations, nous avons montré d'abord que cette loi a changé le lieu d'introduction de la demande d'asile. Désormais, la demande est introduite à la police (soit aux postes-frontières, soit au centre d'enregistrement, soit au Commissariat communal ou provincial) alors qu'avec la loi de 2008, la demande d'asile était introduite à l'ONPRA ou à la représentation burundaise à l'étranger. Ainsi, avec la loi de 2021, le dépôt de la demande d'asile à l'étranger n'est plus possible.

1030. Nous avons vu aussi qu'après le dépôt de la demande d'asile, suit l'examen de sa recevabilité qui tient compte du délai dans lequel elle a été déposée et de son fondement. Toute demande non fondée ou déposée en dehors des délais est alors déclarée irrecevable.

1031. Nous avons vu également que la demande d'asile déclarée recevable est enregistrée et transmise par la police à l'ONPRA pour traitement et recommandation quant à la décision sur la reconnaissance ou le refus du statut de réfugié. Cette demande est ensuite transmise à la

---

[1181] J. Y. CARLIER, D. VANHEULE, K. HULLMANN, & C. PEÑA GALIANO, *op.cit.*, p. 693.
[1182] Décret n° 100/068 du 30 mai 2022 précité, art. 24, § 2.

CCER pour décision. Si la décision est négative, le demandeur d'asile a droit au recours devant le CR qui statue en deuxième et dernier ressort.

1032. Le constat est que le recours exercé devant le CR n'est pas effectif vu les conditions que doit revêtir un recours effectif. Après analyse de la DUDH, des textes onusiens contraignants, de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, de la jurisprudence des organes prévus par le Conseil de l'Europe et de la Directive procédure au niveau européen ; nous sommes arrivé à la conclusion que pour qu'un recours soit effectif, il doit être exercé devant un organe qui offre les garanties d'indépendance et d'impartialité ; il doit être exercé de préférence devant les juridictions nationales ; il doit être efficace et offrir des perspectives de réussite ou être capable de remédier à la situation litigieuse ; il doit être matériellement accessible ; il doit offrir des garanties procédurales suffisantes ; il doit permettre d'empêcher des conséquences irréversibles ; l'examen prescrit doit être suffisant pour remédier aux griefs défendables. À partir de ce constat, nous avons conclu qu'il y a nécessité du juge en matière d'asile, car, comme le souligne le Guide du HCR pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, les décisions judiciaires en matière d'asile contribuent à l'interprétation et à l'application cohérentes et rigoureuses des normes pertinentes.

1033. Nous avons aussi analysé les procédures d'asile applicables en fonction de la tradition civiliste ou de la *common law* tant au niveau africain qu'au niveau européen et américain. Nous avons constaté que chaque pays met en place une procédure d'asile qu'il juge convenable indépendamment de son système juridique, la Convention de Genève de 1951 et le protocole de New York de 1967 n'ayant donné aucune orientation sur la procédure applicable dans la détermination du statut de réfugié.

1034. Nous avons aussi parlé du cas des demandeurs d'asile déboutés par le CR qui ont saisi la Cour administrative de Bujumbura sans succès. Partant de ce cas, nous avons terminé cette section en appelant le législateur burundais à mettre dans la procédure actuelle d'asile une instance juridictionnelle en créant une chambre spécialisée au sein de la Cour administrative ou en attribuant la compétence du recours de tous les étrangers en général, dont les réfugiés, à cette cour qui a normalement la compétence pour censurer les décisions de l'administration.

Conclusion du chapitre

1035. L'analyse des institutions de protection des réfugiés au Burundi a permis de montrer que la procédure d'asile mise en place en 2021 par la loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 portant réglementation des migrations au Burundi est l'aboutissement d'une longue histoire. Comme les premiers réfugiés sont arrivés au Burundi avant la mise en place du cadre légal en la matière, c'est le HCR qui a aidé dans ce travail d'accueil des réfugiés durant toute cette période.

1036. Après la mise en place du premier cadre légal en 1982 (décret-loi), comme il n'y avait aucun mécanisme national chargé des réfugiés, le HCR a continué à apporter son appui à la PAFE dans l'accueil et dans la préparation des dossiers des demandeurs d'asile. D'après ce décret-loi, c'est le ministre de l'Intérieur qui était chargé de reconnaître le statut de réfugié au premier degré et en cas de recours. Ainsi, il ne se conformait ni aux recommandations du Comité exécutif du HCR en rapport avec la détermination du statut de réfugié, ni au Guide et principes directeurs sur les procédures et les critères à appliquer pour déterminer le statut des réfugiés qui exigent la mise en place d'institution responsable de l'asile bien déterminée. Ce décret-loi a été remplacé en 1989 par un autre décret-loi.

1037. Nous avons aussi constaté que ce décret-loi de 1989 n'a rien apporté de spécial dans la procédure d'asile au Burundi, d'autant plus que, comme celui qu'il a précédé, il n'a pas conduit à la mise en place d'un mécanisme national responsable de l'asile. Ce n'est que la loi de 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés au Burundi qui a conduit à la mise en place des institutions chargées de l'asile au Burundi. À partir de cette loi, l'ONPRA a été mis en place en tant qu'une structure technique chargée de la gestion de l'asile et de la protection des réfugiés et apatrides, tandis que la CCER et le CR étaient deux instances chargées de la détermination du statut de réfugié. Nous avons abouti au constat que même si, formellement, cette procédure se conformait aux recommandations du Comité exécutif du HCR qui précise qu'il devrait y avoir un service bien déterminé spécialement chargé d'examiner les demandes de statut de réfugié et de prendre une décision en premier ressort et un autre chargé du recours, les lacunes ne manquaient pas. Cette procédure n'offrait pas suffisamment de garanties au demandeur d'asile et le recours en cas de décision défavorable (décision prise par la CCER) n'était pas effectif.

1038. Nous avons aussi analysé la procédure d'asile telle que conçue par la loi de 2021 sur l'asile et la protection des réfugiés. Dans cette loi, à part la procédure d'accueil et d'enregistrement des demandeurs d'asile qui a été confiée à la police alors qu'auparavant cette tâche revenait à l'ONPRA, les autres structures qui interviennent dans la détermination du statut de réfugié sont restées inchangées.

1039. La Convention de Genève de 1951 et le protocole de New York de 1967 n'ayant donné aucune orientation sur la procédure applicable dans la détermination du statut de réfugié, nous avons analysé les procédures d'asile applicables en fonction de la tradition civiliste ou de la *common law* tant au niveau africain qu'au niveau européen et américain pour voir si ces systèmes juridiques exercent une influence dans la mise en place des procédures d'asile. Le

constat a été que chaque pays met en place une procédure d'asile qu'il juge convenable, indépendamment du système juridique auquel il est rattaché.

1040. Ce chapitre a été terminé par l'analyse du droit au recours effectif. Après le parcours de la DUDH, des textes onusiens contraignants, de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, de la jurisprudence des organes prévus par le Conseil de l'Europe et de la Directive procédure au niveau européen ; nous sommes arrivé à la conclusion que pour qu'un recours soit effectif, il doit être exercé devant un organe qui offre les garanties d'indépendance et d'impartialité ; il doit être exercé de préférence devant les juridictions nationales ; il doit être efficace et offrir des perspectives de réussite ou être capable de remédier à la situation litigieuse ; il doit être matériellement accessible ; il doit offrir des garanties procédurales suffisantes ; il doit permettre d'empêcher des conséquences irréversibles ; l'examen prescrit doit être suffisant pour remédier aux griefs défendables. Nous avons alors constaté que le recours exercé par les demandeurs d'asile devant le CR au Burundi n'est pas effectif. Pour corriger cette lacune, nous avons appelé le législateur burundais à mettre dans la procédure actuelle d'asile une instance juridictionnelle en créant une chambre spécialisée au sein de la Cour administrative ou en attribuant la compétence du recours de tous les étrangers en général, dont les réfugiés, à cette cour qui a normalement la compétence pour censurer les décisions de l'administration.

1041. Dans les développements qui vont suivre, nous allons confronter le cadre légal sur la protection des réfugiés au Burundi aux données empiriques récoltées sur terrain pour voir s'il y a réellement appropriation dans la protection des réfugiés.

CHAPITRE III : ACCUEIL DES RÉFUGIÉS

1042. L'État est le premier et principal organe dans la protection des réfugiés. Ainsi, en ratifiant la Convention de Genève portant statut des réfugiés, les États contractants s'engagent à coopérer avec le HCR, 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[1183]. Les États contractants s'engagent également à leur fournir dans la forme appropriée les informations et les données statistiques demandées relatives au statut des réfugiés ; à la mise en œuvre de cette Convention ; et aux lois, règlements et décrets, qui sont ou entreront en vigueur en ce qui concerne les réfugiés[1184]. Nous voyons ici que la première appropriation dans la protection des réfugiés passe à travers la mise en place des lois nationales conformes aux normes et aux standards internationaux contenus dans les textes internationaux et régionaux et dans le guide et les procédures du HCR. Il ne peut pas y avoir une parfaite appropriation si les normes appliquées ne sont pas conformes à ces principes. La première partie a été, on ne pleut plus clair à ce sujet.

1043. Après le cadre légal, il faut mettre en place le mécanisme national d'asile. Si la loi est en place, un mécanisme de suivi est impératif. Il faut souligner que la procédure d'asile constitue le garant de l'application effective de la Convention relative au statut des réfugiés[1185]. Le principal mécanisme mis en place en matière d'asile au Burundi est l'ONPRA.

1044. Cet office a entre autres missions d'élaborer des programmes d'action en faveur des réfugiés et apatrides[1186] et d'assurer la liaison avec le HCR et les autres partenaires impliqués dans la gestion des demandeurs d'asile, des réfugiés et des apatrides[1187].

1045. Cet office n'a pas été épargné par les conséquences liées à la pandémie de Covid-19[1188], une maladie qui a perturbé le mouvement migratoire en général et la demande d'asile en particulier. En effet, pour limiter la propagation de cette maladie, presque tous les pays du monde ont procédé systématiquement à la fermeture des frontières et au confinement partiel ou total de leur population. Ainsi, pour les personnes contraintes de fuir la violence ou la persécution, les manœuvres de traverser la frontière pour chercher refuge dans un autre pays étaient très difficiles, voire impossibles. Une section sera consacrée à l'analyse des conséquences que cette pandémie a provoquées dans le fonctionnement quotidien de l'ONPRA.

1046. Ce chapitre procédera alors à l'analyse de ce mécanisme de protection des réfugiés au Burundi qu'est l'ONPRA et l'impact que la pandémie de Covid-19, une crise parmi tant d'autres, a causé à son fonctionnement avant de confronter les théories liées à ce mécanisme à

[1183] Convention de Genève portant statut des réfugiés, art. 35, § 1.
[1184] *Id.*, § 2.
[1185] V. CHETAIL, Migration, droits de l'homme et souveraineté : le droit international dans tous ses états, *op.cit.*, p. 110.
[1186] Décret n° 100/069 du 30 mai 2022 précité, art. 10, al.2.
[1187] *Id.*, art. 10, al. 3.
[1188] Coronavirus Disease 2019.

la réalité de terrain. C'est à partir de cette réalité de terrain que nous montrerons concrètement l'accueil réservé aux réfugiés reconnus au Burundi.

Section 1 : ONPRA, une institution de protection administrative et juridique des réfugiés

1047. Les États doivent, en plus d'adhérer aux instruments de défense du droit international des réfugiés, instaurer des systèmes d'asile nationaux qui leur permettent de répondre de manière prévisible aux afflux de réfugiés et de limiter les risques d'abus[1189].

1048. En fonction du contexte, la démarche la plus appropriée peut consister à adhérer d'abord à la Convention de 1951 ou au Protocole de 1967, puis à instaurer un système d'asile national et à mettre en place les institutions nécessaires. Dans d'autres circonstances, il sera préférable d'établir d'abord la législation nationale et les institutions correspondantes de protection des réfugiés, fondées sur les obligations de non-refoulement découlant du droit international des droits de l'homme, l'adhésion à la Convention de 1951 et au Protocole de 1967 intervenant ultérieurement[1190].

1049. L'État burundais est avant tout partie à la Convention de Genève de 1951 en 1963 et a mis en place le système d'asile et le mécanisme national de protection des réfugiés quarante-cinq ans après (en 2008). C'est l'étude de ce mécanisme mis en place (l'ONPRA) qui va nous occuper tout au long de cette section.

1050. D'entrée de jeu, il y a lieu de signaler qu'étudier l'ONPRA revient tout d'abord à analyser sa nature juridique, sa structure et son rôle.

§ 1. Nature juridique de l'ONPRA

1051. Après la lecture de l'article 2 du décret n° 100/069 du 30 mai 2022 portant organisation, missions et fonctionnement de l'ONPRA, nous remarquons que cet office jouit d'une autonomie administrative et financière. Ceci nous appelle à penser alors à propos de la nature juridique de l'ONPRA. Est-il un établissement à caractère public ?

1052. D'entrée de jeu, nous allons préciser le sens des termes « établissement public ». Il s'agit d'une personne morale de droit public distincte de l'administration qui l'a créé. Il est doté d'une autonomie de gestion notamment financière[1191]. Cette autonomie est la conséquence de la

---

[1189] HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 56.
[1190] *Id.*, p. 61.
[1191] N. KADA, « Établissement public », dans : Nicolas Kada éd., *Dictionnaire d'administration publique.* FONTAINE, Presses universitaires de Grenoble, « Droit et action publique », 2014, p. 203, disponible à l'adresse https://www.cairn.info/dictionnaire-d-administration-publique--9782706121371-page-203.htm, (consulté le 28 mars 2023) ; La définition de l'établissement public est aussi disponible à l'adresse https://www.toupie.org/Dictionnaire/Etablissement_public.htm, (consulté le 28 mars 2023).

personnalité juridique qui lui est accordée[1192]. La réponse à la première question est non, l'ONPRA n'est pas un établissement à caractère public, car c'est la loi qui qualifie un établissement public comme tel. Ce rôle revient au législateur[1193]. Quelle est alors la véritable nature juridique de cet office ?

1053. La réponse à cette question exige d'abord un éclairage sur la façon dont le service public est géré. Il en existe essentiellement deux formes de gestion. Le service public peut être géré directement par la personne titulaire de la compétence (c'est la régie) ou le service public peut être géré par une personnalité juridique autonome (c'est l'établissement public). Un service public est géré en régie lorsque la collectivité le gère elle-même avec ses propres moyens financiers et en matériel, avec ses propres agents. La régie n'a donc normalement aucune personnalité juridique. Lorsqu'une commune gère un service public en régie, cela signifie que le service compétent pour mener à bien l'activité emprunte la personnalité de la commune, et que les moyens en matériel et en personnel sont ceux de la commune. Cette régie est également dépourvue d'autonomie financière. Elle ne gère pas de recettes propres et les dépenses engagées ne sont pas distinctes du reste des dépenses de la collectivité. Pour les services de l'État, la régie est utilisée pour la gestion du service public de la justice, les impôts, la défense nationale… Il existe deux formes de régies. La première est dite régie simple alors que la seconde est qualifiée de régie autonome. On parle de la régie simple lorsque c'est la collectivité qui gère directement le service en prélevant sur son budget les moyens financiers, et en utilisant ses propres moyens en matériel et en personnel. Toutes les dépenses engagées sont imputables au budget de la collectivité. Quant à la régie autonome, c'est lorsqu'elle bénéficie d'une certaine autonomie financière sans pour autant disposer de la personnalité morale. L'avantage d'une telle formule est de doter certains services d'un budget autonome. À côté de la régie autonome, il existe également la régie personnalisée. Elle est dotée d'une personnalité morale propre. Elle constitue en réalité un mode de gestion proche de l'établissement public, mais soumis à un régime juridique spécifique[1194].

1054. À partir de ce qui précède, comme l'ONPRA jouit d'une autonomie administrative et financière[1195] et qu'il est placé sous la tutelle du ministre ayant la gestion des réfugiés et apatrides dans ses attributions[1196], nous nous rendons compte qu'il n'est pas géré en régie simple. L'on peut alors penser à une gestion en régie autonome qui exige une certaine autonomie financière, mais là aussi, comme l'ONPRA a une autonomie administrative et financière, cette nature juridique ne lui est pas adaptée. Si nous nous référons au décret régissant cet office ainsi qu'au décret qui régit le ministère de l'Intérieur, du développement

---

[1192] Information disponible à l'adresse https://cours-de-droit.net/lautonomie-administrative-et-financiere-de-la-collectivite-locale/#gsc.tab=0, (consulté le 28 mars 2023).
[1193] Information disponible à l'adresse https://etudes.cjfa.eu/lessons/lecon-2-personnes-publiques-et-autorites-administratives/, (consulté le 28 mars 2023).
[1194] Les modes de gestion des services publics disponible à l'adresse : https://www.wikiterritorial.cnfpt.fr/xwiki/bin/view/vitrine/Les%20modes%20de%20gestion%20des%20services%20publics%20, (consulté le 28 mars 2023).
[1195] Décret n° 100/069 du 30 mai 2022 précité, art. 2, § 2.
[1196] *Id.*, art. 3.

communautaire et de la sécurité publique[1197] dont il relève, nous constatons qu'il est géré en régie personnalisée. Mais il y a lieu de souligner que l'autonomie financière qui lui a été confiée n'est pas effective, car comme nous l'a confié le coordonnateur de cet office dans l'entretien que nous avons mené avec lui, « *Tout le budget de fonctionnement de l'ONPRA vient du HCR : les véhicules, le carburant, les papiers, bref tout ce qui est lié à la finance de l'ONPRA. L'État du Burundi loue les bâtiments dans lesquels travaille l'ONPRA à son siège, mais les bureaux sur terrain sont loués par le HCR. Et pour construire les camps des réfugiés, c'est l'État du Burundi qui donne le terrain sur lequel construire. Le budget pour la construction de ces camps, c'est le HCR qui s'en occupe* »[1198].

1055. Après l'analyse de la nature juridique de l'ONPRA, voyons ce qu'il en est avec sa structure.

§ 2. Structure de l'ONPRA

1056. Au niveau structurel, l'ONPRA comprend quatre cellules chargées respectivement de la protection internationale, de l'administration et de la sécurité des camps, de la gestion des camps ainsi que de l'administration et finances[1199]. À leur tour, les cellules sont subdivisées en poste. La cellule chargée de la protection internationale comprend un poste d'officiers de protection, un poste d'administration de la base de données, un poste d'archivage de la documentation ainsi qu'un Centre de Conseils et d'Orientation des Réfugiés, « CCOR » en sigle[1200].

1057. La cellule chargée de l'administration et de la sécurité des camps comprend un poste d'antennes et un poste d'administrateur de camp[1201]. La cellule chargée de la gestion des camps comprend un poste de gestion des camps et un poste de monitoring[1202]. Enfin, la cellule chargée de l'administration et finances comprend un poste de logistique ainsi qu'un poste de comptabilité[1203].

1058. L'ONPRA est dirigé par un coordonnateur nommé par décret sur proposition du ministre ayant la gestion des réfugiés et apatrides dans ses attributions[1204]. Le coordonnateur de l'ONPRA a pour mission de coordonner toutes les activités des cellules[1205]. À leur tour, les cellules sont dirigées par les chefs de cellules qui sont nommés par ordonnance du ministre ayant la gestion des réfugiés et apatrides dans ses attributions[1206]. Quant aux chefs de poste, ils

---

[1197] Décret nº 100/176 du 21 juillet 2021 portant modification du décret nº 100/ 082 du 12 octobre 2020 portant missions, organisation et fonctionnement du ministère de l'intérieur, du développement communautaire et de la sécurité publique.
[1198] Entretien avec le coordonnateur de l'ONPRA, 28 février 2022.
[1199] Décret n° 100/069 du 30 mai 2022 précité, art. 5.
[1200] *Id.*, art. 6.
[1201] *Id.*, art. 7.
[1202] *Id.*, art. 8.
[1203] *Id.*, art. 9.
[1204] *Id.*, art. 26.
[1205] *Id.*, art. 27.
[1206] *Ibid.*

sont recrutés par le ministre ayant la gestion des réfugiés et apatrides dans ses attributions et mis à la disposition du coordonnateur de l'ONPRA pour signature du contrat de travail.

1059. La structure prévue par le décret de 2022 portant sur l'organisation, les missions et le fonctionnement de l'ONPRA est très détaillée si on la compare à celle prévue par l'ordonnance de 2008 portant sur la création de ce même office. En effet, à part l'article 4 de cette ordonnance qui disposait que l'ONPRA jouit d'une personnalité administrative et financière et qu'il est dirigé par un coordonnateur assisté par deux conseillers respectivement chargés de la protection internationale et de l'administration et gestion, les autres dispositions ne traitaient que des missions de cet office et de son autorité hiérarchique. Soulignons que cette ordonnance ne comptait que six articles alors que le décret de 2022 en compte trente-cinq.

1060. Après l'analyse de la structure de l'ONPRA, voyons donc ses principales missions.

§ 3. Missions de l'ONPRA

1061. Étant une structure technique chargée de la gestion de l'asile et de la protection des réfugiés et apatrides, l'ONPRA assume beaucoup de missions. Le décret de 2022 portant sur son organisation, ses missions et son fonctionnement en répertorie vingt. Nous les avons regroupées en quatre catégories. En premier lieu, il y a les missions liées à son fonctionnement quotidien ; en deuxième lieu, il y a celles liées aux dossiers des demandeurs d'asile et des réfugiés ; en troisième lieu, il y a celles liées à son intervention à l'endroit des réfugiés et des demandeurs d'asile se trouvant dans les différents camps pour réfugiés dont regorge le Burundi, dans le centre de transit et en milieu urbain et en quatrième et dernier lieu viennent les missions liées à sa collaboration avec les autres partenaires dans la protection des réfugiés.

1062. Sur le plan administratif, l'ONPRA gère quotidiennement les moyens mis à sa disposition[1207] ; élabore les programmes d'action en faveur des réfugiés et apatrides[1208] ; prépare et signe le règlement d'ordre intérieur de l'ONPRA[1209] et celui des camps des réfugiés[1210].

1063. En ce qui concerne le traitement des dossiers des demandeurs d'asile et des réfugiés , l'ONPRA joue le rôle de secrétariat de la CCER et du CR dans les matières relevant de son domaine[1211] ; étudie et prépare les dossiers techniques de demande de statut de réfugié et de recours et les transmettre avec des avis à la CCER ou au CR[1212] ; transmet aux autorités concernées les décisions et les considérations de la CCER et du CR[1213] ; notifie aux demandeurs d'asile les décisions de la CCER et du CR[1214] ; tient et conserve les dossiers de la CCER et du

[1207] Décret n° 100/069 du 30 mai 2022 précité, art. 10, al. 15.
[1208] *Id.*, art. 10, al. 2.
[1209] *Id.*, art. 10, al. 19.
[1210] *Id.*, art. 10, al. 20.
[1211] *Id.*, art. 10, al. 1.
[1212] *Id.*, art. 10, al. 9.
[1213] *Id.*, art. 10, al. 10.
[1214] *Id.*, art. 10, al. 12.

CR sur les matières relevant de son domaine[1215] et donne les rapports périodiques des activités de la CCER et du CR au ministre ayant la gestion des demandeurs d'asile, des réfugiés et des apatrides dans ses attributions et aux organisations chargées du respect des Conventions sur la protection internationale des réfugiés[1216].

1064. Pour ce qui est de ses missions au niveau des camps pour réfugiés, du centre de transit et en milieu urbain, l'ONPRA intervient en faveur du respect effectif des principes de protection internationale et du droit humanitaire auprès des instances politiques, administratives, judiciaires, sanitaires, politiques et militaires du pays[1217] ; coordonne les interventions en matière de protection et d'assistance humanitaire aux demandeurs d'asile et aux réfugiés[1218] ; assure l'administration et l'exécution des programmes d'action en faveur des réfugiés dans les camps et en milieu urbain[1219] ; délivre les attestations de composition familiale qui donnent accès à l'assistance du réfugié[1220] ; tient et actualise, conjointement avec le Commissariat général des migrations, la base de données des demandeurs d'asile, des réfugiés et apatrides par interconnexion[1221] et assure l'administration des camps de transit ou des réfugiés en collaboration avec d'autres partenaires[1222].

1065. Quant à la collaboration avec les autres partenaires, l'ONPRA assure la liaison avec le HCR et les autres acteurs impliqués dans la gestion des demandeurs d'asile, des réfugiés et des apatrides[1223]. L'ONPRA assure la consultation permanente avec le HCR, afin de se tenir constamment informé des nouvelles évolutions et orientations des principes généraux en matière de droit d'asile et de protection internationale[1224]. L'ONPRA initie aussi et met en œuvre la politique d'asile vers la recherche de solutions durables aux problèmes des réfugiés, telles que le rapatriement librement consenti, l'intégration locale ou la réintégration, la réinstallation ainsi que leur organisation[1225] et participe au processus de recherche de solutions durables[1226].

1066. Selon le Guide du HCR pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, le partenariat avec les organisations non gouvernementales est au cœur de la méthode utilisée par le HCR pour exécuter son mandat. Ce partenariat repose sur les principes d'égalité, de transparence, d'orientation sur les résultats, de responsabilité et de complémentarité[1227]. Ce partenariat est beaucoup plus porté vers les ONG nationales et cette

---

[1215] Décret n° 100/069 du 30 mai 2022 précité, art. 10, al. 11.
[1216] *Id.*, art. 10, al. 18.
[1217] *Id.*, art. 10, al. 5.
[1218] *Id.*, art. 10, al. 6.
[1219] *Id.*, art. 10, al. 7.
[1220] *Id.*, art. 10, al. 13.
[1221] *Id.*, art. 10, al. 14.
[1222] *Id.*, art. 10, al. 16.
[1223] *Id.*, art. 10, al. 3.
[1224] *Id.*, art. 10, al. 4.
[1225] *Id.*, art. 10, al. 8.
[1226] *Id.*, art. 10, al. 17.
[1227] HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 51.

collaboration revêt une importance vitale pour répondre aux besoins des populations victimes du déplacement et d'un conflit. Le HCR travaille à présent avec plus de 700 ONG en tant que partenaires recevant des fonds[1228]. Les partenariats locaux du HCR permettent à l'Organisation de bénéficier d'une présence inégalée sur le terrain. Trois quarts de ces ONG partenaires sont des organisations locales qui fournissent à la fois une expertise locale et la capacité de devenir rapidement opérationnelles dans les situations d'urgence. Les ONG sont aussi des avocates efficaces en matière de protection et de mobilisation des ressources[1229]. James C. Simeon précise que :

"NGO involvement in the world of refugee affairs is taken as given in the 1950 UN Statute establishing the UNHCR. The UNHCR is to establish contact with NGOs and facilitate their coordination"[1230].

1067. À partir des entretiens que nous avons menés, nous avons pu répertorier les ONG qui opèrent dans la protection des réfugiés au Burundi. Il s'agit de la GVC (*Gruppo di Volontariato Civile*) qui s'occupe des soins de santé ; du JRS (*Jesuit Refugee Service*) qui prend en charge la scolarisation des enfants ; du COPED (Conseil pour l'Éducation et le Développement) qui se soucie de l'eau, l'assainissement, les abris, l'environnement et l'énergie dans les camps pour réfugiés ; de l'IRC (*International Rescue Committee*) qui prend soin des personnes à besoins spécifiques, de l'accès à la justice, de l'autonomisation ainsi que de l'énergie en fournissant les briquettes pour la cuisson ; de *Save the children* qui se consacre à la protection de l'enfance, la prise en charge en cas de violences basées sur le genre et la mobilisation communautaire ; de la CARITAS qui s'attache à la distribution des vivres ; de la Croix-Rouge qui veille sur le rétablissement des liens familiaux ; de *Help a child* qui se préoccupe de la distribution de la nourriture dans les camps du Nord ; *Icirore c'Amahoro* qui s'intéresse au suivi des dossiers judiciaires concernant les réfugiés[1231].

1068. Comme nous l'avons souligné au niveau de la structure de l'ONPRA, ces missions sont exécutées par quatre cellules qui constituent des sous structures de cet office.

1069. En peu de mots, cette section portant sur l'institution de la protection administrative et juridique des réfugiés qu'est l'ONPRA a étudié la nature juridique de cet office. Il s'agit d'un service public géré en régie personnalisée.

1070. Nous avons aussi présenté la structure de l'ONPRA. Il comprend quatre cellules chargées respectivement de la protection internationale, de l'administration et de la sécurité des camps, de la gestion des camps ainsi que de l'administration et finances.

[1228] HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 51.
[1229] *Id.*, p. 52.
[1230] J. C. SIMEON, *op.cit.*, p. 302.
[1231] Nous avons tiré cette liste des entretiens menés avec le coordonnateur adjoint chargé de la gestion des camps, l'administrateur du camp Kavumu, l'administrateur du camp Musasa, le responsable du projet de COPED opéré dans les camps ainsi que le responsable de CUCOR.

1071. Quant à ses missions, nous avons montré que l'ONPRA assume beaucoup de fonctions qui peuvent être regroupées en quatre catégories, à savoir les tâches liées à son fonctionnement quotidien, celles liées aux dossiers des demandeurs d'asile et des réfugiés, celles liées à son intervention à l'endroit des réfugiés et des demandeurs d'asile ainsi que celles liées à sa collaboration avec les autres partenaires dans la protection des réfugiés.

1072. Après l'analyse de l'institution burundaise de protection des réfugiés, voyons l'impact que la pandémie de Covid-19 a causé sur son fonctionnement.

Section 2 : Impact de la pandémie de Covid-19 sur la procédure d'asile au Burundi

1073. La survenance d'une crise peut entrainer un impact non moins important sur la procédure d'asile. À titre illustratif, la pandémie de Covid-19 a perturbé le mouvement migratoire en général et la demande d'asile en particulier, non seulement au Burundi, mais aussi dans tous les pays du monde. Depuis le mois de mars 2020, tous les gouvernements du monde entier ont cherché des moyens pour limiter la propagation de cette maladie. Entre autres mesures adoptées, il y a eu la fermeture des frontières entre les pays et le confinement partiel ou total à l'intérieur des pays. Ces mesures ont restreint la liberté de circulation des populations et empêché le mouvement migratoire à l'intérieur et à l'extérieur des pays. Ainsi, pour les personnes contraintes de fuir la violence ou la persécution, la traversée de la frontière pour chercher refuge dans un autre pays était très difficile, voire impossible. De plus, l'accès aux procédures d'asile et à d'autres droits permettant de protéger les demandeurs d'asile vulnérables a été considérablement réduit au fur et à mesure que les pays ont réagi à cette pandémie.

1074. Cette section analysera, à titre illustratif, l'impact qu'a causé cette pandémie sur la demande d'asile en général et au Burundi en particulier.

§ 1. Impact du Covid-19 sur les demandeurs d'asile

1075. La majorité des réfugiés présents au Burundi proviennent de la RDC, essentiellement de l'Est. En effet, plusieurs groupes armés dont les maï-maï et autres se multiplient à l'Est du Congo[1232]. On compte environ 120 groupes armés dans les seules provinces du Nord et du Sud Kivu, dont la plupart de petite taille et principalement ethnocentriques. De plus en plus d'entre eux, néanmoins, sont empêtrés dans un réseau instable de coalitions, comprenant parfois des réseaux politiques et commerciaux plus larges[1233]. Les actions de ces groupes rebelles entraînent souvent des déplacements forcés des populations qui se sentent menacées. De ce fait,

---

[1232] M. BELAID, *Les mobilisations armées à l'Est de la République démocratique du Congo : dynamiques sociales d'une pratique ordinaire*. *Critique internationale*, 2019, nº 1, pp. 31-49 ; G. MATHÉ, *Sécurité, gouvernance rebelle et formation de l'État au Kivu, République Démocratique du Congo (2004–2013)*, 2018. Thèse de doctorat. Université de Lausanne, Faculté des sciences sociales et politiques.

[1233] J. STEARNS et C. VOGEL, *The Landscape of Armed Groups in Eastern Congo Fragmented, politicized networks*, December 2017, disponible sur: https://www.researchgate.net/publication/322629376_The_Landscape_of_Armed_Groups_in_Eastern_Congo_Fragmented_politicized_networks, (consulté le 25 juillet 2022).

certaines personnes en provenance de la RDC traversent la frontière avec le Burundi pour y chercher refuge.

1076. Depuis 2020, la pandémie de Covid-19 a freiné ce mouvement même si les guerres se poursuivaient dans cette région. Selon le Bureau conjoint des Nations Unies aux droits de l'homme en RDC (BCNUDH)[1234], entre le 1er octobre 2019 et le 31 mai 2020, au moins 530 civils ont été tués par des groupes armés en Ituri, dont 375 depuis le pic des violences en mars 2020. Cette population coincée dans ces combats ne pouvait pas franchir la frontière pour chercher asile au Burundi, car, depuis le déclenchement de l'épidémie de Covid-19, tous les gouvernements du monde entier cherchaient tous les moyens pour limiter la propagation de cette maladie en fermant leurs frontières.

1077. Ainsi, en tentant d'entrer dans un pays tiers au cours de cette période de fermeture des frontières, les réfugiés étaient soumis au risque de refoulement. Ils étaient renvoyés dans leur pays d'origine et se trouvaient confrontés aux dangers qu'ils tentaient de fuir. Or, le principe de non-refoulement est un principe universel qui ne souffre d'aucune exception. Il s'impose à tous les pays du monde sans exception aucune. Il est vrai, les États ont la souveraineté sur leurs territoires et leurs frontières, et cela se comprend qu'en cas de pandémie, ils adoptent des mesures supplémentaires pour limiter la propagation du virus. Mais ces mesures ne peuvent pas aller jusqu'à violer le principe intangible de non-refoulement.

1078. Les États étaient donc tenus, non seulement d'accomplir leur devoir constitutionnel de protéger leurs populations contre la pandémie de Covid-19, mais aussi d'honorer leurs obligations conventionnelles et morales envers les personnes réfugiées sur leur territoire en leur apportant aide et assistance[1235]. C'est une tâche difficile, mais ça vaut de la peine.

§ 2. Covid-19 au Burundi

1079. Au Burundi, depuis le 21 mars 2020, le Gouvernement a, à travers le communiqué numéro 720/CAB/0710/2020, annoncé la suspension de tous les vols vers et en provenance de l'Aéroport international Melchior Ndadaye de Bujumbura jusqu'à nouvel ordre[1236] pour limiter la propagation de la pandémie de la Covid-19. Pour ce qui concerne la circulation par voie terrestre à partir du Burundi, les frontières qui ont été fermées sont celles du côté rwandais et de la RDC. Par contre, la frontière avec la Tanzanie est restée ouverte. Il n'y a pas eu de confinement au Burundi. Seules les mesures de prévention des infections ont été prises. Il s'agissait notamment de l'hygiène des mains, l'étiquette respiratoire et la distanciation sociale. La population a été informée qu'appliquer ces mesures tous les jours et régulièrement était essentielle pour rester en bonne santé. Des procédures opérationnelles standardisées sur la détection, la notification et la gestion des cas suspects de Covid-19 et de la Maladie à Virus

---

[1234] ONU Info, disponible à l'adresse https://news.un.org/fr/story/2020/06/1070292, (consulté le 16 avril 2021).
[1235] M. LOULICHKI, « L'humanitaire, maillon faible de la gestion de la Covid-19 en Afrique. », *Policy Brief. Policy Center for the New South*, 2020, p. 5.
[1236] Cette mesure a été levée par le communiqué numéro 1 du 02 novembre 2020 à travers lequel le gouvernement du Burundi a annoncé la reprise des opérations des vols commerciaux à partir du 8 novembre 2020.

Ébola (MVE) pour les points d'entrée terrestres, maritimes et aéroportuaires ont été mises en place afin de renforcer le lien entre l'immigration et le contrôle des maladies infectieuses.

§ 3. Conséquences du Covid-19 sur les migrations

1080. Notre analyse se focalise sur la frontière avec la RDC étant donné que plus de 95 % des réfugiés présents Burundi proviennent de ce pays. Pour ce qui est du mouvement migratoire, l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM) au Burundi, dans ses bulletins, a souligné que le mouvement migratoire entre le Burundi et la RDC était, dès le début de l'année 2020, comme suit : en janvier 2020, il y avait 43 654 mouvements observés aux quatre points de surveillance des flux ; 78 % des mouvements étaient des ressortissants de la RDC, 18 % des Burundais et 4 % d'autres nationalités. 51 % étaient des mouvements sortants et 49 % étaient des mouvements entrants ; 40 % des déplacements ont été effectués pour rentrer au domicile du voyageur et 35 % pour des visites familiales[1237]. En mars 2020, 28 348 mouvements étaient observés aux quatre points de passage non officiels avec 71 % de ressortissants de la RDC, 26 % de ressortissants burundais et 3 % d'autres nationalités. La plupart de ces mouvements (52 %) étaient des flux sortants du Burundi et 48 % des flux entrants. 47 % de l'ensemble des mouvements concernaient le retour à la résidence habituelle, 27 % des visites familiales et 12 % des raisons économiques. En raison du Covid-19, aucun mouvement de la population n'a été observé au cours du mois d'avril 2020 aux quatre points de passage habituels suite aux fermetures des frontières. En mai de la même année, malgré la décision de restriction de mouvement, quelques mouvements étaient observés aux deux points situés le long des postes frontières officiels, Rubenga et Ruhwa. 85 % de ces mouvements étaient effectués par des Burundais et 15 % par des ressortissants de la RDC. Parmi les mouvements observés, 86 % étaient des hommes et 14 % des femmes. 52 % de l'ensemble des mouvements transfrontaliers étaient effectués pour des raisons économiques et 25 % des mouvements étaient effectués pour retourner à la résidence du voyageur. La plupart des mouvements (53 %) étaient effectués à pied[1238].

1081. À travers ces données qui retracent le mouvement migratoire entre le Burundi et la RDC de janvier à juin 2020, nous constatons que la fermeture des frontières à cause de la pandémie de Covid-19 a freiné la migration entre ces deux pays. Parmi ces migrants figurent les réfugiés. Or, l'Est de la RDC était et est toujours en insécurité suite aux groupes rebelles qui y opèrent. La population de cette région qui demandait asile auparavant au Burundi se trouvait ainsi dans la crainte perpétuelle d'être soumise à la persécution sans moyens de s'en sortir.

[1237] OIM Burundi, bulletin janvier-mars 2020, disponible à l'adresse : https://www.iom.int/sites/default/files/mission_newsletter/file/oim_burundi_bulletin_jan-mars_2020_-_fr.pdf, (consulté le 19 juillet 2021).

[1238] OIM Burundi, bulletin avril-juin 2020, disponible à l'adresse : https://www.iom.int/sites/default/files/mission_newsletter/file/oim_burundi_bulletin_avril_-_juin_2020_-_fr.pdf ; Voir aussi Réouverture de la frontière terrestre entre la RDC et le Burundi, disponible à l'adresse https://information.tv5monde.com/video/rdc-douche-froide-la-reouverture-de-la-frontiere-terrestre-avec-le-burundi, (Consulté le 19 juillet 2021).

1082. Les rapports annuels de l'ONPRA montrent que la demande d'asile a sensiblement diminué au Burundi dès l'année 2020. En effet, en 2019, cet office a enregistré 3 170 ménages de 12 341 individus composant les demandeurs d'asile dont la plupart en provenance de la RDC. Cependant, en 2020, seuls 799 ménages de 2794 individus de demandeurs ont été enregistrés. Soulignons que la grande partie des enregistrements effectués en 2020 se rapportaient de janvier à mars. Au cours du second semestre 2020, seules quatre familles de six personnes ont été enregistrées[1239].

1083. À partir des développements qui précèdent, nous remarquons que la pandémie de covid-16 a réduit considérablement les demandes d'asile au Burundi. Cela n'allait pas sans conséquences pour les personnes qui demandaient asile au Burundi auparavant. Comme la région d'origine de la grande partie des demandeurs d'asile qui arrivent au Burundi (Est de la RDC) est souvent en insécurité, nous nous demandons alors le sort qui était réservé à cette population. Même au cours de la période de fermeture des frontières suite au Covid-19, il y a eu des combats dans cette région qui ont entraîné beaucoup de morts (rapport du Bureau conjoint des Nations Unies aux droits de l'homme en RDC[1240]). Ainsi, soit les personnes de cette région cherchaient la protection ailleurs dans leur pays (personnes déplacées internes), soit elles périssaient dans ces combats. Il est très clair ici que la fermeture stricte des frontières était une entrave à l'exercice du droit d'asile par les réfugiés. Les demandeurs d'asile étaient les premières victimes de ce mode de gestion de la pandémie de Covid-19 en les bloquant dans les zones à risque. Cela impliquait plus de morts. Or, il existait des moyens de prévention de la contamination (test, mesures d'hygiène) et même des traitements en cas de maladie. Il fallait alors prévoir des mesures d'exception aux frontières pour l'accueil des réfugiés, même en temps de Covid-19.

1084. Comme l'a souligné le Comité exécutif du HCR dans sa « Note sur la protection internationale », cette fermeture des frontières suite à la pandémie de Covid-19 a remis en cause les normes fondamentales du droit des réfugiés, en particulier le droit de demander l'asile et le principe de non-refoulement[1241]. S'il est admis que les États ont le droit de prendre des mesures et des restrictions pour la bonne gestion de la santé publique et de la sécurité sanitaire, celles-ci doivent néanmoins être conformes au droit international et respecter ses principes fondamentaux ainsi que les obligations des États en la matière[1242].

[1239] Rapport sur les activités de l'Office national de protection des réfugiés et apatrides (ONPRA).

[1240] Rapport du bureau conjoint des nations unies aux droits de l'homme HCDH-MONUSCO, disponible à l'adresse https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/CD/DRC_Public_Report.pdf, (consulté le 22 juin 2022).

[1241] Nations Unies, Assemblée générale, Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire, Document A/AC.96/1200, 10 juillet 2020, p. 3, disponible à l'adresse https://undocs.org/fr/A/AC.96/1200, (consulté le 21 juillet 2021).

[1242] S. SELMA, "Pandémie du Covid-19 et droit international des réfugiés : vers une remise en cause du principe fondamental de non-refoulement ? *Covid-19 pandemic and refugees' international law: towards a questioning of the fundamental principle of non-refoulement?*", Revue Algérienne des Sciences Juridiques et Politiques, Vol 85, n° 20, 2020, p. 971.

1085. Tenant compte de l'évolution de la situation sanitaire suite à cette pandémie, le gouvernement du Burundi a ouvert, en date du 1er juin 2021, la frontière avec la RDC. La fermeture a duré presque un an et trois mois.

1086. Malgré cette réouverture, des difficultés subsistaient. En effet, pour traverser la frontière, les voyageurs devaient faire un test rapide du Covid-19. Du côté du Burundi, les frais de dépistage étaient fixés à 30 dollars pour les étrangers et 15 dollars pour les nationaux. C'est un prix qui a été jugé exorbitant par les passagers[1243]. Cela ne résolvait en rien le problème des demandeurs d'asile. En effet, comme les demandeurs d'asile fuient des fois sans aucune préparation, du coup, certains d'entre eux se trouvaient sans moyens pour se payer de tels frais exigés pour le dépistage.

1087. Comme le stipule l'article 33 de la Convention de Genève de 1951 portant statut des réfugiés, « 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 ». Cette disposition est par ailleurs reprise à l'article 40 de la loi burundaise de 2021 sur les migrations qui stipule que le principe de non-refoulement est appliqué à tout demandeur d'asile ou réfugié vers un pays où il craint sa persécution.

1088. Ainsi, tous les États du monde entier sont appelés, sous peine de se voir sanctionnés pour violation du principe de non-refoulement, à mettre en place les meilleures conditions d'accueil des demandeurs d'asile et en leur permettant l'accès à des procédures d'asile équitables et efficaces. Ils doivent, même au cours de cette période de pandémie de Covid-19 qui sévit encore dans certains pays, leur garantir le respect des droits fondamentaux jusqu'à ce qu'ils trouvent une solution durable à leur situation. En aucun cas, les États ne peuvent renvoyer les demandeurs d'asile vers des conditions dangereuses. Dans sa « Note sur la protection des migrants face à la pandémie de Covid-19 », le Comité international de la croix-rouge (CICR) souligne que quelle que soit la situation, les États doivent maintenir des voies ouvertes pour que les demandeurs d'asile puissent accéder à la protection internationale[1244].

1089. Il convient de noter que suite à cette pandémie de Covid-19, les autorités responsables de l'accueil des demandeurs d'asile dans tous les pays étaient tenues de leur donner des informations de santé sur cette maladie et les moyens de s'en protéger. Comme le soulignait le thème de la Journée mondiale 2021 du réfugié : « Ensemble, on se soigne, on apprend et on

---

[1243] Réouverture de la frontière terrestre entre le Burundi et la RDC, disponible à l'adresse https://www.voaafrique.com/a/r%C3%A9ouverture-de-la-fronti%C3%A8re-terrestre-entre-le-burundi-et-la-rdc/5914197.html, (consulté le 19 juillet 2021.

[1244] CICR, Genève, 8 avril 2020, « Note sur la protection des migrants face à la pandémie de Covid-19 », p. 4, disponible à l'adresse : https://www.icrc.org/fr/download/file/117873/fr_public_note_on_the_protection_of_migrants_in_the_face_of_the_covid-19_pandemic.pdf, (Consulté le 21 juillet 2021).

rayonne »[1245]. Les États étaient tenus d'inclure aussi dans les programmes de vaccination contre Covid-19 les réfugiés se trouvant sur leur sol. « Ce n'est qu'ensemble que nous pourrons mettre fin à cette pandémie et nous rétablir. Ce n'est qu'ensemble que nous pourrons relancer nos économies. Et alors, ensemble, nous pourrons tous revenir aux choses que nous aimons »[1246], a déclaré António Guterres, Secrétaire général de l'ONU.

1090. Plus particulièrement, le Gouvernement burundais était tenu de continuer à donner accès aux demandeurs d'asile en provenance de la RDC, et même éventuellement à d'autres qui désireraient demander asile au Burundi en leur garantissant l'accès à des procédures d'asile justes et équitables ; s'il le fallait, en rendant le test Covid-19 gratuit à ceux d'entre eux sans moyens pour payer ce test.

1091. Sommairement, dans l'analyse de cette section portant sur l'impact de la pandémie de Covid-19 sur la demande d'asile au Burundi, nous avons d'abord montré que depuis la déclaration par l'OMS que l'épidémie de Covid-19 est une pandémie, tous les pays du monde ont fermé leur frontière en vue d'endiguer la propagation de cette maladie. L'État burundais a fermé ses frontières en date du 21 mars 2020. Cette fermeture a limité considérablement les demandes d'asile alors que la région de la provenance de la plupart d'entre eux (Est de la RDC) était toujours en insécurité. Malgré la réouverture des frontières une année après, le prix pour le test Covid était exorbitant pour les demandeurs d'asile qui, parfois, fuyaient dans la précipitation totale, sans frais suffisants pour les dépenses éventuelles comme celle liée au test Covid. Nous avons terminé cette section en rappelant que le gouvernement burundais était tenu de rendre le test Covid-19 gratuit aux demandeurs d'asile.

Section 3 : Vie dans les camps des réfugiés : de la protection prévue par les textes tant internationaux que nationaux à l'épreuve du terrain

1092. Comme c'est l'ONPRA qui assure la gestion quotidienne des réfugiés, nous allons, dans les développements qui vont suivre, montrer les résultats de terrain en rapport avec cette gestion.

1093. Cette étude de terrain a été menée dans le but d'apporter un éclairage sur la manière dont les réfugiés se trouvant au Burundi vivent au quotidien et perçoivent les solutions durables à leur situation d'exil. Les entretiens récoltés révèlent la vie difficile menée quotidiennement par ces réfugiés et l'espoir de quitter cette vie tournée non pas vers leur pays d'origine, mais plutôt vers les pays de réinstallation. C'est pour cette raison qu'il y a, non seulement la nécessité d'améliorer les conditions de protection et d'assistance à leur endroit, mais aussi la nécessité de bien organiser les solutions durables pour eux.

[1245] Journée mondiale du réfugié 2022, disponible à l'adresse https://www.unhcr.org/fr/journee-mondiale-du-refugie.html, (consulté le 19 juillet 2021).
[1246] António Guterres, Secrétaire général de l'ONU, disponible à l'adresse https://www.un.org/fr/coronavirus/only-together-can-we-end-pandemic-and-recover, (consulté le 19 juillet 2021).

1094. Au total, 100 entretiens ont été menés (90 avec les réfugiés et 10 avec les responsables dans la protection des réfugiés. Avec les responsables de la protection des réfugiés, l'entretien s'est basé sur la façon dont ils travaillent quotidiennement : accueil des demandeurs d'asile, procédure de demande d'asile, vie des réfugiés aux camps, provenance des moyens logistiques et financiers, relations avec les partenaires, formations envers les administrateurs de détermination du statut de réfugié et nominations des membres des commissions. Par contre, l'entretien avec les réfugiés s'est basé sur la manière dont ils ont été accueillis depuis leur arrivée jusqu'au camp au niveau de : l'accueil, l'enregistrement, l'entretien, les instances d'asile, la prise de décision, la procédure de recours, la procédure après le refus du statut et de la vie au camp.

1095. Dans les développements de cette section, nous allons interpréter les résultats récoltés sur terrain sur la base des normes et des pratiques internationales en matière des réfugiés ainsi que sur la base de ce que prévoit la loi nationale en la matière.

§ 1. Structures d'accueil

1096. Le Guide du HCR pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux stipule que les demandeurs d'asile dans le besoin ont droit à des conditions d'accueil adéquates, qui répondent à leurs besoins essentiels et leur fournissent un niveau de vie décent en matière de santé et de bien-être, en attendant qu'une décision finale soit prise sur leur demande d'asile. Le fait de leur assurer un environnement sûr et digne est une composante nécessaire de procédures d'asile justes et efficaces[1247].

1097. Au Burundi, les demandeurs d'asile qui n'ont pas les moyens de se prendre en charge sont accueillis dans un centre de transit de Cishemere. C'est un centre qui accueille, depuis 2013, des demandeurs d'asile congolais. Il est situé dans la Province de Cibitoke, frontalière de la RDC et du Rwanda. Mais les demandeurs d'asile qui veulent s'installer en milieu urbain ont le libre choix.

1098. Comme ce centre de transit a ouvert ses portes en 2013, seuls 34,4 % des interviewés s'y sont installés. Cela s'explique aisément, car les réfugiés venus avant 2013 étaient obligés de vivre dans des endroits différents, en milieu urbain, en attendant la reconnaissance de leur statut[1248]. Certains d'entre eux logeaient même à la belle étoile, sur les terrains ou devant les bureaux, comme le montre le tableau ci-dessous.

[1247] HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 66 ; Conclusions du Comité exécutif du HCR n° 22 (XXXII) *Protection des personnes en quête d'asile en cas d'arrivées massives* et n° 93 (LIII) *Accueil des demandeurs d'asile dans le cadre des différents systèmes d'asile.*

[1248] P. MPABANSI, "Congolese Refugees in Burundi: Challenges and Future Prospects", *op.cit.*, p.290.

Tableau 7. Effectif des interviewés en fonction de leur lieu d'accueil à l'arrivée

Lieu d'accueil	Fréquence	Pourcentage
Centre de transit Cishemere	31	34,4 %
Centre de transit Kajaga	5	5,6 %
Terrain de la tempête	13	14,4 %
A l'intérieur du pays	12	13,3 %
Devant les bureaux du HCR, de la PAFE ou de l'ONPRA	17	18,9 %
Milieu urbain	10	11,1 %
Camp de réfugiés	2	2,2 %
Total	90	100,0 %

§ 2. Intégration initiale difficile

1099. En sociologie, l'intégration est le processus ethnologique qui permet à une personne ou à un groupe de personnes de se rapprocher et de devenir membre d'un autre groupe plus vaste par l'adoption de ses valeurs et des normes de son système social. L'intégration nécessite deux conditions : une volonté et une démarche individuelles de s'insérer et de s'adapter, c'est-à-dire l'intégrabilité de la personne ainsi que la capacité intégratrice de la société par le respect des différences et des particularités de l'individu[1249].

1100. Tous les réfugiés avec qui nous nous sommes entretenus ont mentionné un bon voisinage avec la population qui vit dans les environs du camp. Mais à leur arrivée au camp, ce n'était pas facile. Un des réfugiés explique que : « *Lorsque nous sommes arrivés en 2009, les Burundais habitant dans les environs du camp nous fuyaient, mais petit à petit, ils se sont habitués. Ils nous ont dit par après qu'à notre arrivée, ils croyaient que les Congolais étaient des cannibales et que c'est pour cette raison qu'ils nous fuyaient. Actuellement, il y a un bon voisinage entre les Burundais et les réfugiés congolais* »[1250].

1101. Les réfugiés partageaient la même peur avant de venir au camp. Un des réfugiés mentionne que : « *Lorsque nous étions encore à Bujumbura, on nous disait qu'à Bwagiriza, ils mangent les hommes. Mais quand nous sommes arrivés, nous avons remarqué que ce n'était pas vrai* »[1251].

1102. Une remarque à faire est que ces difficultés d'intégration surgissent en cas de nouveau camp ouvert. Ainsi, une sensibilisation envers la population locale et les réfugiés devrait être

[1249] Définition de l'intégration, disponible à l'adresse : https://www.toupie.org/Dictionnaire/Integration.htm#:~:text=Sociologie,normes%20de%20son%20syst%C3%A8me%20social, (consulté le 16 mai 2022).
[1250] Propos de K. A., un réfugié du camp Bwagiriza, le 18 novembre 2021.
[1251] Propos de M. B., un réfugié du camp Bwagiriza, le 19 novembre 2021

faite tout au début de l'ouverture du camp pour éviter des rumeurs sans fondement qui rendent l'intégration plus ou moins lente. C'est cette solution que préconise également Bonaventure Rutinwa. Il précise que

"the best way to tackle the problem of xenophobia is through public awareness campaigns and education at all levels of society"[1252].

§ 3. Assistance humanitaire

1103. Même si la Convention de Genève de 1951 portant statut de réfugié stipule en son article 23 que les États contractants accorderont aux réfugiés résidant régulièrement sur leur territoire le même traitement en matière d'assistance et de secours public qu'à leurs nationaux, il n'en est pas ainsi au Burundi. Toutes les assistances données aux réfugiés sont à la charge du HCR. Une pareille disposition ne figure même pas dans la loi burundaise de 2021 sur les migrations.

1104. Dans les camps que nous avons visités, l'assistance et la protection fournies par les organismes humanitaires incluent une ration alimentaire, des produits non alimentaires, les soins de santé, l'accès à la scolarité (primaire, secondaire et universitaire) et certains services sociaux pour les personnes à besoins spécifiques.

1105. Certains réfugiés bénéficient de formations professionnelles et de bourses universitaires, selon des critères spécifiques. Pour les produits non alimentaires, ils sont distribués à l'arrivée dans le camp et leur renouvellement se fait par la suite irrégulièrement. Certains réfugiés ont affirmé n'en avoir reçu qu'une seule fois. La distribution de vêtements se fait sporadiquement. Lors de la dernière distribution des vêtements, d'après les témoignages des réfugiés, on leur a donné un seul vêtement par ménage. Il arrivait même que ce seul vêtement reçu ne convenait à aucun membre de la famille. C'est ainsi que, comme le témoignent certains réfugiés, ils doivent vendre une partie de la ration alimentaire reçue pour acheter des vêtements et chaussures, surtout pour les enfants scolarisés[1253].

1106. Une distribution fréquente des produits non alimentaires s'avère ainsi nécessaire à l'endroit de ces réfugiés pour alléger leurs difficultés de survie.

1107. Néanmoins, pour éviter que les réfugiés ne dépendent toujours de l'assistance humanitaire, le Burundi, en collaboration avec ses partenaires, devrait s'inspirer de l'Ouganda en incitant les réfugiés à vivre d'une façon autonome. En Ouganda, la loi sur les réfugiés de 2006 (*Refugee Act*) et les règlements connexes ont marqué le passage d'une vision des réfugiés en tant que bénéficiaires d'aide à celle d'acteurs économiques responsables de leur propre destin. Cette loi autorise les réfugiés reconnus à se déplacer librement, à travailler et à créer leur propre entreprise, ainsi qu'à bénéficier des services sociaux ougandais. Les réfugiés se

---

[1252] B. RUTINWA, "The end of asylum? The changing nature of refugee policies in Africa", *Refugee survey quarterly*, vol. 21(1/2), 2002, p. 36.
[1253] P. MPABANSI, "Congolese Refugees in Burundi: Challenges and Future Prospects", *op.cit.*, p. 291.

voient attribuer des terrains[1254] dont ils ont l'usage (mais pas la propriété) dans une zone d'installation désignée. Ils sont autorisés à y construire une habitation semi-permanente et à exploiter les terres pour la culture ou l'élevage. Cette approche novatrice renforce la cohésion sociale et l'intégration et permet aux réfugiés et aux communautés d'accueil de vivre ensemble dans la paix[1255].

§ 4. Rationnement

1108. Le droit fondamental à une nourriture suffisante est reconnu dans plusieurs instruments du droit international. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels en traite de façon plus complète qu'aucun autre instrument. Au paragraphe 1 de son article 11, les États parties reconnaissent « le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence » et, au paragraphe 2 du même article, ils reconnaissent que des mesures plus immédiates et urgentes peuvent être nécessaires pour assurer « le droit fondamental...d'être à l'abri de la faim et de la malnutrition ». Le droit fondamental à une nourriture suffisante est d'une importance cruciale pour la jouissance de tous les droits. Il s'applique à toute personne. Aussi, les mots « pour elle-même et sa famille » figurant au paragraphe 1 de l'article 11, n'impliquent-ils pas de limitations de l'applicabilité de ce droit dans le cas d'individus ou lorsqu'il s'agit de ménages dont le chef est une femme[1256].

1109. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies affirme dans son observation générale nº 12 que le droit à une nourriture suffisante est indissociable de la dignité intrinsèque de la personne humaine et est indispensable à la réalisation des autres droits fondamentaux consacrés dans la Charte internationale des droits de l'homme. Il est également indissociable de la justice sociale et exige l'adoption, au niveau national comme au niveau international, de politiques économiques, environnementales et sociales appropriées visant à l'élimination de la pauvreté et à la réalisation de tous les droits de l'homme pour tous[1257]. La principale obligation de l'État consiste à agir en vue d'assurer progressivement le plein exercice du droit à une nourriture suffisante, ce qui impose l'obligation de progresser aussi rapidement

---

[1254] S. ANDREETTA & S. NAKUEIRA, "The governance of vulnerable migrants: procedure, resources and affect in asylum reception", *Citizenship Studies*, 26:7, 2022, p. 962, DOI: 10.1080/13621025.2022.2137942, disponible à l'adresse:
https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/13621025.2022.2137942?needAccess=true&role=button, (consulté le 29 mars 2023) ; S. NAKUEIRA, "Unpacking vulnerability: An ethnographic account of the challenges of implementing resettlement programmes in a refugee camp in Uganda". In : *Humanitarian Admission to Europe*. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2020. p. 257, disponible à l'adresse https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/9783845298603-239.pdf, (consulté le 29 mars 2023).

[1255] HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 222 ; Conclusions du Comité exécutif du HCR n° 22 (XXXII) *Protection des personnes en quête d'asile en cas d'arrivées massives* et n° 93 (LIII) *Accueil des demandeurs d'asile dans le cadre des différents systèmes d'asile*.

[1256] Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale nº 12 (vingtième session, 1999), § 1, disponible à l'adresse :
https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2f1999%2f5&Lang=en, (consulté le 25 juin 2022).

[1257] *Id.*, § 4.

que possible vers cet objectif. Chaque État est tenu d'assurer à toute personne soumise à sa juridiction l'accès à un minimum de nourriture indispensable, qui soit suffisante, adéquate sur le plan nutritionnel et salubre, afin de faire en sorte que cette personne soit à l'abri de la faim[1258].

1110. En ce qui concerne les réfugiés, la Convention de Genève relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951 stipule en son article 20 que, dans le cas où il existe un système de rationnement auquel est soumise la population dans son ensemble et qui réglemente la répartition générale de produits quand il y a pénurie, les réfugiés seront traités comme les nationaux.

1111. La loi burundaise de 2021 sur les migrations n'a réservé à ce droit au rationnement aucune disposition. Seul le règlement d'ordre intérieur des camps prévoit que les réfugiés ont droit à l'assistance en vivres, en non-vivres, en abris et à l'éducation primaire pour tous les enfants[1259]. Ce règlement d'ordre intérieur des camps a été signé en date du 8 septembre 2020 par le coordonnateur de l'ONPRA et la représentante adjointe du HCR/Burundi. Un tel règlement n'existait pas auparavant. Dans son préambule, il est précisé qu'il a été mis en place dans le souci, notamment, d'assurer la protection optimale des réfugiés dans un climat de sécurité et de compréhension mutuelle ; de la nécessité pour tous de se conformer aux lois et aux règlements du pays d'asile et de s'abstenir de toute activité de nature à porter atteinte au caractère civil, humanitaire et apolitique des camps et d'établir un climat propice à la cohabitation pacifique entre les différentes composantes parmi les réfugiés, entre ceux-ci et la population hôte d'une part ; et de sauvegarder le respect des réfugiés envers les partenaires œuvrant dans le camp d'autre part.

1112. Pour le rationnement, d'après les standards internationaux en la matière, chaque réfugié reçoit par mois 10 kg de farine, 2,5 kg de petits pois ou haricots, 1 bouteille d'huile, 500 g de sel et deux savons[1260]. Dans le manuel du HCR pour les urgences, la ration alimentaire destinée aux réfugiés est calculée en termes de kilocalories (kcal). Un chiffre moyen de 2 100 kcal par personne et par jour est utilisé comme chiffre de planification pour le calcul de la nourriture des réfugiés dans les pays en développement[1261]. Souvent, les camps ne respectent pas cette norme. Même si un réfugié recevait la quantité de calories recommandée par jour, l'apport calorique est encore réduit, car les réfugiés ont tendance à vendre des rations alimentaires pour d'autres besoins non alimentaires. De plus, ce n'est pas seulement la quantité de nourriture qui est

---

[1258] Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 12 (vingtième session, 1999), *op.cit.*, § 14.

[1259] Règlement d'ordre intérieur des camps de réfugiés au Burundi signé par le coordonnateur de l'ONPRA et la représentante adjointe du HCR/Burundi en date du 8 septembre 2020, points 5,7 et 8.

[1260] A. BILAK & A. BOUVY, « Réalités du quotidien et perspectives d'avenir de réfugiés congolais et burundais de la Région des Grands Lacs », Rapport du Conseil Danois pour les Réfugiés, p. 50, disponible à l'adresse https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Voix_d_exil.pdf, (consulté le 30 avril 2022).

[1261] UNHCR, Handbook for Emergencies, Geneva, 2007, p. 299, disponible à l'adresse https://www.refworld.org/pdfid/46a9e29a2.pdf, (consulté le 25 juin 2022) ;
A. C. GRAEME (Director, Nutrition for Health and Development World Health Organization Geneva, Switzerland) Food and Nutrition Needs in Emergencies, p. 1, disponible à l'adresse :
https://www.unhcr.org/45fa745b2.pdf, (consulté le 25 juin 2022).

insuffisante. Le manque de variété alimentaire, de fruits et de légumes fait que de nombreux réfugiés vendent une partie de la ration reçue pour diversifier l'alimentation[1262].

1113. Lors des entretiens que nous avons mené dans les camps, presque tous les réfugiés interviewés ont affirmé que la quantité de la ration alimentaire qu'on leur donne est insuffisante. Elle s'épuise avant la distribution qui suit, ce qui les conduit à contracter des dettes qui deviennent ainsi un cycle infernal. Comme l'explique un réfugié, « *Pour que le commerçant te donne l'argent, tu lui promets que lors de la distribution suivante, tu lui donneras un sac de riz. Nous nous retrouvons ainsi dans des dettes sans fin. Pour apurer ces dettes, les réfugiés qui ont des familles ou autres connaissances à l'étranger leur demandent de l'argent* »[1263].

1114. Les réfugiés qui n'ont pas de parenté à l'étranger ou qui n'ont aucun moyen pour gagner de l'argent vendent une partie de la ration alimentaire reçue pour se procurer des légumes ou des protéines. Par ailleurs, presque tous les besoins nécessitant l'argent, notamment les vêtements, chaussures, cahiers et médicaments, sont satisfaits après la vente de la ration. Elle ne peut donc pas suffire face aux nombreux besoins des réfugiés. Ceci est d'ailleurs corroboré par le reportage effectué par le journal Iwacu en date du 03/02/2022[1264]. Dans ce reportage, le représentant du HCR dans la région Nord, Hussein Abdallah, reconnaît l'insuffisance des vivres. Il explique que le HCR a un budget limité, raison pour laquelle il est difficile d'approvisionner les réfugiés en quantité suffisante.

1115. À part la ration alimentaire, les réfugiés interviewés affirment que même les briquettes pour la cuisson qu'on leur donne ne suffisent pas. C'est ainsi qu'ils doivent acheter du bois de chauffage. Nous nous demandons ici comment ce bois de chauffage ou le charbon leur parvient, étant donné que, par souci écologique, le règlement d'ordre intérieur des camps prévoit que l'introduction et l'utilisation du bois de chauffe et du charbon de bois au camp sont strictement interdites aussi longtemps qu'un autre combustible est mensuellement distribué aux réfugiés, afin de bannir la coupe du bois en dehors du camp[1265]. Comme les combustibles distribués mensuellement ne suffisent pas, il est clair qu'une telle interdiction ne s'applique pas.

[1262] P. MPABANSI, "Congolese Refugees in Burundi: Challenges and Future Prospects", *op.cit.*, p. 292.
[1263] Propos de R. B., un réfugié du camp Bwagiriza, le 18 novembre 2021.
[1264] Réfugiés congolais des camps de Musasa et Kinama, disponible à l'adresse : https://www.iwacu-burundi.org/les-refugies-congolais-des-camps-de-musasa-et-kinama-tirent-la-sonnette-dalarme/, (consulté le 13 avril 2022).
[1265] Règlement d'ordre intérieur des camps de réfugiés au Burundi, *op.cit*., point 31.

Tableau 8. Satisfaction des répondants par rapport à la ration alimentaire reçue quotidiennement camp par camp

Camp	Ration alimentaire	
	Suffisante	Pas suffisante
	Nombre	Nombre
Bwagiriza	0	18
Kavumu	3	26
Kinama	1	12
Musasa	0	19
Nyankanda	0	11

1116. Pour la ration alimentaire, à part 4 réfugiés (4,4 %) qui mentionnent que la quantité qu'on leur donne est suffisante, tous les autres réfugiés ont répondu que la quantité reçue est insuffisante (95,6 %).

1117. Normalement, en vue d'assurer la sécurité alimentaire aux réfugiés, il y a eu un accord de partenariat entre le HCR et le PAM.

"The ultimate goal of the partnership between UNHCR and WFP is to ensure that food security and the related needs of the population that UNHCR is mandated to protect and assist are adequately addressed. Food security is defined as access by all people at all times to enough food needed for an active and healthy life[1266]*".*

1118. Pour concrétiser cet accord de partenariat entre les deux organisations, un mémorandum d'entente a été signé.

"A revised Memorandum of Understanding (MOU) signed between UNHCR and WFP in July 2002 recognizes the importance of examining both food and non-food aspects relevant to food security, and of capitalizing on opportunities to increase self-reliance. Under the terms of the MOU, WFP meets the emergency food needs of refugees (including asylum seekers), returnees, and, in specific situations, internally displaced persons, and provides associated logistical support. The terms of the MOU apply when the beneficiaries in the country of asylum number more than 5,000, irrespective of their country of origin or their location within the country of asylum, unless otherwise determined and agreed upon by WFP and UNHCR on a case-by-case basis. UNHCR and WFP will separately meet the food needs of persons of their concern that lie outside the scope of the MOU"[1267].

[1266] UNHCR, Handbook for Emergencies, Geneva, 2007, p. 289, § 7, disponible à l'adresse https://www.refworld.org/pdfid/46a9e29a2.pdf, (consulté le 25 juin 2022).
[1267] *Id.*, p. 290, § 9.

1119. Au regard de tout ce qui précède, l'État burundais, en collaboration avec ses partenaires dans la protection des réfugiés, devrait songer à des projets de développement à l'endroit des réfugiés se trouvant dans les différents camps. De tels projets réduiraient l'insuffisance alimentaire observée dans tous les camps de réfugiés visités et éviteraient à ce que les réfugiés ne vendent pas la ration alimentaire reçue pour satisfaire leurs autres besoins. Ainsi, l'État burundais devrait faciliter, dans la mesure du possible, l'accès des réfugiés à la terre et aux services locaux en permettant une large ouverture de la collaboration entre les réfugiés avec les autorités des communes hôtes. Cette collaboration conduirait à l'intégration des réfugiés dans des projets de développement à travers les activités menées dans des coopératives réunissant, soit les réfugiés entre eux, soit les réfugiés et les nationaux. De plus, l'État burundais et ses partenaires dans la protection des réfugiés devraient faciliter les réfugiés dans des activités agricoles en leur offrant, là où c'est possible, des terres, pour qu'ils puissent cultiver ou en leur octroyant des frais pour louer des terres arables.

1120. De tels investissements en agriculture et en élevage aident les réfugiés, non seulement à avoir une nourriture supplémentaire et à faire des économies, mais aussi à acquérir de nouvelles compétences en techniques agricoles et pastorales qui leur seront utiles en cas de retour dans leur pays d'origine. Ainsi, le réfugié ne pourra plus dépendre de la seule ration distribuée à la fin du mois pour satisfaire ses autres besoins. Le Mémorandum d'entente entre le HCR et le PAM prévoit d'ailleurs la fourniture des semences et autres équipements nécessaires en cas de tels projets d'agriculture.

"UNHCR and WFP will also facilitate the mobilization of seeds, tools and fertilizers when land is available for cultivation and for small-scale gardening where land is scarce, in cooperation with relevant government bodies and competent United Nations and development cooperation agencies"[1268].

1121. Comme l'a souligné Jacques Diouf, Directeur général de la FAO, lors du sommet mondial sur la sécurité alimentaire, tenue à Rome, du 16 au 18 novembre 2009, il y a la double nécessité de produire les denrées alimentaires là où vivent les pauvres et les affamés et d'augmenter les investissements en agriculture dans ces mêmes régions[1269].

1122. Ainsi, dans une certaine mesure, le Burundi pourrait s'inspirer de l'Ouganda en incitant les réfugiés à vivre d'une façon autonome. En Ouganda, la loi sur les réfugiés de 2006 (*Refugee Act*) et les règlements connexes ont marqué le passage d'une vision des réfugiés en tant que bénéficiaires d'aide à celle d'acteurs économiques responsables de leur propre destin. Cette loi autorise les réfugiés reconnus à se déplacer librement, à travailler, à créer leur propre entreprise et à bénéficier des services sociaux ougandais. Les réfugiés se voient attribuer des terrains dont ils ont l'usage (mais pas la propriété) dans une zone d'installation désignée. Ils sont autorisés à

[1268] Memorandum of Understanding between the Office of the UNHCR and the WFP, January 2011, § 5.7, p. 9, available on https://www.unhcr.org/53465c929.pdf, (Consulté le 25 juin 2022).

[1269] Sommet mondial du 16 au 18 novembre 2009 sur la sécurité alimentaire, Rome, Italie, disponible sur https://www.fao.org/wsfs/sommet-mondial/fr/, (consulté le 25 juin 2022).

y construire une habitation semi-permanente et à exploiter les terres pour la culture ou l'élevage. Cette approche novatrice renforce la cohésion sociale et l'intégration et permet aux réfugiés et aux communautés d'accueil de vivre ensemble dans la paix[1270].

1123. Une fois l'autosuffisance alimentaire atteint, cela réduirait le désespoir qui envahit de plus en plus les réfugiés ne pouvant ni être réinstallés ni retourner chez eux.

§ 5. Soins de santé

1124. Le droit de l'être humain à la santé est consacré dans de nombreux instruments internationaux. La Déclaration universelle des droits de l'homme prévoit, au paragraphe 1 de son article 25 : « Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires ». Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels contient l'article le plus complet consacré dans le droit international des droits de l'homme au droit à la santé. Conformément au paragraphe 1 de l'article 12 du Pacte, les États parties reconnaissent « le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mental qu'elle soit capable d'atteindre » et le paragraphe 2 de l'article 12 contient une énumération, à titre d'illustration, d'un certain nombre de « mesures que les États parties... prendront en vue d'assurer le plein exercice de ce droit ». En outre, le droit à la santé est consacré, notamment, au paragraphe e) iv) de l'article 5 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale de 1965, au paragraphe 1 f) de l'article 11 et à l'article 12 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes de 1979 et à l'article 24 de la Convention relative aux droits de l'enfant de 1989. Plusieurs instruments régionaux relatifs aux droits de l'homme reconnaissent également le droit à la santé, spécifiquement la Charte sociale européenne de 1961, telle que révisée (art. 11), la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981 (art. 16) et le Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels de 1988 (art. 10). De même, le droit à la santé a été proclamé par la Commission des droits de l'homme ainsi que dans la Déclaration et le Programme d'action de Vienne de 1993 et d'autres instruments internationaux[1271].

1125. Les États parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels reconnaissent le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique

---

[1270] HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 222 ; Conclusions du Comité exécutif du HCR n° 22 (XXXII) *Protection des personnes en quête d'asile en cas d'arrivées massives* et n° 93 (LIII) *Accueil des demandeurs d'asile dans le cadre des différents systèmes d'asile*.

[1271] Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 14 (Vingt-deuxième session, 2000), § 2, disponible à l'adresse : https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2f2000%2f4&Lang=en, (consulté le 25 juin 2022).

et mentale qu'elle soit capable d'atteindre[1272]. La santé est un droit fondamental de l'être humain, indispensable à l'exercice des autres droits de l'être humain. Toute personne a le droit de jouir du meilleur état de santé susceptible d'être atteint, lui permettant de vivre dans la dignité[1273].

1126. Même si la Convention de Genève de 1951 ne réserve aucune disposition à ce droit d'accès aux soins de santé, le législateur burundais y revient. En effet, la loi burundaise de 2021 sur les migrations stipule en son article 68 que les réfugiés ont droit d'accès […] aux soins de santé conformément aux lois et aux règlements nationaux en la matière. Au Burundi, les soins de santé pour les enfants de moins de 5 ans et les accouchements dans les structures de soins publiques et assimilées sont gratuits[1274]. Si l'on se réfère au prescrit de l'article 68 de la loi burundaise sur les migrations, les réfugiés devraient aussi bénéficier de cette gratuité. Néanmoins, l'article 4 du décret portant sur la subvention des soins aux enfants de moins de 5 ans et des accouchements dans les structures de soins publiques et assimilées, stipule que « [t]outes les femmes et les enfants qui bénéficient d'une autre prise en charge patronale ou mutualiste ne sont pas concernés par la mesure qu'au prorata du ticket modérateur ». De surcroît, comme les réfugiés sont assistés en soins de santé par l'ONG *Gruppo di Volontariato Civile* (GVC), ils sont automatiquement exclus des bénéficiaires de cette gratuité offerte par ce décret.

1127. Par rapport à ce droit d'accès aux soins de santé, James Hathaway précise que

"[t]he right to health requires all governments to enact and implement a transparent and socially inclusive public health strategy, which must give priority to meeting the needs of vulnerable or marginalized groups"[1275].

1128. Dans les différents camps visités, la plupart des réfugiés interviewés disent que les médicaments qu'on leur donne ne suffisent pas[1276]. C'est ainsi que pour bien se rétablir, ils doivent s'acheter les médicaments dans des pharmacies privées. Un des réfugiés mentionne que : « *Par exemple, si un enfant est malade, on lui donne seulement quelques comprimés. Ces derniers ne suffisent pas à faire disparaître la maladie. Pour une personne adulte, on lui donne deux paracétamols ou deux amoxicillines, et ça ne suffit pas pour soigner cette personne* »[1277].

[1272] Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 12, § 1.
[1273] Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale nº 14, *op.cit.*, § 14.
[1274] Décret nº 100/38 du 16 mars 2010 portant révision de subvention des soins aux enfants de moins de 5 ans et des accouchements dans les structures de soins publiques et assimilées, articles 1 et 3.
[1275] J. C. HATHAWAY, *op.cit.*, pp. 639-640.
[1276] P. MPABANSI, "Congolese Refugees in Burundi: Challenges and Future Prospects", *op.cit.*, p. 294.
[1277] Propos d'I. H., un réfugié du camp Kavumu, le 26 novembre 2021.

Tableau 9. Pourcentage de satisfaction des répondants par rapport aux médicaments reçus en cas de maladie

	Fréquence	Pourcentage
Médicaments suffisants	10	11,1 %
Médicaments insuffisants	80	88,9 %
Total	90	100,0 %

1129. Le problème lié aux difficultés d'accès aux soins de santé ne se situe pas uniquement au niveau de l'obtention des médicaments. Le transfert vers les hôpitaux n'est, lui non plus, pas facile à obtenir. Certains réfugiés témoignent avoir perdu des membres de leur famille suite au refus de leur transfert vers les hôpitaux afin qu'ils puissent les soigner convenablement. C'est le cas, par exemple, d'un réfugié dont la femme est décédée au camp parce qu'on lui a refusé son transfert vers l'hôpital. Il affirme ce qui suit : « *ma femme devait accoucher par césarienne à l'hôpital Kiremba. À la date fixée pour la césarienne, elle n'a pas été transférée à cet hôpital. Elle est restée ici au camp. Cinq jours après la date prévue pour la césarienne, elle a accouché et elle est décédée juste après l'accouchement* »[1278].

1130. Un autre réfugié exprime avoir perdu son père dans les mêmes circonstances. Son père était malade, mais il n'a pas pu bénéficier du transfert. Après un certain temps, les membres de sa famille ont décidé d'aller le faire soigner à l'hôpital Kiremba. À cet hôpital, on leur a ordonné le transfert vers Bujumbura. La maladie s'est aggravée parce qu'il n'a pas été soigné à temps. Il est alors décédé à Bujumbura, après que la famille ait dû débourser une somme énorme[1279]. De peur de perdre les leurs, certains réfugiés s'endettent davantage pour les faire soigner. Ainsi, les maladies imprévisibles deviennent une charge financière pour les ménages, ce qui accentue la précarité dans laquelle ils étaient déjà plongés.

1131. La plupart des réfugiés du camp Kavumu mentionnent que le docteur s'occupe très bien des réfugiés malades et leur signe facilement le document accordant le transfert. C'est pour cette raison que dans le tableau ci-dessous, un effectif non négligeable des réfugiés de ce camp dit être satisfait des médicaments reçus.

[1278] Propos de V. I., un réfugié du camp Musasa, le 10 décembre 2021.
[1279] Entretien avec N. D., un réfugié du camp Musasa, le 9 décembre 2021.

Tableau 10. Satisfaction des répondants par rapport aux médicaments reçus en cas de maladie camp par camp

Camp	Soins de santé	
	Médicaments suffisants	Médicaments insuffisants
	Nombre	Nombre
Bwagiriza	0	18
Kavumu	9	20
Kinama	0	13
Musasa	1	18
Nyankanda	0	11

1132. Une amélioration en soins de santé octroyés aux réfugiés dans les différents camps s'avère nécessaire. De plus, les médecins affectés aux différents camps pour soigner les réfugiés devraient leur réserver un bon accueil et être favorables au transfert vers les autres hôpitaux pour ceux qui nécessitent des soins non disponibles au camp. Si possibilité il y a, l'État burundais avec ses partenaires dans la protection des réfugiés pourraient aussi songer à la construction, dans l'un des camps de réfugiés, d'un hôpital bien équipé dans lequel seront soignés tous les réfugiés. Un tel hôpital réduirait les difficultés liées aux transferts qu'on observe dans différents camps pour réfugiés, lesquelles difficultés conduisent parfois à des décès. Les réfugiés du camp Musasa ont d'ailleurs signalé qu'un appareil pour faire l'échographie a été amené dans ce camp. L'exécution d'une telle spécialisation dans le cadre d'un hôpital pour les réfugiés leur serait d'un grand intérêt.

§ 6. Enseignement

1133. L'éducation est à la fois un droit fondamental en soi et une des clefs de l'exercice des autres droits inhérents à la personne humaine. En tant que droit qui concourt à l'autonomisation de l'individu, l'éducation est le principal outil qui permet à des adultes et à des enfants économiquement et socialement marginalisés de sortir de la pauvreté et de se procurer le moyen de participer pleinement à la vie de leur communauté. L'éducation joue un rôle majeur, qu'il s'agisse de rendre les femmes autonomes, de protéger les enfants contre l'exploitation de leur travail, l'exercice d'un travail dangereux ou l'exploitation sexuelle, de promouvoir les droits de l'homme et la démocratie, de préserver l'environnement ou encore de maîtriser l'accroissement de la population. L'éducation est de plus en plus considérée comme un des meilleurs investissements financiers que les États puissent réaliser. Cependant, son importance ne tient pas uniquement aux conséquences qu'elle a sur le plan pratique. Une tête bien faite, un esprit éclairé et actif, capable de vagabonder librement, est une des joies et des récompenses de

l'existence[1280]. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels consacre deux articles au droit à l'éducation, les articles 13 et 14.

1134. Selon l'article 13, deuxième paragraphe de ce Pacte, les États parties reconnaissent qu'en vue d'assurer le plein exercice de ce droit :
a) l'enseignement primaire doit être obligatoire et accessible gratuitement à tous ;
b) l'enseignement secondaire, sous ses différentes formes, y compris l'enseignement secondaire technique et professionnel, doit être généralisé et rendu accessible à tous par tous les moyens appropriés et notamment par l'instauration progressive de la gratuité ;
c) l'enseignement supérieur doit être rendu accessible à tous en pleine égalité, en fonction des capacités de chacun, par tous les moyens appropriés et notamment par l'instauration progressive de la gratuité ;
d) l'éducation de base doit être encouragée ou intensifiée, dans toute la mesure possible, pour les personnes qui n'ont pas reçu d'instruction primaire ou qui ne l'ont pas reçue jusqu'à son terme ;
e) il faut poursuivre activement le développement d'un réseau scolaire à tous les échelons, établir un système adéquat de bourses et améliorer de façon continue les conditions matérielles du personnel enseignant.

1135. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels apporte un éclairage à cet article. D'après ce Comité, l'alinéa c) du paragraphe 2 de l'article 13 est libellé sur le modèle de l'alinéa b) de ce même paragraphe, à trois différences près. L'alinéa c) ne mentionne ni l'enseignement « sous ses différentes formes » ni expressément l'enseignement technique et professionnel. De l'avis du Comité, ces deux omissions ne tiennent qu'à une différence d'éclairage. Pour répondre aux besoins des étudiants dans des contextes sociaux et culturels différents, l'enseignement supérieur doit être dispensé dans le cadre de programmes souples et de systèmes variés, comme par exemple l'enseignement à distance. Dans la pratique donc, et l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur doivent être accessibles « sous différentes formes ». Par ailleurs, si l'alinéa c) du paragraphe 2 de l'article 13 ne mentionne pas l'enseignement technique et professionnel, c'est que, compte tenu du paragraphe 2 de l'article 6 du Pacte et du paragraphe 1 de l'article 26 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'enseignement technique et professionnel fait partie intégrante de l'enseignement à tous les niveaux, dont l'enseignement supérieur[1281].

1136. La Convention de Genève de 1951 portant statut de réfugié n'est pas restée silencieuse face à ce droit à l'éducation. Elle précise en son article 22 que les États contractants accorderont aux réfugiés le même traitement qu'aux nationaux en ce qui concerne l'enseignement primaire. Ils accorderont aux réfugiés un traitement aussi favorable que possible, et en tout cas non moins

---

[1280] Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 13 (vingt et unième session, 1999), § 1, disponible à l'adresse :
https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2f1999%2f5&Lang=en, (consulté le 25 juin 2022).
[1281] *Id.*, § 18.

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[1282].

1137. À l'instar de ces textes internationaux, le législateur burundais a réservé, dans la loi burundaise sur les migrations, une disposition sur le droit d'accès à l'éducation pour les réfugiés. D'après l'article 68 de cette loi, les réfugiés ont droit d'accès à l'éducation […] conformément aux lois et aux règlements nationaux en la matière. Au Burundi, l'enseignement primaire est gratuit. Mais l'enseignement secondaire est payant. Cette disposition est conforme à l'exigence de la Convention de Genève de 1951, portant statut de réfugié qui stipule en son article 22 que les États contractants accorderont aux réfugiés le même traitement qu'aux nationaux en ce qui concerne l'enseignement primaire.

1138. Bien que gratuit, l'enseignement n'est pas facile dans les camps de réfugiés, car les enfants scolarisés éprouvent beaucoup de difficultés. Tous les réfugiés avec qui nous nous sommes entretenus nous ont dit que seuls les cahiers et les stylos sont donnés aux élèves, lesquels cahiers ne sont pas suffisants. Les parents se retrouvent parfois obligés d'acheter d'autres cahiers en complément. Comme à l'école, les élèves ne portent pas d'uniforme, les parents doivent aussi acheter vêtements et chaussures à leurs enfants. Ainsi, pour acheter tout cela, ils vendent une partie de la ration alimentaire reçue[1283]. Un des réfugiés affirme que : « *Certains élèves portent des vêtements déchirés, d'autres n'ont pas de chaussures. On les aide uniquement en matériel scolaire, notamment pour les cahiers et stylos* »[1284].

1139. James Hathaway revient sur cette insuffisance du matériel scolaire distribué aux élèves. Il précise que :

"When support for refugee education is provided, it often comes only after considerable delay, and is frequently inadequate. While refugee communities have at time proved capable of organizing their own education programs almost immediately upon reaching refuge, gaps in support from host states and aid agencies sometimes result in inadequate materials and teacher training"[1285].

1140. Un autre problème se situe au niveau des salles de classe qui sont insuffisantes. Un des réfugiés explique que : « *D'une façon générale, l'effectif des élèves dans les salles de classe est pléthorique. Par exemple, on peut trouver une classe avec 70 élèves. Il y a également peu de salles de classe. Les élèves de l'école primaire et ceux de l'école secondaire utilisent ainsi les mêmes salles de classe. C'est pour cette raison que les élèves de l'école primaire étudient les*

[1282] Convention de Genève précitée, art. 22.
[1283] P. MPABANSI, "Congolese Refugees in Burundi : Challenges and Future Prospects", *op.cit.*, p. 295.
[1284] Propos de B. G., un réfugié du camp Kavumu, le 26 novembre 2021.
[1285] J. C. HATHAWAY, *op.cit.*, p. 733.

avant-midis et les élèves de l'école secondaire les après-midis »[1286]. Cet agencement freine sans nul doute la progression normale de l'année scolaire.

1141. Au niveau universitaire, il existe un programme de bourse DAFI qui appuie certains élèves ayant terminé l'école secondaire. Le programme de bourses d'études de l'enseignement supérieur (DAFI) est un instrument majeur permettant à des réfugiés du monde entier de poursuivre des études supérieures. Il permet aussi aux jeunes réfugiés de révéler leur potentiel en surmontant les principaux obstacles d'accès à l'enseignement supérieur. Les étudiants réfugiés du premier cycle obtiennent des bourses qui couvrent une variété de coûts, des frais d'inscription au matériel pédagogique, en passant par la nourriture, le transport, l'hébergement et d'autres allocations. Afin de soutenir leurs résultats académiques et le développement de leurs compétences, les boursiers DAFI bénéficient d'un soutien supplémentaire par une supervision étroite, des cours préparatoires et de langues basés sur leurs besoins, ainsi qu'un soutien psychosocial et des opportunités de tutorat et de mise en réseau[1287]. Ce programme est exécuté au Burundi par l'ONG *Refugee Education Trust* (RET). Un des réfugiés a expliqué que pour bénéficier de cette bourse DAFI, il faut avoir obtenu 60 % à l'examen d'État et avoir moins de 28 ans[1288].

1142. Pour que ce droit d'accès à l'enseignement supérieur soit une réalité pour les réfugiés, il serait mieux de penser à la construction d'une université pour les réfugiés. Une fois une telle université créée, les élèves qui terminent l'école secondaire auraient plus de chance d'avoir accès à l'enseignement supérieur plutôt que d'attendre les bourses DAFI qui sont sélectives en plus d'être limitées. Les réfugiés du camp Musasa affirment que l'exécution d'un projet de construction d'une université a été commencée dans ce camp, il y a plusieurs années. La salle construite dans ce cadre est utilisée actuellement par les élèves de l'école secondaire. Ils ignorent ce qui a bloqué la réalisation de ce projet.

§ 7. Formations professionnelles

1143. Les formations professionnelles sont dispensées au camp. Comme l'expliquent les réfugiés avec lesquels nous nous sommes entretenus, ils sont formés en couture, en salon de coiffure et de beauté, en boulangerie, en plomberie, en maçonnerie, chacun selon ses préférences. Mais après la formation, ils ne peuvent pas trouver de capital pour commencer les activités dans lesquelles ils ont été formés. Un autre réfugié nous a dit qu'il est très difficile pour un réfugié analphabète d'être admis dans ces formations, car les tests de sélection se font en français[1289]. Il est donc difficile de réussir ces tests si on n'est pas allé à l'école.

[1286] Propos de B. S. B, un réfugié du camp Musasa, le 8 décembre 2021.
[1287] Le programme DAFI, disponible à l'adresse https://www.unhcr.org/fr/bourses-dafi.html, (consulté le 13/4/2022).
[1288] Entretien avec un réfugié du camp Musasa, 8 décembre 2021.
[1289] Entretien avec G.D.J., un réfugié du camp Bwagiriza, 18 novembre 2021.

§ 8. Droit au travail

1144. La Convention de Genève portant statut de réfugié stipule en son article 17, paragraphe premier, que les États 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.

1145. Ni la Convention de Genève de 1951, ni son Protocole de 1967, ni la Convention de l'OUA de 1969 ne font obligation aux États parties d'accorder un traitement préférentiel aux réfugiés en matière d'emploi rémunéré. Néanmoins, comme le stipule l'article 17 de la Convention de Genève de 1951, les États parties doivent appliquer aux réfugiés les mêmes critères qu'aux autres catégories d'étrangers. Cela se comprend à plus d'un égard, car, ce droit fait partie des droits économiques, sociaux et culturels (les droits de la deuxième génération) qui sont des droits qui touchent à la façon dont les individus vivent et travaillent ensemble, ainsi qu'aux besoins fondamentaux liés à la vie. Ils reposent sur les idées d'égalité et d'accès garanti aux opportunités et aux biens et aux services essentiels dans les sphères économique et sociale[1290]. Soulignons qu'il s'agit des droits dont la réalisation doit se faire de manière progressive.

1146. Sur ce droit d'accès à l'emploi, l'article 66 de la loi burundaise de 2021 sur les migrations stipule que les réfugiés demandeurs d'emploi sur le territoire du Burundi bénéficient d'un traitement de faveur par rapport à un autre étranger, tel que stipulé dans la législation nationale en matière du travail. L'article 67 ajoute que le réfugié bénéficie, pour l'exercice d'une activité professionnelle libérale déterminée, d'un traitement de faveur comparable à celui d'un étranger ressortissant du pays ou de la communauté qui a conclu avec le Burundi une Convention ou un mémorandum d'entente plus favorable. Ces deux articles sont plus théoriques que pratiques.

1147. En effet, dans les différents camps que nous avons visités, nous nous sommes rendu compte que l'accès à l'emploi pose un problème. Les réfugiés disent que même pour un chantier exécuté au camp, les réfugiés maçons ne sont engagés que rarement. Ceux qui parviennent à être engagés ne travaillent que d'une façon aléatoire[1291]. Un des réfugiés interviewés affirme qu' « *une fois engagé sur un chantier, c'est très difficile de travailler tous les jours. On ne travaille que 2 ou 3 jours par semaine. Par exemple, il peut arriver que les activités sur le chantier soient limitées. Dans ce cas, on va dire au réfugié : "toi, comme tu es ici au camp, tu ne vas pas travailler". Seuls les maçons qui viennent en dehors du camp vont travailler* »[1292].

1148. Ainsi, la plupart des réfugiés qui font des activités génératrices de revenus se tournent vers du petit commerce.

[1290] Conseil de l'Europe, Manuel pour la pratique de l'éducation aux droits de l'homme avec les jeunes, disponible à l'adresse https://www.coe.int/fr/web/compass/the-evolution-of-human-rights, (consulté le 24 juin 2022).
[1291] P. MPABANSI, "Congolese Refugees in Burundi : Challenges and Future Prospects", *op.cit.*, p. 297.
[1292] Entretien avec V.I, un réfugié du camp Musasa, 10 décembre 2021.

§ 9. Droit au logement

1149. D'après l'article 11, § 1, du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, les États parties reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels souligne qu'il ne faut pas entendre le droit au logement dans un sens étroit ou restreint, qui l'égale, par exemple à l'abri fourni en ayant simplement un toit au-dessus de sa tête, ou qui le prend exclusivement comme un bien. Il convient au contraire de l'interpréter comme le droit à un lieu où l'on peut vivre en sécurité, dans la paix et la dignité[1293].

1150. En ce qui concerne les réfugiés, l'article 21 de la Convention de Genève portant statut de réfugié stipule que les États 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.

1151. Ce droit n'a pas été prévu par la loi burundaise sur les migrations. Néanmoins, les réfugiés qui ne peuvent pas trouver de logement en milieu urbain ont le droit d'aller vivre dans les camps dans lesquels ils bénéficient des facilités à l'accès au logement.

1152. Par rapport à l'accès au logement, les réfugiés interviewés affirment que pour construire une maison, ce n'est pas très facile[1294]. L'organisation non gouvernementale Conseil pour l'éducation et le développement (COPED) qui s'occupe des constructions dans le camp leur donne uniquement des tôles, de la terre crue, des perches, des clous et des roseaux. Ils doivent, à partir de ce matériel reçu, construire eux-mêmes les maisons. S'ils ne peuvent pas le faire eux-mêmes, ils doivent alors payer un maçon pour le faire. Or, le seul moyen d'obtenir de l'argent, c'est la vente de la ration alimentaire ou les non-vivres reçus. Le responsable du COPED avec qui nous nous sommes entretenus nous a dit que dans les camps, ils construisent seulement 15 % des maisons pour les vulnérables[1295]. Cela est d'ailleurs exigé par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels qui mentionne dans son Observation générale n° 4 qu'en matière de logement, les États parties doivent donner la priorité voulue aux groupes sociaux vivant dans des conditions défavorables en leur accordant une attention particulière.

1153. Pour les autres réfugiés, ils se construisent eux-mêmes leurs maisons. Ils reçoivent un kit complet pour la construction, dont les tôles, la terre crue, les perches, les clous et les roseaux. Le COPED est là pour assurer l'encadrement technique, afin de voir si cela respecte bien le

---

[1293] Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 4 (Sixième session, 1991), § 7, disponible à l'adresse : https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCESCR%2fGEC%2f4759&Lang=en, (consulté le 25 juin 2022).

[1294] P. MPABANSI, "Congolese Refugees in Burundi : Challenges and Future Prospects", *op.cit.*, p. 297.

[1295] Entretien avec le responsable du projet opéré par le COPED dans les camps de réfugiés, 23/2/2022.

plan et l'implantation des parcelles[1296]. Nous pensons que c'est une façon d'encourager les réfugiés à bien entretenir les maisons qu'ils se sont construites.

§ 10. Régime juridique des réfugiés

1154. Pour ce qui est du statut personnel du réfugié, la loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 portant réglementation des migrations au Burundi stipule à son article 65 que les droits précédemment acquis par le réfugié et découlant du statut personnel en matière d'état civil, notamment ceux qui résultent du mariage, lui sont reconnus.

1155. Même si la loi est on ne peut plus claire à ce sujet, certains réfugiés interviewés disent qu'ils se retrouvent contraints de contracter un nouveau mariage dans le camp, suite au manque de documents attestant d'un mariage antérieur.

1156. Sur ce point, la Convention de Genève relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951 stipule en son article 12 au second paragraphe que les droits, précédemment acquis par le réfugié et découlant du statut personnel, et particulièrement ceux qui résultent du mariage, seront respectés par tout État contractant, sous réserve, le cas échéant, de l'accomplissement des formalités prévues par la législation dudit État, étant entendu, toutefois, que le droit en cause doit être de ceux qui auraient été reconnus par la législation dudit État si l'intéressé n'était devenu un réfugié.

1157. Il est alors compréhensible que l'on exige des réfugiés la production d'un document attestant leur mariage, faute de quoi, on les oblige à en célébrer un nouveau.

1158. Pour l'inscription des enfants nés au camp, il y existe des facilités, comme l'ont signalé la plupart des réfugiés interviewés. Un d'eux affirme que : « *Avant, on devait aller à la commune, mais pour le moment les inscriptions se déroulent ici au camp. Tous les mercredis, il y a un agent de l'état civil qui vient ici pour inscrire les naissances et les mariages. Mais la célébration du mariage se déroule à la zone* »[1297].

§ 11. Titres de voyages

1159. La Convention de Genève relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951 stipule en son article 28 que les États 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 États 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

[1296] Entretien avec le responsable du projet opéré par le COPED dans les camps de réfugiés, 23/2/2022.
[1297] Propos de M. B., un réfugié du camp Musasa, 7 décembre 2021.

territoire et qui ne sont pas en mesure d'obtenir un titre de voyage du pays de leur résidence régulière.

1160. De plus, le Comité exécutif du HCR invite tous les États parties à la Convention des Nations Unies de 1951 et/ou au Protocole de 1967 à prendre, s'ils ne l'ont déjà fait, des mesures législatives ou administratives appropriées visant à appliquer effectivement les dispositions de ces instruments concernant la délivrance des titres de voyage (article 28 et annexes), y compris des instructions claires aux autorités nationales compétentes concernant la délivrance, le renouvellement, la prolongation des documents de voyage et l'octroi de visas aux détenteurs des titres de voyage[1298].

1161. Au Burundi, la loi sur les migrations prévoit que le titre de voyage pour réfugié est délivré par le Commissariat général des migrations, en collaboration avec le HCR, à des réfugiés résidant au Burundi remplissant les conditions d'asile requises[1299]. Comme il peut arriver qu'un demandeur d'un tel document puisse ne pas en bénéficier, l'article 22 de la loi burundaise de 2021 sur les migrations stipule que la personne qui se voit refuser un document de voyage peut exercer un recours auprès de l'autorité hiérarchique directe, et le cas échéant, auprès de la Cour administrative. Comme cet article ne précise pas s'il s'agit d'un étranger ou d'un réfugié, nous pensons que le réfugié qui n'obtient pas le titre de voyage, peut lui aussi faire ce recours à la cour administrative.

1162. Sur le terrain, dans les différents camps que nous avons visités, les réfugiés nous ont dit qu'il est très difficile d'obtenir un titre de voyage[1300]. Nous avons alors posé cette question au coordonnateur de l'Office National pour la Protection des Réfugiés et des Apatrides qui nous a répondu que les titres de voyage sont délivrés par le Commissariat général migration sur autorisation du HCR. Le réfugié qui a besoin d'un tel document adresse une lettre au HCR avec copie pour information au Commissariat général migration et à l'ONPRA. Cet office peut plaider pour tel ou tel autre réfugié qui en a réellement besoin, pour qu'il puisse en bénéficier. Les bénéficiaires sont notamment les commerçants qui vont s'approvisionner en dehors du Burundi, les réfugiés malades qui ont des pièces médicales qui l'attestent ainsi que les réfugiés qui étudient en dehors du Burundi, surtout ceux qui ont bénéficié d'une bourse d'étude. Pour ceux qui veulent voyager pour motif de la visite familiale, on ne donne pas ces titres de voyages[1301]. Les demandes fantaisistes ne sont donc pas traitées favorablement. Curieusement, le Comité exécutif du HCR réaffirme l'importance de la délivrance de titres de voyage aux réfugiés pour leur permettre d'effectuer des voyages temporaires hors de leur pays de résidence et pour se réinstaller dans d'autres pays[1302].

[1298] Conclusion n° 49 (XXXVIII) *Titres de voyage pour les réfugiés*, Comité exécutif du HCR, 1987, d) Conclusions *sur la protection internationale adoptées par le comité exécutif du programme du HCR, 1975 – 2017 (Conclusion nº 1 – 114)*, p. 101.
[1299] Loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 portant réglementation des migrations au Burundi, art. 16.
[1300] P. MPABANSI, "Congolese Refugees in Burundi : Challenges and Future Prospects", *op.cit.*, p. 299.
[1301] Entretien avec le coordonnateur de l'ONPRA, 28/2/2022.
[1302] Conclusion n° 13 (XXIX) *Titres de voyage pour les réfugiés*, Comité exécutif du HCR, 1978, a), *op.cit*., p. 28.

1163. Nous pensons qu'il ne devrait pas y avoir une telle rigueur dans l'attribution de ce document afin de faciliter les réfugiés dans leur droit à la circulation, essentiellement en dehors du pays de refuge.

§ 12. Droit à la circulation

1164. Par rapport à la liberté de circulation, l'article 26 de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951 stipule que tout État 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.

1165. Sur le plan national, la loi de 2021 sur les migrations prévoit que les réfugiés se trouvant régulièrement sur le territoire burundais ont le droit de choisir leur lieu de résidence et de circuler librement, conformément aux lois et aux règlements nationaux, ainsi qu'aux Conventions et aux Protocoles internationaux et régionaux en la matière ratifiés par le Burundi[1303].

1166. Tous les réfugiés avec qui nous nous sommes entretenus nous ont dit qu'ils doivent demander l'autorisation de sortie pour aller dans les autres provinces. Mais pour la circulation dans les environs du camp, une telle autorisation n'est pas demandée.
Nous avons consulté le règlement d'ordre intérieur du camp pour nous rendre compte de la façon dont la liberté de circulation des réfugiés est réglementée. Seule la liberté de circulation à l'intérieur de la commune qui héberge le camp est garantie sans aucune exigence[1304]. La sortie en dehors de la commune qui héberge le camp, mais à l'intérieur de la province, exige l'enregistrement au registre tenu par l'administration du camp à l'allée comme au retour[1305], tandis que la sortie en dehors de la province qui héberge le camp est soumise à l'obtention d'un billet de sortie délivré gratuitement par l'administration du camp, valable pour deux semaines au maximum, sauf si des circonstances particulières justifient une absence prolongée au camp[1306].

1167. Comme cette liberté de circulation est garantie, il peut arriver qu'un réfugié traverse la frontière du Burundi pour aller dans un pays autre que son pays d'origine sans autorisation. Pour ce dernier, il sera renvoyé à l'ONPRA à Bujumbura, aux fins d'explication sur les raisons de son départ irrégulier en dehors des frontières du Burundi, pays du premier asile. Il ne retournera au camp qu'après avoir reçu une note dûment signée par le coordonnateur de cet office. Dès l'admission au camp, il recevra comme sanction l'interdiction de sortir du camp avant une période pouvant aller de six mois à une année[1307]. Le Comité exécutif du HCR en

---

[1303] Loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 portant réglementation des migrations au Burundi, article 70.
[1304] Règlement d'ordre intérieur des camps de réfugiés au Burundi, *op.cit*., point 25, 1.
[1305] *Id*., point 25, 2.
[1306] *Id.*, point 25, 3.
[1307] *Id.*, point 27, 3.

explique la cause. Ces déplacements irréguliers des réfugiés et des demandeurs d'asile qui ont déjà trouvé protection dans un pays sont le fait, dans une large mesure, de personnes qui, faute de possibilités d'éducation et d'emploi, et en l'absence de solutions durables telles que le rapatriement librement consenti, l'intégration sur place et la réinstallation, se sentent contraintes de partir[1308].

1168. Quant à la liberté du choix du lieu de résidence, comme le stipule l'article 70 de la loi burundaise de 2021 sur les migrations, les réfugiés se trouvant régulièrement sur le territoire burundais ont le droit de choisir leur lieu de résidence.

1169. Quoi qu'il en soit, le réfugié déjà installé au camp doit demander l'autorisation pour aller s'établir en dehors du camp. S'il décide lui-même, sans motif valable ni autorisation préalable de l'Office National pour la Protection des Réfugiés et des Apatrides, de s'établir volontairement hors du camp, il sera considéré comme irrégulier dans le camp et se verra exclu de toute assistance donnée dans ce cadre[1309].

1170. Nous constatons ici que la liberté de circulation est garantie au Burundi, même s'il y a une série de limitations. L'article 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques est on ne peut plus clair à ce sujet. Les restrictions prévues par la loi, nécessaires pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui, et compatibles avec les autres droits reconnus par le Pacte, n'enlèvent pas son essence à ce droit à la liberté de circulation.

§ 13. Solutions durables

1171. D'après le Comité exécutif du HCR, le but ultime de la protection internationale est de mettre en œuvre des solutions durables pour les réfugiés[1310]. Le Manuel du HCR sur la réinstallation ajoute qu'il n'existe aucune hiérarchie établie entre ces solutions durables. Pendant les premières années d'existence du HCR, la réinstallation et l'intégration sur place paraissaient les solutions durables les plus viables pour de nombreux réfugiés. Pourtant, au fil du temps, la plupart des réfugiés ont souhaité et obtenu un rapatriement volontaire[1311]. Ces trois solutions sont complémentaires par nature et peuvent, lorsqu'elles sont appliquées conjointement, former une stratégie complète et viable permettant de résoudre une situation de réfugiés[1312]. Selon Lex Takkenberg,

"[w]hich of these three solutions may be available to a specific refugee problem necessarily depends upon political factors, including the conditions which gave rise to the refugee's flight.

[1308] Conclusion n° 58 (XL) *Problème des réfugiés et des demandeurs d'asile quittant de façon irrégulière un pays où la protection leur a déjà été accordée*, Comité exécutif du HCR, 1989, b), *op.cit.*, p. 120.
[1309] Règlement d'ordre intérieur des camps de réfugiés au Burundi, *op.cit*., point 27, 5.
[1310] Conclusion n° 104 (LVI) *Intégration sur place*, Comité exécutif du HCR, 2005, *op.cit.*, p. 290.
[1311] S. KNEEBONE, *op.cit.*, p.17
[1312] Manuel de réinstallation du HCR, Division de la protection internationale : Genève, édition révisée, juillet 2011, p. 32.

For any solution to be ultimately satisfactory, it should take the wishes of the refugees into consideration"[1313].

1172. La loi burundaise sur les migrations stipule en son article 127 que « Le HCR assiste les réfugiés pour trouver des solutions durables pour leurs situations, en organisant notamment les opérations de rapatriement librement consenties, en procédant à la réinstallation dans un pays tiers et en jouant le rôle de facilitations des procédures d'intégration sur place »[1314]. C'est très étonnant que le législateur burundais réserve cela au HCR. Le statut du HCR stipule en son point 8, litera C, que le Haut Commissaire assurera la protection des réfugiés qui relèvent du HCR en secondant les initiatives des pouvoirs publics et les initiatives privées en ce qui concerne le rapatriement librement consenti des réfugiés ou leur assimilation dans de nouvelles communautés nationales. Ici, il est très clair que ce sont les États qui doivent prendre les devants. Le HCR n'intervient qu'en second lieu.

1173. Dans les développements qui suivent, nous allons analyser la façon dont les réfugiés appréhendent ces solutions durables.

A. Rapatriement

1174. Les réfugiés ne doivent être rapatriés que s'ils en expriment librement le désir ; le caractère librement consenti et individuel du rapatriement des réfugiés et la nécessité d'effectuer ce rapatriement dans des conditions de sécurité absolue, de préférence au lieu de résidence des réfugiés dans le pays d'origine, doivent toujours être respectés[1315]. Le récent Pacte mondial sur les réfugiés précise d'ailleurs en son paragraphe 87 que le rapatriement volontaire dans les conditions de sécurité et de dignité demeure la solution préférée dans la majorité des situations de réfugiés[1316].

1175. De surcroît, la Convention de l'OUA stipule en son article 5, paragraphe 4, que « [l]es réfugiés qui rentrent volontairement dans leur pays ne doivent encourir aucune sanction pour l'avoir quitté pour l'une quelconque des raisons donnant naissance à la situation de réfugié. Toutes les fois que cela sera nécessaire, des appels devront être lancés par l'entremise des moyens nationaux d'information ou du Secrétaire général de l'OUA, pour inviter les réfugiés à rentrer dans leur pays et leur donner des assurances que les nouvelles situations qui règnent dans leur pays d'origine leur permettent d'y retourner sans aucun risque et d'y reprendre une vie normale et paisible, sans crainte d'être inquiétés ou punis. Le pays d'asile devra remettre aux réfugiés le texte de ces appels et les leur expliquer clairement ». Ademola Abass et Dominique Mystris précisent que :

[1313] L.TAKKENBERG, *The Status of Palestinian Refugees in International Law*, New York, *Oxford University press*, 1998, p. 319.
[1314] Loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 portant réglementation des migrations au Burundi, article 127.
[1315] Conclusion n° 40 (XXXVI) *Rapatriement librement consenti*, Comité exécutif du HCR, 1985, b), *op.cit.*, p. 79.
[1316] Les autres textes du HCR reviennent sur cela notamment la Résolution A/RES/72/150, par. 39 ; les Conclusions du Comité exécutif nº 90 (LII) (2001), j) ; nº 101 (LV) (2004) ; et nº 40 (XXXVI) (1985).

"While many may not contemplate their safety once the situation that caused them to seek refuge elsewhere ends, this provision enables those who left their country to return without fear of percussions. It is this thoroughly thought-out scope of protection that helps place the 1969 OAU Convention in the admirable position it occupies amongst comparable instruments"[1317].

1176. Comme la plupart des réfugiés congolais se trouvant au Burundi proviennent essentiellement de l'Est de la RDC et qu'il y a, jusqu'à l'heure actuelle, des groupes armés qui s'y multiplient, le rapatriement librement consenti n'est pas une solution envisagée par ces réfugiés[1318]. Certains réfugiés interviewés mentionnent que même ceux qui se rapatrient, retournent sous peu, et recommencent le processus de demande d'asile, suite à l'insécurité vécue après leur rapatriement. C'est le cas par exemple de ce témoignage : « *En 2013, il y a quelques familles de réfugiés qui se sont rapatriées volontairement. Mais dans les informations que nous avons reçues, certains d'entre eux sont retournés demander asile parce que leur région d'origine était en insécurité* »[1319].

1177. Ce refus de rapatriement se comprend à plus d'un égard, car, comme le précise Lex Takkenberg,

"[a] repatriation plan is not just about the return of refugees; it should also be closely connected to the processes of peace-making, peace-keeping, political reconciliation and economic reconstruction. Plans should allow room for flexibility, and the people who implement them must be ready to improvise as necessary. However, a solid foundation, in the form of a comprehensive plan, increases the likelihood of success"[1320].

B. Naturalisation

1178. La Convention de Genève portant statut de réfugié stipule en son article 34 que les États 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 les taxes et les frais de cette procédure.

1179. Néanmoins, le Comité exécutif du HCR ajoute que l'intégration sur place dans le contexte des réfugiés est un processus dynamique et complexe, à double sens, qui requiert les efforts de toutes les parties concernées, y compris la volonté des réfugiés de s'adapter à la société hôte sans devoir abandonner leur propre identité culturelle et la disponibilité de la part des communautés hôtes et des institutions publiques à accueillir les réfugiés et à satisfaire les besoins d'une population plurielle[1321].

[1317] A. ABASS & F. IPPOLITO, *op.cit.*, p. 24.
[1318] P. MPABANSI, "The perception of Congolese refugees in Burundi of the recommended durable solutions for them", Applied Mathematical Sciences, Vol. 17, 2023, no. 6, 289-295, p. 292, doi: 10.12988/ams.2023.917335, available at https://doi.org/10.12988/ams.2023.917335, (accessed April 1, 2023).
[1319] Propos de H. A., un réfugié du camp Musasa, le 7 décembre 2021.
[1320] L.TAKKENBERG, *op.cit.*, p.322.
[1321] Conclusion n° 104 (LVI) Intégration sur place, Comité exécutif du HCR, 2005, *op.cit.*, p. 291.

1180. En outre, l'intégration sur place présente de sérieuses contraintes. Les conditions socio-économiques générales, le désir de protéger des ressources rares, le risque d'insécurité, les problèmes liés à la migration et un éventuel antagonisme envers les réfugiés et autres migrants en général, sont autant de freins à l'intégration sur place des réfugiés. Les obstacles à l'intégration sur place s'amplifient lorsque, en raison d'économies locales stagnantes, les pays sont confrontés à une concurrence accrue sur le marché de l'emploi, une lutte exacerbée pour des ressources déjà limitées et une montée de la xénophobie. Pourtant, l'intégration sur place peut aussi présenter des avantages à la fois pour le pays d'accueil et les réfugiés. Les réfugiés apportent des talents et une diversité culturelle qui peuvent aider et enrichir le pays hôte, et contribuer au développement socio-économique des communautés locales[1322]. James Hathaway précise que :

"[l]ocal integration means in essence that a refugee is granted some form of durable legal status that allows him or her to remain in the country of asylum on an indefinite basis, and fully to participate in the social, economic, and cultural life of the host community"[1323].

1181. La loi burundaise de 2021 sur les migrations dispose qu'un réfugié qui demande la naturalisation au Burundi doit se conformer à la législation y relative[1324]. À la lecture de cette disposition, nous nous rendons compte que la loi burundaise sur les migrations n'apporte aucune facilité aux réfugiés dans l'obtention de cette solution durable. Cette loi, dont fait référence cette disposition, est la loi n° 1/013 du 18 juillet 2000, portant réforme du Code de la nationalité. Elle stipule en son article 18 que la nationalité burundaise peut s'acquérir par la naturalisation. Les réfugiés qui le désirent peuvent ainsi s'intégrer au Burundi en passant par ce processus de naturalisation. Il suffit d'une demande adressée au ministre de la Justice avec un sous couvert du Procureur de la République compétent.

1182. Même si le processus semble facile, ce n'est pas si simple que ça. Le responsable du CUCOR (Centre urbain pour le conseil et orientation des réfugiés) nous a parlé du cas d'un réfugié urbain qui a introduit une demande de naturalisation. Il en était sûr et ne s'est plus considéré comme réfugié. Des années passèrent sans que cette naturalisation soit accordée. Il s'est retrouvé avec statut de réfugié désactivé et a été obligé de chercher de l'assistance juridique pour recouvrer ses droits en tant que réfugié[1325]. Nous pensons que ce réfugié n'était pas passé par l'Office national pour la protection des réfugiés et des apatrides pour introduire une telle demande, car le coordonnateur de cet office nous a dit qu'aucune demande en rapport avec la naturalisation n'a été déposée pour le moment[1326].

1183. Mais la naturalisation n'est pas une solution privilégiée par ces réfugiés[1327], dont la totalité ne souhaite que la réinstallation.

[1322] Manuel de réinstallation du HCR, Division de la protection internationale, *op.cit.*, p. 38.
[1323] J. C. HATHAWAY, *op.cit.*, p. 1206.
[1324] Loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 précitée, art. 63.
[1325] Entretien avec le responsable de CUCOR, 7/3/2022.
[1326] Entretien avec le coordonnateur de l'ONPRA, 28/2/2022.
[1327] P. MPABANSI, "The perception of Congolese refugees in Burundi of the recommended durable solutions for them", *op.cit.*, p. 291.

C. Possibilités de réinstallation

1184. La réinstallation est le transfert de réfugiés d'un pays, où ils ont trouvé asile, vers un autre État qui accepte de les admettre en tant que réfugiés et de leur accorder une réinstallation permanente ainsi que la possibilité d'acquérir ultérieurement la citoyenneté. La réinstallation constitue la troisième solution durable que le HCR est mandaté à mettre en place, en coopération avec les États, conformément à son statut et aux résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies. La réinstallation n'est pas un droit, et aucun État n'est tenu d'accepter des réfugiés dans le cadre d'une réinstallation. Même lorsque le HCR soumet un dossier à un État pour une réinstallation, la décision finale d'accorder ou non la réinstallation dépend des seuls critères d'admission fixés par le pays concerné[1328].

1185. Le Comité exécutif du HCR insiste pour que le HCR ne cherche à mettre en œuvre la réinstallation qu'en dernier ressort, lorsque ni le rapatriement librement consenti, ni l'intégration sur place ne se révèlent possibles, et lorsque c'est approprié et dans l'intérêt supérieur des réfugiés[1329]. Selon James Hathaway,

"Resettlement has traditionally been contemplated either because the state in which a refugee first arrives declines to provide ongoing protection, or because a refugee wishes to make his or her home in some other country"[1330].

1186. D'une manière générale, nous nous sommes rendu compte à travers les entretiens récoltés que la possibilité d'une réinstallation est très attendue par presque tous les réfugiés. Celle-ci entretient une forme d'attente et d'espoir. La réinstallation suscite même des rumeurs sur les fraudes qui seraient observées au cours de ce processus. Un des réfugiés affirme que : « *Des fois, il y a des fraudes qui s'observent. Par exemple, si l'enfant décède en cours de la procédure ; prenons qu'on était cinq au début de la procédure, à côté, on va mettre une autre personne à la place de ton enfant décédé. Lorsque tu pars faire les examens médicaux et autres procédures nécessaires pour le voyage, tu ne vas pas voir cette personne, mais le jour du départ, tu vas finalement te rendre compte qu'il y a une autre personne sur ton dossier. Si c'est une femme devenue veuve au cours de la procédure de réinstallation, elle va partir avec un autre homme qu'elle ne connaît pas. À l'arrivée, cette personne est accueillie par d'autres que ta famille d'accueil* »[1331].

1187. Un autre des réfugiés interviewés a témoigné ce qui suit : « *Ici, au camp Musasa, un certain réfugié avait un problème avec la ration alimentaire. Il est venu faire des réclamations, mais on lui a dit qu'il était réinstallé en Amérique. Il a été étonné, car il n'a jamais quitté le*

[1328] Manuel de réinstallation du HCR, Division de la protection internationale, *op.cit.*, p. 38.
[1329] Conclusion n° 67 (XLII) *Réinstallation en tant qu'instrument de protection*, Comité exécutif du HCR, 1991, g), *op.cit.*, p. 142.
[1330] J. C. HATHAWAY, *op.cit.*, p. 1189.
[1331] Propos de N. A., un réfugié du camp Musasa, le 9 décembre 2021.

camp. Il est encore ici, au Burundi. On peut donc en déduire qu'il y a des tricheries dans la réinstallation »[1332].

1188. Un autre réfugié nous a dit que : « *Il y a un réfugié qui a été appelé par l'OIM pour le vol vers le pays de réinstallation, mais on lui a dit qu'un autre était parti sous son nom. Il s'est fâché et a téléphoné à ceux qui allaient l'accueillir en Amérique. Ces derniers ont téléphoné à l'OIM et celui qui était parti sous son nom, qui se trouvait au Kenya, a dû écourter son voyage et ce réfugié a été rétabli dans ses droits* »[1333].

1189. En général, les réfugiés ne sont pas informés en temps réel sur l'état d'avancement de leur dossier. Certains parlent de dossiers de réinstallation ouverts depuis au moins neuf ans et restant toujours sans réponse. Il en est ainsi du témoignage qui suit : « *Depuis 2013, j'ai été choisi pour faire partie des familles à réinstaller, mais mon dossier n'a franchi aucune étape jusqu'à ce jour. Ceux qui ont été choisis avant moi ont été réinstallés, ceux qui ont été choisis après moi sont également déjà réinstallés* »[1334].

1190. Une observation générale tirée des entretiens menés est que tous les réfugiés mettent leur espoir dans la réinstallation vers un *eldorado*[1335].

1191. Un réfugié marié à une femme burundaise qui a été refusé à toute forme de réinstallation suite à ce mariage, explique ce qui suit : « *Si moi, je meurs ici au camp, ma femme étant une burundaise, elle ne connaît ni mon pays d'origine, ni ma famille d'origine. Même mes enfants sont nés ici au Burundi et ne connaissent donc pas le Congo. Est-ce que vous ne voyez pas que ma famille pourra ainsi vivre en difficulté et qu'ainsi, c'est plus que nécessaire que ma famille soit réinstallée ?* »[1336].

1192. Nous nous rendons finalement compte que les réfugiés ne connaissent pas tous les critères pris en compte dans la réinstallation. Cette incompréhension est liée au fait qu'ils ne reçoivent pas d'informations à ce propos[1337].

1193. Le Manuel du HCR sur la réinstallation montre les conditions préalables à l'examen de la réinstallation : le HCR doit d'abord reconnaître au requérant le statut de réfugié ; ensuite, il faut que toutes les possibilités de solutions durables soient étudiées et que la réinstallation soit jugée comme la solution la plus adaptée[1338].

[1332] Propos de B. S. B, un réfugié du camp Musasa, le 8 décembre 2021.
[1333] Propos de N. A, un réfugié du camp Musasa, le 8 décembre 2021.
[1334] Propos de M. B, un réfugié du camp Bwagiriza, le 19 novembre 2021.
[1335] P. MPABANSI, "The perception of Congolese refugees in Burundi of the recommended durable solutions for them", *op.cit.*, p. 291.
[1336] Propos de V. I, un réfugié du camp Musasa, le 10 décembre 2021.
[1337] P. MPABANSI, "Congolese Refugees in Burundi: Challenges and Future Prospects", *op.cit.*, p. 303.
[1338] Manuel de réinstallation du HCR, Division de la protection internationale, *op.cit.*, p. 39.

Tableau 11. Effectif de répondants choisis ou non pour la réinstallation camp par camp

Camp	Réinstallation	
	Déjà choisi pour la réinstallation	Pas encore choisi pour la réinstallation
	Nombre	Nombre
Bwagiriza	12	6
Kavumu	7	22
Kinama	3	10
Musasa	12	7
Nyankanda	0	11

1194. Au total, 62,2 % de nos interviewés n'ont pas encore été choisis pour la réinstallation[1339]. Dans le camp Nyankanda, le fait que, parmi nos interviewés, il n'y a aucun réfugié déjà choisi, résulte du fait que ce camp a ouvert ses portes en 2019 et abrite ainsi les réfugiés dont le statut a été reconnu récemment.

§ 14. Retour clandestin dans le pays d'origine

1195. La Convention de Genève de 1951 stipule que le statut de réfugié prend fin si le réfugié retourne volontairement s'établir dans le pays qu'il a quitté ou hors duquel il est demeuré de crainte d'être persécuté[1340]. En droit international, la cessation du statut de réfugié en cas du retour volontaire dans le pays d'origine est logique[1341]. Selon James Hathaway,

"When an individual otherwise entitled to be recognized as a refugee opts to leave the jurisdiction of a protecting state, that country is simply no longer positioned to assist him or her, at least not in the direct sense envisaged by the Refugee Convention"[1342].

1196. Du fait de la proximité de la RDC avec le Burundi, certains réfugiés retournent clandestinement dans leur pays d'origine et cela n'est pas sans conséquences, car une fois interceptés, c'est la fin du statut de réfugié. Nous citerons ici l'exemple de trois réfugiés enregistrés respectivement sous les numéros 333-14C01017, 318-12C02371 et 518-11H00067. Ces trois réfugiés ont quitté le camp clandestinement et se sont rendus dans leur pays d'origine. Lors de leur retour au camp après plusieurs mois d'absence, ils se sont retrouvés avec des noms désactivés dans la base de données. Ils ont fait des réclamations auprès de l'Office national pour la protection des réfugiés et des apatrides, leurs dossiers ont été envoyés à la Commission consultative pour les étrangers et les réfugiés, et la décision finale a été la cessation de leur statut de réfugié conformément à la loi burundaise d'asile (art.60, al. 4, de la loi de 2008 ; art

[1339] P. MPABANSI, "The perception of Congolese refugees in Burundi of the recommended durable solutions for them", *op.cit.*, p. 291.
[1340] Convention de Genève de 1951 précitée, art.1, C, al. 4.
[1341] J. C. HATHAWAY, *op.cit.*, p. 1178.
[1342] *Id.*, p. 1179.

113, al. 4, de la loi de 2021). Même le recours devant le Comité de recours s'est soldé par la même décision.

1197. Tous les réfugiés à qui nous avons demandé s'ils étaient retournés dans leur pays d'origine nous ont répondu qu'ils n'y ont jamais remis le pied depuis leur arrivée au Burundi.

1198. Face au comportement de certains réfugiés qui font des mouvements aller-retour dans leur pays d'origine à l'insu des administrateurs des camps, le règlement d'ordre intérieur du camp n'est pas resté indifférent. Ainsi, tout réfugié qui traversera la frontière vers son pays d'origine, sera considéré comme un rapatrié volontaire selon le sens de l'article 113, al. 4, qui dispose que : « Le statut de réfugié reconnu à une personne prend fin si cette personne est retournée volontairement s'établir dans le pays qu'elle avait quitté ». La base de données sera actualisée en appliquant les événements REG 38 (départ spontané) et REG 36 (fermeture du statut). Son admission au camp ne sera conditionnée que par une nouvelle demande d'asile conformément à la loi sur l'asile au Burundi[1343].

1199. La réglementation burundaise en matière de cessation du statut de réfugié est conforme à la Convention de Genève de 1951, qui prévoit que le statut prend fin si le réfugié est retourné volontairement s'établir dans le pays qu'il a quitté ou hors duquel il est demeuré de crainte d'être persécuté[1344]. Toutefois, le Comité exécutif du HCR recommande aux États, dans l'application d'une décision d'invoquer les clauses de cessation, de toujours se pencher de façon humaine sur les conséquences pour les individus ou pour les groupes concernés, et aux pays d'asile et d'origine de faciliter ensemble le retour, afin de veiller à ce qu'il s'effectue dans la justice et la dignité[1345].

§ 15. Insécurité dans la sécurité : le refuge de l'exil

1200. Certains réfugiés nous ont dit que même s'ils sont en refuge, ils se sentent encore en insécurité. Cela est lié aux événements traumatisants qu'ils ont vécus dans leur pays d'origine. Ils craignent que des réfugiés déguisés puissent venir les assassiner au camp. Un des réfugiés, qui était en conflit dans son pays d'origine avec un député pour avoir témoigné contre lui, affirme que même s'il est au Burundi, il se sent toujours en insécurité, car s'il voit des réfugiés qui viennent demander asile au Burundi, il ne sait pas qui est du côté du député. Il argue que le député pourrait envoyer quelqu'un demander asile dans le seul but de le tuer[1346].

1201. Un autre réfugié explique que quand son statut lui a été accordé, il a vécu à Bujumbura, quartier Cibitoke comme réfugié urbain. À l'endroit où il se reposait souvent avec ses amis, des hommes inconnus sont arrivés et ont tiré beaucoup de balles. Apparemment, ils étaient venus pour le liquider. Il a alors demandé de venir vivre au camp. Il dit que lorsqu'il était encore au

---

[1343] Règlement d'ordre intérieur des camps de réfugiés au Burundi, *op.cit.*, point 27, 4.
[1344] Convention de Genève de 1951, art 1, C, § 4.
[1345] Conclusion n° 69 (XLIII) Cessation de statut, Comité exécutif du HCR, 1992, f), *op.cit.*, p. 149.
[1346] Entretien avec B. B., un réfugié du camp Kavumu, le 25 novembre 2021.

Congo, les rebelles maï-maï et les rebelles du Front national de libération (FNL) l'ont arrêté et l'ont battu à mort. Lorsqu'ils ont entendu qu'il était à Bujumbura, ils seraient venus le chercher pour le tuer. Lui aussi se sent en insécurité, même s'il est au camp de réfugié[1347].

1202. Succinctement, l'objectif principal de cette section était de donner la parole aux réfugiés congolais se trouvant au Burundi pour qu'ils puissent raconter la façon dont ils ont été accueillis dès leur arrivée au Burundi et analyser les enjeux de leur vie quotidienne en tant que réfugié, ainsi que les perspectives d'avenir. Comme il y a souvent des écarts entre le cadre légal international, régional et national, ainsi que les pratiques et les principes internationaux en matière de protection des réfugiés par rapport à la réalité de terrain, il fallait placer le réfugié, premier bénéficiaire de ces normes et pratiques, au cœur des débats sur la protection et l'assistance humanitaire. Aussi, cette recherche visait à mettre au clair les limites des normes et des pratiques internationales dans la protection des réfugiés, en vue de proposer des pistes de solutions adaptées à leurs besoins et aspirations.

1203. Nous référant aux difficultés d'intégration soulevées par certains réfugiés, le constat est que celles-ci surgissent en cas de nouveau camp ouvert. Ainsi, une sensibilisation envers la population locale et les réfugiés devrait être faite tout au début de l'ouverture du camp pour éviter des rumeurs sans fondement qui rendent l'intégration plus ou moins lente.

1204. Pour ce qui est des assistances diversifiées octroyées aux réfugiés, une amélioration en quantité et en qualité s'avère nécessaire. En plus de tout cela, le Burundi devrait s'inspirer de la loi ougandaise sur les réfugiés qui autorise les réfugiés reconnus à se déplacer librement, à travailler et à créer leur propre entreprise, ainsi qu'à bénéficier des services sociaux ougandais. Les réfugiés se voient attribuer des terrains dont ils ont l'usage (mais pas la propriété) dans une zone d'installation désignée. Ils sont autorisés à y construire une habitation semi-permanente et à exploiter les terres pour la culture ou l'élevage. Cette approche novatrice renforce la cohésion sociale et l'intégration et permet aux réfugiés et aux communautés d'accueil de vivre ensemble dans la paix.

1205. Quant aux solutions durables, plus particulièrement la réinstallation qui semble être la seule mise en œuvre actuellement, les critères pris en compte pour le choix des réfugiés à réinstaller devraient être portés à la connaissance de tous les résidents du camp pour éviter le découragement ou les rumeurs de la part de ceux qui n'ont pas encore été sélectionnés.

1206. *Grosso modo*, par rapport aux services que doivent bénéficier les réfugiés, les résultats de notre recherche rejoignent ceux à laquelle a aboutie Sophie Nakueira dans ses recherches sur les défis de la mise en œuvre des programmes de réinstallation dans un camp de réfugiés en Ouganda[1348]. Ces entretiens menés montrent les limites du droit. S'il est vrai que les lois prévoient une protection adéquate des réfugiés sur le papier, l'accès à des services tels que la santé, l'éducation et le travail reste un défi dans la pratique.

[1347] Entretien avec B. C., un réfugié du camp Kavumu, le 23 novembre 2021.
[1348] S. NAKUEIRA, *op.cit.*, p. 260.

Conclusion du chapitre

1207. L'analyse du mécanisme de protection des réfugiés au Burundi qu'est l'ONPRA, sa confrontation aux réalités de terrain ainsi que l'impact que la pandémie de Covid-19 a causé à son fonctionnement a permis de montrer que l'ONPRA est un service public géré en régie personnalisée. Il assume beaucoup de missions regroupées en quatre catégories, à savoir les missions liées à son fonctionnement quotidien, celles liées aux dossiers des demandeurs d'asile et des réfugiés, celles liées à son intervention à l'endroit des réfugiés et des demandeurs d'asile ainsi que celles liées à sa collaboration avec les autres partenaires dans la protection des réfugiés. Pour bien accomplir ses missions, il est structuré en quatre cellules chargées respectivement de la protection internationale, de l'administration et de la sécurité des camps, de la gestion des camps ainsi que de l'administration et finances.

1208. Toutefois, la pandémie de Covid-19 qui a secoué le monde entier depuis mars 2020 a perturbé les activités de cet office suite à la fermeture des frontières par tous les pays du monde en vue d'endiguer la propagation de cette maladie. Cette fermeture a limité considérablement les demandes d'asile. Malgré leur réouverture, le prix pour le test Covid est exorbitant pour les demandeurs d'asile qui, parfois, fuient dans la précipitation totale sans frais suffisants pour les dépenses éventuelles comme celle liée au test Covid. Un tel test Covid-19 devrait être gratuit aux demandeurs d'asile.

1209. Ce chapitre a aussi permis de montrer qu'il y a un écart entre le vécu quotidien des réfugiés et le cadre légal international, régional et national, ainsi que les pratiques et les principes internationaux en matière de protection des réfugiés.

1210. Les difficultés rencontrées par les réfugiés sont diversifiées. Il s'agit entre autres des difficultés d'intégration, des assistances insuffisantes et des solutions durables pas bien organisées.

1211. Pour les difficultés d'intégration, nous avons montré que pour y faire face, une sensibilisation envers la population locale et les réfugiés devrait être faite tout au début de l'ouverture du camp pour éviter des rumeurs sans fondement qui rendent l'intégration plus ou moins lente.

1212. Pour ce qui est des assistances diversifiées octroyées aux réfugiés, nous avons souligné qu'une amélioration en quantité et en qualité s'avère nécessaire. En plus de tout cela, nous avons appelé le gouvernement burundais à s'inspirer de la loi ougandaise sur les réfugiés qui autorise les réfugiés reconnus à se déplacer librement, à travailler et à créer leur propre entreprise, ainsi qu'à bénéficier des services sociaux ougandais.

1213. Quant aux solutions durables, plus particulièrement la réinstallation qui semble être la seule mise en œuvre actuellement, nous avons proposé que les critères pris en compte pour le choix des réfugiés à réinstaller devraient être portés à la connaissance de tous les résidents du

camp pour éviter le découragement ou les rumeurs de la part de ceux qui n'ont pas encore été sélectionnés.

1214. Tout cela contribuerait à l'amélioration du bien-être des réfugiés confrontés à des difficultés de survie.

1215. Le dernier chapitre de cette thèse est consacré aux réformes administratives et aux perspectives de *lege ferenda* en droit d'asile et des réfugiés nécessaires en vue d'une meilleure appropriation dans la protection des réfugiés au Burundi.

CHAPITRE IV: VERS LES RÉFORMES ADMINISTRATIVES ET LES PERSPECTIVES DE *LEGE FERENDA* EN DROIT D'ASILE ET DES RÉFUGIÉS

1216. L'analyse des cinq précédents chapitres de notre recherche révèle un triple constat. Le premier constat est que l'appropriation de la protection des réfugiés s'est réalisée à travers la mise en place du cadre légal et du cadre institutionnel en la matière. Le deuxième constat est qu'en dépit de cette appropriation, le droit d'asile et des réfugiés au Burundi comporte encore et toujours des dispositions contraires aux normes et aux standards internationaux en la matière. Le troisième constat est que les défis liés aux moyens financiers et matériels jouent fortement sur une meilleure appropriation.

1217. La problématique de ce triple constat relevé rentre dans le cadre plus large de la problématique de l'accueil et de la protection des réfugiés au niveau mondial.

1218. Dans ce chapitre, avant d'analyser les propositions normatives concrètes en vue de mettre en harmonie le droit burundais d'asile avec les normes et les standards internationaux, nous allons faire un regard sur les réformes administratives nécessaires en vue d'une meilleure appropriation dans la protection des réfugiés au Burundi.

Section 1 : Réformes administratives

1219. La réforme administrative est un changement conscient et réfléchi introduit dans un organisme ou un système public en vue d'améliorer sa structure, son fonctionnement ou la qualité de son personnel[1349]. Comme nous l'avons souligné dans le deuxième titre de notre recherche, l'ONPRA est un service public géré en régie personnalisée. Ainsi, comme toute autre institution publique, il peut être sujet à des réformes pour améliorer la qualité de ses prestations. Cette section est alors consacrée à l'analyse des réformes qui peuvent être mises en place en vue d'améliorer la protection des réfugiés au Burundi.

§ 1. Généralités sur les réformes administratives

1220. D'entrée de jeu, il y a lieu de souligner que toutes les réformes administratives s'opèrent dans le cadre d'une science très large appelée science administrative. Selon Bernard Gournay, la science administrative peut être définie comme la branche des sciences sociales qui tend à décrire et à expliquer la structure et les activités des organes qui, sous l'autorité du pouvoir politique, constituent l'appareil d'État et des collectivités publiques[1350]. L'administration étant une science, les fonctionnaires de l'État devraient songer chaque fois à la mise en place des

---

[1349] J. I. GOW, « Réforme administrative », dans L. Côté et J.-F. Savard (dir.), *Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*, 2012, p. 1, disponible à l'adresse : https://dictionnaire.enap.ca/dictionnaire/docs/definitions/defintions_francais/reforme_administrative.pdf, (consulté le 4 juillet 2022).

[1350] Qu'est-ce que la science administrative ? : Document disponible à l'adresse : https://www.doc-du-juriste.com/droit-public-et-international/droit-administratif/dissertation/est-ce-science-administrative-443218.html, (consulté le 4 juillet 2022).

principes et des stratégies conduisant à des réformes dans des secteurs d'activités dont la responsabilité leur est confiée.

1221. La réforme administrative est l'œuvre de spécialistes qui appliquent divers corpus de connaissances. Les praticiens de ces connaissances, tant au sein de la fonction publique que chez les consultants, utilisent généralement des modèles ou des méthodes d'analyse qui sont basés sur des corpus de connaissances théoriques[1351]. Une telle réforme vise à développer les capacités des institutions publiques.

1222. Le fondement théorique des diverses réformes administratives se trouve dans les disciplines fondamentales que sont le droit, la science économique, la science politique, la sociologie et la psychologie. Pourrait s'y ajouter le management, sauf que celui-ci, comme l'administration publique, est moins une discipline qu'un ensemble de disciplines unies autour d'un seul objet[1352].

1223. Pour le réfugié, l'amélioration dans les prestations de l'ONPRA ne peut signifier que lui faciliter :

- la jouissance effective des droits des réfugiés prévus par les textes tant nationaux qu'internationaux, vu que l'ONPRA est l'acteur principal dans la préparation et la mise en œuvre de la politique nationale sur l'asile ;
- l'amélioration de son bien-être d'une manière générale.

1224. Quant aux priorités à définir dans l'amélioration de ce bien-être, aux voies à emprunter, aux obstacles éventuels, aux moyens à mettre en œuvre, il est évident que le réfugié ne peut qu'exposer toutes les difficultés qu'il endure à l'ONPRA ou les exposer lors des réunions regroupant tous les partenaires œuvrant dans la protection des réfugiés. N'étant qu'un passif récipiendaire, il n'a pas d'autres moyens d'exiger l'amélioration de son bien-être. La responsabilité dans cette amélioration revient au Gouvernement burundais, à travers l'ONPRA[1353], car, comme le stipule l'article 122 de la loi burundaise de 2021 sur les migrations, le Gouvernement burundais a le rôle principal de protection des réfugiés et le HCR vient en second rang pour donner une assistance technique et matérielle[1354].

1225. La responsabilité est un concept fluctuant selon les langues et selon les pays. Dans de nombreux pays, le concept se limite au système comptable ou évoque l'obligation d'établir des rapports. Dans d'autres, le terme anglais « *accountability* » est difficile à traduire selon les langues. Dans de nombreuses langues, sa traduction se limite à un sens strictement comptable ou le terme est compris comme recouvrant une obligation de communication d'informations. Dans d'autres cultures, le terme anglais « *accountability* » renvoie aux modalités par lesquelles

---

[1351] J. I. GOW, *op.cit.*, p. 2.
[1352] *Ibid.*
[1353] Selon l'art. 2 du décret portant organisation, missions et fonctionnement de l'ONPRA, cet office est une structure technique chargée de la gestion de l'asile et de la protection des réfugiés et apatrides.
[1354] Loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 précitée, art.122, § 2.

ceux qui sont investis de l'autorité publique sont tenus de rendre compte de leurs actes. Il importe de tenir compte de ces différences de définition, de concept et de pratique pour qu'il puisse y avoir un dialogue international[1355].

1226. *Grosso modo*, la responsabilité est l'obligation, pour ceux à qui des responsabilités ont été confiées, de rendre compte et de répondre de la manière dont ils se sont acquittés de ces responsabilités. Le contrôle est défini de manière générale comme un processus destiné à fournir une assurance raisonnable concernant l'efficacité et l'efficience des opérations, la fiabilité des informations communiquées et le respect des lois et des réglementations applicables[1356].

1227. En matière des réfugiés, la responsabilité étatique apparaît clairement dans les articles 35 de la Convention de Genève de 1951 et II du Protocole relatif au statut des réfugiés de 1967. Ces deux articles contiennent un engagement de la part des États contractants de coopérer avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés dans l'exercice de ses fonctions et, en particulier, de faciliter sa tâche de surveillance de l'application de ces instruments[1357]. Ainsi, le HCR joue un rôle de surveillance de l'application des dispositions de la Convention de Genève de 1951 par les États parties[1358]. Il s'agit d'une forme de contrôle externe qu'il exerce pour s'assurer si les États mettent en application le prescrit de la Convention de Genève de 1951.

1228. Quant au contrôle interne de l'ONPRA, il est effectué par l'inspection générale[1359] qui est une des structures[1360] du ministère de l'Intérieur, du développement communautaire et de la sécurité publique au Burundi.

1229. Par contrôle externe, on entend le processus de vérification assuré par un organisme de vérification central et souvent indépendant. Les contrôles internes sont des méthodes de gestion, réglementation et structures qui fournissent aux responsables l'assurance de la légalité, de la

---

[1355] M. RUFFNER, et J. SEVILLA, « Modernisation du secteur public : Moderniser la responsabilité et le contrôle », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 4/2, 2008, p. 145, disponible à l'adresse https://doi.org/10.1787/budget-v4-art12-fr, (consulté le 4 juillet 2022).

[1356] *Ibid.*

[1357] Cet art. 35 de la Convention de 1951 ainsi que l'art. II du Protocole de 1967 stipulent que :

1. Les États 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 États 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 ;

c) aux lois, règlements et décrets, qui sont ou entreront en vigueur en ce qui concerne les réfugiés.

[1358] Convention de Genève de 1951 portant statut de réfugié, art.35. ; Statut du HCR, § 8, lit.a.

[1359] Décret n° 100/116 du 21 avril 2021 portant missions, organisation et fonctionnement l'inspection générale du ministère de l'Intérieur, du Développement Communautaire et de la Sécurité Publique au Burundi.

[1360] Décret n° 100/082 du 12 octobre 2020 portant missions, organisation et fonctionnement du ministère de l'Intérieur, du Développement Communautaire et de la Sécurité Publique au Burundi, art.3.

régularité, de l'efficience, de l'efficacité et de l'économie des actions menées. Les contrôles *ex ante* correspondent aux exigences qui doivent être approuvées ou prédéterminées par un organe de supervision avant leur mise en œuvre. Les contrôles internes ou – plus généralement – les contrôles de gestion renvoient aux systèmes de contrôles mis en place au sein d'une organisation, et ces contrôles peuvent être des contrôles *ex ante* ou des contrôles *ex post*[1361].

1230. Il n'y a nul doute que de tels contrôles, s'ils sont bien effectués, contribuent à l'amélioration des prestations au sein du service public visé.

1231. Brièvement, dans l'analyse de ce premier paragraphe portant sur les généralités des réformes administratives, nous avons d'abord montré que les fonctionnaires de l'État doivent songer chaque fois à la mise en place des principes et des stratégies conduisant à des réformes dans des secteurs des activités dont la responsabilité leur est confiée. Nous avons aussi souligné que pour le réfugié, de telles réformes, si jamais elles sont mises en œuvre, lui permettraient la jouissance effective de ses droits prévus par les textes tant nationaux qu'internationaux ainsi que l'amélioration de son bien-être. L'ONPRA, acteur principal dans la préparation et la mise en œuvre de la politique nationale sur l'asile, est tenu ainsi de faire tout son possible pour arriver à une meilleure protection des réfugiés. Nous avons terminé cette analyse en précisant que l'ONPRA est tenu de rendre compte et de répondre de la manière dont il s'est acquitté de ses responsabilités dans la protection des réfugiés, et cela, à travers le contrôle externe effectué par le HCR et le contrôle interne effectué par l'inspection générale du ministère de tutelle (ministère de l'Intérieur, du développement communautaire et de la sécurité publique).

§ 2. Vers les réformes au niveau de l'ONPRA

1232. Comme nous l'avons montré dans le troisième chapitre de ce deuxième titre en cours d'analyse, l'ONPRA est un service public géré en régie personnalisée qui évolue et qui est appelé à évoluer pour offrir des services publics nécessaires de façon efficace et efficiente.

1233. Pour bien accomplir sa mission, l'ONPRA ne le fait pas seul. Il opère avec d'autres partenaires clés œuvrant dans la protection des réfugiés. Le HCR vient en tête dans ce partenariat. Il n'y a rien d'étonnant dans cette coopération. Comme le souligne Jreisat Jamil, les organisations publiques ont des relations régulières avec une série de réseaux complexes et font face à des acteurs autonomes, comme des groupes politiques, des institutions locales et des organisations privées[1362].

1234. Une réforme s'avère nécessaire pour que l'ONPRA exerce très bien les missions qui lui sont confiées.

[1361] M. RUFFNER, et J. SEVILLA, *op.cit.*, p. 145.

[1362] J. JREISAT, « L'administration publique comparée et l'Afrique », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2010/4 (Vol. 76), p. 661, disponible à l'adresse https://www.cairn.info/revue-internationale-des-sciences-administratives-2010-4-page-645.htm, (consulté le 4 juillet 2022).

1235. D'après le Guide du HCR pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, l'élaboration d'un système d'asile national implique l'établissement d'un cadre législatif et des politiques, stratégies et plans d'action s'y rattachant afin de permettre au gouvernement de remplir ses obligations internationales quant aux demandeurs d'asile et aux réfugiés[1363]. L'expérience a montré que les systèmes et les cadres les plus efficaces combinaient différents types d'instruments : lois, politiques, stratégies, plans d'action et mise en place d'institutions[1364].

1236. Le concept d'État de droit est un élément central de l'établissement d'un système d'asile national juste et efficace. Les systèmes de protection fondés sur l'État de droit offrent une sécurité juridique en matière d'application des règles, ainsi que d'obligation redditionnelle, d'équité et de transparence. Ils comportent des cadres juridiques et politiques qui respectent les normes internationales et reposent sur une administration composée de fonctionnaires qualifiés et impartiaux formés correctement, appuyés par des structures judiciaires fonctionnelles et d'autres structures d'obligation redditionnelle. Ces systèmes sont particulièrement importants dans des contextes de crises[1365].

1237. La société civile, la communauté juridique, le HCR et les demandeurs d'asile et les réfugiés eux-mêmes jouent tous un rôle important en travaillant avec les États afin d'identifier les problèmes qui se posent et les réponses possibles, et de promouvoir l'obligation redditionnelle[1366].

1238. Parmi les actions nécessaires pour qu'il y ait un système d'asile efficace figure la formation, non seulement des membres de l'ONPRA, mais aussi celle des membres des instances d'asile.

A. Formation

1239. La formation, c'est l'action de former, d'instituer[1367]. La formation est considérée ici comme une action de donner à quelqu'un, à un groupe, les connaissances nécessaires à l'exercice d'une activité[1368].

1240. La formation a pour but d'assurer le renforcement des capacités structurelles et opérationnelles. Elle est la clé du succès dans toute organisation. Elle vise à initier, entretenir et consolider les compétences indispensables au bon fonctionnement. Elle se réalise de façon

---

[1363] HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 61.
[1364] *Id.*, p. 62.
[1365] *Ibid.*
[1366] HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 62.
[1367] Définition de la formation, disponible à l'adresse https://dictionnaire.reverso.net/francais-definition/une+formation+juridique, (consulté le 24 juin 2022).
[1368] Définition de la formation, disponible à l'adresse : https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/formation/34643, (consulté le 24 juin 2022).

coordonnée à travers une organisation structurée. La mise en place d'une politique de formation qui en définit l'orientation et les bases est donc indispensable. De telles formations rentrent dans les perspectives du Burundi pour produire un capital humain adéquat et catalyseur du processus de développement[1369].

1241. Elles seraient adressées à tous ceux qui interviennent dans la procédure d'asile, dont les policiers qui sont les premiers en contact avec les demandeurs d'asile, les officiers de protection qui préparent les dossiers des demandes d'asile ainsi que les membres des instances d'asile qui prennent les décisions sur la reconnaissance ou non du statut de réfugié. Le module d'une telle formation porterait sur le droit d'asile et des réfugiés et serait basé sur les normes et les standards régionaux et internationaux.

B. Financement

1242. Le HCR a pour mandat de diriger et de coordonner l'action internationale pour protéger les réfugiés et chercher des solutions à leurs problèmes dans le monde. Il gère les fonds qu'il reçoit de source publique ou privée en vue de l'assistance aux réfugiés et les répartit entre les organismes privés et, le cas échéant, les organismes publics qu'il juge les plus qualifiés pour assurer cette assistance[1370].

1243. La plupart de ces fonds proviennent des financements étatiques. C'est pour cette raison que le Comité exécutif du HCR encourage les États à apporter dans les délais et d'une manière prévisible des financements souples ou non affectés permettant au HCR de s'acquitter de son mandat en matière de protection et de solutions et de répondre aux situations humanitaires[1371]. Parfois, le budget alloué au HCR est déficitaire. Il en est par exemple du budget de 2021. La comparaison entre le total des fonds disponibles de 5 162,1 millions de dollars américains en 2021 et le total des besoins évalués de 9 247,6 millions de dollars américains pour la même année dégage un déficit financier de 4 085,4 millions de dollars américains, soit 44 % du total des besoins[1372]. Les conséquences de tels déficits se répercutent sur les réfugiés, comme il en est pour les réfugiés sahraouis dont le Fonds central d'intervention d'urgence (CERF) des Nations unies vient de refuser d'allouer des aides humanitaires pour répondre à leurs besoins minimaux en dépit de la demande soumise par le HCR et le PAM en Algérie d'apporter plus de subventions à cette catégorie vulnérable[1373]. Les États abritant des réfugiés doivent éviter de

---

[1369] Plan National de Développement 2018-2027 (PND Burundi 2018-2027), p. 47, disponible à l'adresse http://www.presidence.gov.bi/wp-content/uploads/2018/08/PND-Burundi-2018-2027-Version-Finale.pdf, (consulté le 24 juin 2022).
[1370] Statut du HCR, *op.cit.*, § 10.
[1371] Conclusion n° 112 (LXVII) *Coopération internationale sous l'angle de la protection et des solutions*, Comité exécutif du HCR, 2016, 5, *op.cit.*, p. 345.
[1372] Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire, actualisation des budgets et du financement (2021 et 2022), § 11, p. 5, disponible à l'adresse https://www.unhcr.org/fr/622a03f04.pdf, (consulté le 24 juin 2022).
[1373] Conflit du Sahara occidental : Colère après un refus onusien d'allouer des aides humanitaires aux réfugiés, disponible à l'adresse https://elwatan-dz.com/conflit-du-sahara-occidental-colere-apres-un-refus-onusien-dallouer-des-aides-humanitaires-aux-refugies, (consulté le 24 juin 2022).

telles surprises en tenant en compte, dans leur planification, de cette catégorie de personnes se trouvant sur leurs territoires.

1244. Selon le Pacte mondial sur les réfugiés, les autorités nationales doivent élaborer, conformément aux politiques et priorités nationales, les besoins d'appui de la communauté internationale concernant notamment l'investissement, le financement, l'assistance matérielle et technique, et les solutions, notamment la réinstallation et les voies complémentaires d'admission dans des pays tiers, ainsi que le rapatriement volontaire[1374]. Une telle élaboration est faite avec l'appui du HCR et d'autres parties prenantes concernées.

1245. Cette planification va de soi dans la mesure où l'accueil des réfugiés entraîne un coût très élevé, surtout pour les pays hôtes. En effet, selon le guide du HCR sur le droit international relatif aux réfugiés, une grande partie de ce qui est dépensé pour protéger et aider les réfugiés est difficile à chiffrer. Les gouvernements hôtes contribuent de façon très concrète à la protection des réfugiés, par exemple, en fournissant les terres sur lesquelles seront édifiés les camps et les zones d'installation de réfugiés, et établissant l'infrastructure locale nécessaire pour servir la population réfugiée. Bien qu'il soit difficile de quantifier ce type de contribution, les gouvernements hôtes sont aussi des gouvernements donateurs et doivent être reconnus comme tels[1375].

1246. C'est pour cette raison que les parlementaires doivent plaider pour que les réfugiés soient pris en compte dans la planification et la budgétisation du développement national, y compris dans les actions menées en direction des objectifs de développement durable, afin de faciliter l'élaboration de programmes qui répondent aux besoins des réfugiés et d'éviter ainsi la nécessité de créer des structures parallèles[1376].

1247. Comme le stipule l'article 4, alinéa 3, du décret nº 100/082 du 12 octobre 2020 portant missions, organisation et fonctionnement du ministère de l'Intérieur, du développement communautaire et de la sécurité publique, l'ONPRA est placé sous la tutelle[1377] du ministre ayant l'intérieur, le développement communautaire et la sécurité publique dans ses attributions[1378].

[1374] Pacte mondial sur les réfugiés, § 21, disponible sur https://globalcompactrefugees.org/sites/default/files/2020-05/GCR%20Booklet%20FR.pdf, (consulté le 24 juin 2022).
[1375] HCR, PROTECTION DES RÉFUGIÉS : Guide sur le droit international relatif aux réfugiés, *op.cit.*, pp. 112.
[1376] HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 53 ; HCR, PROTECTION DES RÉFUGIÉS : Guide sur le droit international relatif aux réfugiés, *op.cit.*, pp. 112-113.
[1377] La tutelle administrative est « l'ensemble des pouvoirs limités accordés par la loi ou en vertu de celle-ci à une autorité supérieure aux fins d'assurer le respect du droit et la sauvegarde de l'intérêt général contre l'inertie préjudiciable, les excès et les empiètements des agents décentralisés » : définition disponible à l'adresse https://rixhon-avocat.be/2016/08/09/tutelle-administrative/, (consulté le 28 mars 2023).
[1378] Il en est de même pour l'article 3 du Décret n° 100/069 du 30 mai 2022 portant organisation, missions et fonctionnement de l'ONPRA. Il stipule que l'ONPRA est placé sous la tutelle du ministre ayant la gestion des réfugiés et des apatrides dans ses attributions.

1248. Ainsi, le ministère de tutelle devrait mettre dans son budget annuel les frais liés aux activités de cet office.

C. Réforme au niveau des instances d'asile

1249. Comme nous l'avons déjà démontré dans le deuxième titre de notre recherche, en son chapitre II, à la cinquième section, la procédure d'asile burundaise est exclusivement administrative. La demande d'asile est d'abord analysée au niveau de la première instance (CCER) et le recours, en cas de décision négative, est adressé à l'instance de recours (le CR). Le législateur burundais n'a prévu aucune autre voie de recours après le CR. Pourtant, comme nous l'avons démontré, que ce soit la Déclaration universelle des droits de l'homme, les textes onusiens contraignants, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples ou même, à titre comparatif, la Directive procédure au niveau européen, tous ces instruments reconnaissent que le recours effectif est celui adressé devant une juridiction. Ainsi, à plus forte raison, comme le droit d'asile fait partie des droits fondamentaux de l'individu, son recours devrait être adressé devant la juridiction.

1250. C'est d'ailleurs ce qu'exige la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948 qui stipule en son article 8 que « toute personne a droit à un recours effectif devant les juridictions nationales compétentes contre les actes violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus par la constitution ou par la loi ».

1251. Pour remédier à la procédure d'asile au Burundi, nous proposons deux pistes de solution :

1252. En premier lieu, pour que le demandeur d'asile ait le droit au recours effectif au Burundi, il faut qu'il y ait dans la procédure, une administration qui statue en première instance, une juridiction administrative qui traite les recours et une juridiction supérieure qui garantit le respect de la loi et des formes substantielles. Dans le fonctionnement de ce genre de juridiction, l'examen de la demande d'asile n'arrive pas jusqu'à cette juridiction supérieure, car son rôle n'est pas d'examiner la demande d'asile, mais de contrôler le respect de la loi et des formes substantielles. L'examen de la demande d'asile s'arrête donc devant l'instance de recours (ici la juridiction administrative). Concrètement, la demande d'asile serait traitée en première instance par la CCER comme il en est actuellement. Mais, si le demandeur d'asile est débouté devant cette première instance, il adresserait son recours directement à la juridiction administrative et non à l'ONPRA. Dans ce cas, l'ONPRA transmettrait son avis à cette juridiction. Il reviendra alors à cette juridiction de convoquer les parties à l'audience, le demandeur d'asile assisté par un avocat ou une personne de son choix[1379] et l'ONPRA représenté par un des officiers de protection. C'est cette procédure qui inspirerait la confiance au demandeur d'asile vu qu'il sera placé au même pied d'égalité que l'officier de protection de l'ONPRA.

[1379] Décret n° 100/068 du 30 mai 2022 précité, art. 24, § 2.

1253. En deuxième et en dernier lieu, pour permettre un recours effectif aux demandeurs d'asile déboutés par le CR, il serait judicieux que le législateur burundais mette en place une instance juridictionnelle en matière d'asile et des réfugiés en créant une chambre spécialisée au sein de la Cour administrative ou en attribuant la compétence du recours de tous les étrangers en général, dont les réfugiés, à cette cour qui a normalement, dans le cadre de l'exercice des prérogatives de puissance publique, la compétence pour censurer les décisions de l'administration. Il s'agit là d'un élément particulièrement important, car le demandeur d'asile bénéficierait de l'assurance que sa demande sera examinée avec toutes les garanties qui s'attachent à l'intervention d'un organe judiciaire. Par ailleurs, l'article 22 de la loi burundaise de 2021 sur les migrations stipule que la personne qui se voit refuser un document de voyage peut exercer un recours auprès de l'autorité hiérarchique directe, et le cas échéant, auprès de la Cour administrative.

1254. Sommairement, dans l'analyse de ce paragraphe portant sur les réformes à opérer au niveau de l'ONPRA, nous avons d'abord montré que la première action à mener serait la formation, non seulement des membres de l'ONPRA, mais aussi celle des membres des instances d'asile. De telles formations contribueraient au renforcement des capacités structurelles et opérationnelles de personnes visées.

1255. Nous avons ensuite montré que comme le HCR a parfois un budget déficitaire, lequel budget ne lui permet pas toujours de s'acquitter de son mandat en matière de protection et de réponse aux situations humanitaires, les États doivent, dans leur planification et budgétisation du développement national, tenir compte des réfugiés présents sur leur territoire.

1256. Nous avons enfin montré que comme la procédure d'asile au Burundi est exclusivement administrative alors que les normes régionales et internationales exigent que les recours en matière d'asile doivent être adressés à une juridiction, une réforme en la matière s'avère nécessaire. Nous avons alors proposé qu'il y ait, dans la procédure d'asile, une administration qui statue en première instance, une juridiction administrative qui traite les recours et une juridiction supérieure qui garantit le respect de la loi et des formes substantielles.

1257. Une telle réforme conduirait à la conformité des instances d'asile burundaise aux normes régionales et internationales.

1258. Brièvement, l'analyse de cette section portant sur les réformes administratives à faire en vue d'améliorer la protection des réfugiés au Burundi a permis de montrer qu'il est du devoir de tous les fonctionnaires de l'État de mettre en place des principes et des stratégies conduisant à des réformes dans des secteurs des activités dont la responsabilité leur est confiée. Ainsi, l'ONPRA, acteur principal dans la préparation et la mise en œuvre de la politique nationale sur l'asile, est tenu de faire tout son possible pour arriver à une meilleure protection des réfugiés au Burundi.

1259. Pour y arriver, plusieurs actions doivent être menées.

1260. La première action serait la formation, non seulement des membres de l'ONPRA, mais aussi celle des membres des instances d'asile. De telles formations contribueraient au renforcement des capacités structurelles et opérationnelles de personnes visées.

1261. En outre, l'État burundais, dans sa planification et budgétisation du développement national, est tenu de prendre en compte des réfugiés présents sur son territoire. Cela va de soi, car le budget du HCR lui permettant de s'acquitter de son mandat en matière de protection et de réponse aux situations humanitaires est de temps en temps déficitaire. Il faut que les pays hôtes soient capables de répondre aux besoins des réfugiés si nécessités il y a.

1262. Enfin, la réforme s'impose au niveau des instances d'asile, car, comme l'exigent les normes et standards tant régionaux qu'internationaux, pour qu'un recours soit effectif, il doit être adressé devant la juridiction et non à l'administration. Pourtant, comme nous l'avons démontré, la procédure d'asile au Burundi est exclusivement administrative. La réforme souhaitée serait qu'il y ait, dans la procédure d'asile au Burundi, une administration qui statue en première instance, une juridiction administrative qui traite les recours et une juridiction supérieure qui garantit le respect de la loi et des formes substantielles.

1263. Dans la section qui suit, nous allons analyser les mesures normatives concrètes qui doivent être prises pour que la loi burundaise en matière d'asile soit conforme aux normes et aux standards internationaux.

Section 2 : Propositions normatives concrètes en vue de mettre en harmonie le droit burundais d'asile avec les normes et les standards internationaux

1264. Au cours de cette section, nous allons proposer les mesures normatives ayant pour objet d'harmoniser le droit burundais d'asile avec les normes et les standards internationaux.

1265. Cette section est subdivisée en différents paragraphes. À travers ces paragraphes, il va être relevé les mesures normatives concrètes qui devraient être prises dans les matières dont la partie analytique de cette recherche a révélé la non-conformité aux normes et aux standards internationaux.

§ 1. Reformulation concernant conditions de cessation du statut de réfugié

1266. Il a été démontré dans le second chapitre du premier titre de cette thèse que la loi burundaise de 2021 sur les migrations prévoit en son article 113 onze cas qui mettent fin au statut de réfugié. Pourtant, dans les éléments fondamentaux de la législation nationale relative aux réfugiés, il est recommandé que les listes des clauses de cessation trouvées à l'article 1.C de la Convention de 1951 et l'article 1(4) de la Convention de l'OUA sont exhaustives et que la législation nationale ne devrait ni les modifier ni les développer. La législation nationale est tenue de les reprendre mot pour mot. Comme la Convention de Genève de 1951 en prévoit seulement six et la Convention de l'OUA sept, la loi burundaise sur les migrations ne devrait pas dépasser ce chiffre.

1267. Les quatre premières clauses de cessation de l'article 113 de la loi burundaise sur les migrations sont les mêmes que ceux qu'on retrouve dans la Convention de Genève et dans la Convention de l'OUA. Ces quatre premières clauses correspondent à un changement dans la situation du réfugié dont lui-même a pris l'initiative, à savoir : il s'est volontairement réclamé à nouveau de la protection du pays dont il a la nationalité ; il a volontairement recouvré sa nationalité ; il a acquis une nouvelle nationalité ; il est retourné volontairement s'établir dans le pays où il craignait d'être persécuté.

1268. Sur la cinquième et sixième clause de cessation, la loi burundaise sur les migrations ne mentionne pas, comme le fait la Convention de Genève, que ces dispositions ne s'appliqueront pas à tout réfugié 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. En effet, il peut arriver des cas où la personne ait subi des persécutions tellement graves dans son pays d'origine qu'elle ne veut plus se réclamer de sa protection. Contraindre cette personne à retourner dans son pays fui parce que les circonstances à la suite desquelles elle a été reconnue comme réfugiée ont cessé d'exister serait l'enfoncer dans un traumatisme sans fin.

1269. La loi burundaise sur les migrations devrait se limiter à ces six conditions prévues par la Convention de Genève. Curieusement, la liste a été rallongée jusqu'à onze conditions de cessations du statut de réfugié.

1270. Ainsi donc, l'article 113 de la loi sur la nationalité serait amendé et prévoirait que la déchéance du statut de réfugié est prononcée à l'encontre de la personne détentrice qui :

1. s'est volontairement réclamée à nouveau de la protection du pays dont elle a la nationalité ;
2. ayant perdu sa nationalité, l'a volontairement recouvrée ;
3. a acquis une nouvelle nationalité et jouit de la protection du pays dont elle a acquis la nationalité ;
4. est retournée volontairement s'établir dans le pays qu'elle a quitté ou hors duquel elle est demeurée de crainte d'être persécutée ;
5. du fait que les circonstances à la suite desquelles elle a été reconnue comme réfugiée ayant cessé d'exister, elle ne peut plus continuer de se réclamer de la protection du pays dont elle a la nationalité. Étant entendu, toutefois, que les dispositions du présent paragraphe ne s'appliqueront pas à tout réfugié 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. n'ayant pas de nationalité, du fait que 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. Étant entendu, toutefois, que les dispositions du présent paragraphe ne s'appliqueront pas à tout réfugié 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.

§ 2. Suggestions concernant les conditions d'exclusion au statut de réfugié

1271. Il a été démontré dans le second chapitre du premier titre de cette thèse que la loi burundaise de 2021 sur les migrations ne réserve aucune disposition sur les conditions d'exclusion au statut de réfugié. Pourtant, le Guide du HCR pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux recommande que les législations nationales doivent reprendre mot pour mot la formulation de la section F de l'article premier de la Convention de Genève de 1951 qui énumère ces conditions, puisque les motifs d'inéligibilité fondés sur la conduite criminelle d'un demandeur d'asile ou sa participation à des actes contraires aux buts et aux principes de l'ONU y sont énumérés de manière exhaustive. Ces motifs d'inéligibilité ne doivent pas être confondus avec les exceptions à la règle de non-refoulement qui sont énoncées au paragraphe 2 de l'article 33 de la Convention de 1951 concernant les situations dans lesquelles le réfugié constitue un danger pour la sécurité du pays d'accueil ou de sa communauté[1380].

1272. De plus, le Comité exécutif du HCR souligne la nécessité d'appliquer scrupuleusement les clauses d'exclusion prévues à l'article 1 F de la Convention de 1951 et dans d'autres instruments internationaux pertinents pour veiller à ce que l'intégrité de l'institution de l'asile ne soit pas atteinte par l'octroi d'une protection à ceux qui ne peuvent s'en prévaloir[1381]. Pour que l'inéligibilité soit justifiée, il doit être établi, sur la base d'éléments précis et fiables, qu'il existe de sérieuses raisons de penser que l'intéressé s'est rendu personnellement responsable d'actes qui relèvent de l'une ou plusieurs des trois catégories visées à la section F de l'article premier. Cette détermination est complexe et n'est pas adaptée aux procédures accélérées ou simplifiées, bien qu'il soit judicieux de traiter ce type de cas de manière prioritaire, par exemple dans le cadre de procédures d'extradition[1382].

1273. Ainsi, dans le but de se conformer aux exigences du Comité exécutif du HCR et du Guide du HCR pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, le nouvel article sur les conditions d'exclusion au statut de réfugié serait inséré dans le chapitre IX de la loi burundaise de 2021 sur les migrations qui traite du statut des réfugiés. Cet article serait formulé comme suit : le droit de chercher asile au Burundi et d'y bénéficier de l'asile ne peut être invoqué par des personnes dont on a des raisons sérieuses de penser que :

1. 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 ;
2. elles ont commis un crime grave de droit commun en dehors du pays d'accueil avant d'y être admises comme réfugiés ;
3. elles se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et principes des Nations Unies et de l'Union Africaine.

[1380] HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p.159.
[1381] Conclusion n° 82 (XLVIII) *Sauvegarde de l'asile*, Comité exécutif du HCR, 1997, d, v), *op.cit.*, p. 194.
[1382] HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux, *op.cit.*, p. 159.

§ 3. Propositions concernant la pratique religieuse et l'éducation religieuse

1274. Il a été relevé dans le second chapitre du premier titre de cette thèse que la loi burundaise de 2021 sur les migrations ne revient pas sur la pratique religieuse et l'éducation religieuse alors que le Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux précise qu'il ne doit pas y avoir de réserve par rapport à ce droit.

1275. Le nouvel article sur la pratique de la religion serait inséré dans le chapitre X de la loi burundaise de 2021 sur les migrations qui traite du régime juridique des réfugiés. Cet article serait formulé comme suit : les réfugiés ont droit à la liberté de religion, conformément aux lois et aux règlements nationaux en la matière. Ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction seule ou en commun, tant en public qu'en privé, par l'enseignement, les pratiques, le culte et l'accomplissement des rites.

1276. Ainsi, la loi burundaise sur les migrations serait conforme à ce Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux ainsi qu'à l'article 4 de la Convention de Genève de 1951.

§ 4. Suggestions concernant le droit à l'assistance publique

1277. Il a été signalé dans le second chapitre du premier titre de cette thèse que la loi burundaise de 2021 sur les migrations ne revient pas sur le droit à l'assistance publique tel que formulé par le Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux.

1278. Le nouvel article sur l'assistance publique serait inséré dans le chapitre X de la loi burundaise de 2021 sur les migrations qui traite du régime juridique des réfugiés. Cet article serait formulé comme suit : Les réfugiés se trouvant régulièrement sur le territoire burundais ont droit au même traitement en matière d'assistance et de secours public qu'aux nationaux.

1279. Un tel article serait ainsi conforme à ce Guide ainsi qu'à l'article 23 de la Convention de Genève de 1951.

§ 5. Propositions concernant le droit d'ester en justice

1280. Il a été démontré dans le deuxième titre de cette thèse que la loi burundaise de 2021 sur les migrations ne revient pas sur le droit d'ester en justice tel qu'exigé par le Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux.

1281. Le nouvel article sur le droit d'ester en justice serait inséré dans le chapitre X de la loi burundaise de 2021 sur les migrations qui traite du régime juridique des réfugiés. Cet article serait formulé comme suit : les réfugiés se trouvant régulièrement sur le territoire burundais ont droit au libre et facile accès devant les tribunaux. Ils jouiront du même traitement qu'un national

en ce qui concerne l'accès aux tribunaux, y compris l'assistance judiciaire et l'exemption de la caution *judicatum solvi*. S'ils se trouvent en dehors du Burundi sur autorisation des autorités nationales, ils jouiront du même traitement qu'un Burundais en ce qui est du droit d'ester en justice.

§ 6. Reformulation concernant le droit à la sécurité sociale

1282. Il a été relevé dans le second chapitre du premier titre de cette recherche que la loi burundaise de 2021 sur les migrations ne revient pas sur le droit à la sécurité sociale tel qu'exigé par le Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux.

1283. Le nouvel article sur le droit à la sécurité sociale serait inséré dans le chapitre X de la loi burundaise de 2021 sur les migrations qui traite du régime juridique des réfugiés. Cet article serait formulé comme suit : les réfugiés se trouvant régulièrement sur le territoire burundais ont le droit à la sécurité sociale. Ils sont fondés à obtenir la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels indispensables à leur dignité et au libre développement de leur personnalité compte tenu des ressources disponibles.

§ 7. Suggestions concernant le droit au logement

1284. Il a été relevé dans le second chapitre du premier titre de cette thèse que la loi burundaise de 2021 sur les migrations ne revient pas sur le droit au logement.

1285. Le nouvel article sur le droit au logement serait inséré dans le chapitre X de la loi burundaise de 2021 sur les migrations qui traite du régime juridique des réfugiés. Cet article serait formulé comme suit : il est accordé, en ce qui est du logement, aux réfugiés résidant régulièrement sur le territoire burundais, 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.

1286. Un tel article serait ainsi conforme à l'article 21 de la Convention de Genève de 1951.

§ 8. Propositions concernant le droit au rationnement

1287. Il a été relevé dans le second chapitre du premier titre de cette thèse que la loi burundaise de 2021 sur les migrations ne revient pas sur le droit au rationnement.

1288. Le nouvel article sur le droit au rationnement serait inséré dans le chapitre X de la loi burundaise de 2021 sur les migrations qui traite du régime juridique des réfugiés. Cet article serait formulé comme suit : les réfugiés résidant régulièrement sur le territoire burundais seront traités comme les nationaux en cas de rationnement général de la population lié la répartition de certains produits alimentaires en pénurie.

1289. Un tel article serait ainsi conforme à l'article 20 de la Convention de Genève de 1951.

§ 9. Reformulation concernant les charges fiscales

1290. Il a été relevé dans le second chapitre du premier titre de cette thèse que la loi burundaise de 2021 sur les migrations ne revient pas sur les charges fiscales à l'endroit des réfugiés.

1291. Le nouvel article sur les charges fiscales serait inséré dans le chapitre X de la loi burundaise de 2021 sur les migrations qui traite du régime juridique des réfugiés. Cet article serait formulé comme suit : l'État burundais n'assujettira pas les réfugiés résidant régulièrement sur le territoire burundais à des droits, taxes, impôts, sous quelque dénomination que ce soit, autres ou plus élevés que ceux qui sont ou qui seront perçus sur les nationaux dans des situations analogues. Toutefois, cela ne s'oppose 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.

1292. Un tel article serait ainsi conforme à l'article 29 de la Convention de Genève de 1951.

§ 10. Suggestions concernant les droits d'association

1293. Il a été relevé dans le second chapitre du premier titre de cette thèse que la loi burundaise de 2021 sur les migrations ne revient pas sur les droits d'association à l'endroit des réfugiés.

1294. Le nouvel article sur les droits d'association serait inséré dans le chapitre X de la loi burundaise de 2021 sur les migrations qui traite du régime juridique des réfugiés. Cet article serait formulé comme suit : l'État burundais accordera aux réfugiés qui résident régulièrement au Burundi, 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.

1295. Un tel article serait ainsi conforme à l'article 15 de la Convention de Genève de 1951.

§ 11. Reformulation concernant la propriété intellectuelle et industrielle

1296. Il a été relevé dans le second chapitre du premier titre de cette thèse que la loi burundaise de 2021 sur les migrations ne revient pas sur le droit à la propriété intellectuelle et industrielle.

1297. Le nouvel article sur le droit à la propriété intellectuelle et industrielle serait inséré dans le chapitre X de la loi burundaise de 2021 sur les migrations qui traite du régime juridique des réfugiés. Cet article serait formulé comme suit : les réfugiés se trouvant régulièrement sur le territoire burundais bénéficieront de la protection qui est accordée aux nationaux 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. S'ils sont en dehors du Burundi, le cas échéant, ils bénéficieront de la protection qui est accordée dans ledit territoire aux Burundais.

1298. Un tel article serait ainsi conforme à l'article 14 de la Convention de Genève de 1951.

§ 12. Propositions concernant la propriété mobilière et immobilière

1299. Il a été relevé dans le second chapitre du premier titre de cette thèse que la loi burundaise de 2021 sur les migrations ne revient pas sur le droit à la propriété mobilière et immobilière.

1300. Le nouvel article sur le droit à la propriété mobilière et immobilière serait inséré dans le chapitre X de la loi burundaise de 2021 sur les migrations qui traite du régime juridique des réfugiés. Cet article serait formulé comme suit : l'État burundais accordera aux réfugiés qui résident régulièrement au Burundi 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.

1301. Un tel article serait ainsi conforme à l'article 13 de la Convention de Genève de 1951.

§ 13. Suggestions concernant la dispense de réciprocité

1302. Il a été relevé dans le second chapitre du premier titre de cette thèse que la loi burundaise de 2021 sur les migrations ne revient pas sur la dispense de réciprocité à l'endroit des réfugiés.

1303. Le nouvel article sur la dispense de réciprocité serait inséré dans le chapitre X de la loi burundaise de 2021 sur les migrations qui traite du régime juridique des réfugiés. Cet article serait formulé comme suit : l'État burundais n'appliquera pas aux réfugiés résidant régulièrement sur le territoire burundais le principe de réciprocité. Sous réserve des dispositions plus favorables prévues par cette loi, l'État burundais accordera aux réfugiés le régime qu'il accorde aux étrangers en général.

1304. Un tel article serait ainsi conforme à l'article 7 de la Convention de Genève de 1951.

§ 14. Propositions concernant le principe de non-discrimination

1305. Il a été démontré dans le second chapitre du premier titre de cette thèse que la loi burundaise de 2021 sur les migrations ne revient pas sur le principe de non-discrimination tel qu'exigé par le Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux.

1306. Le nouvel article sur le principe de non-discrimination serait inséré dans le chapitre I de la loi burundaise de 2021 sur les migrations qui traite de l'objet, du champ d'application et des

définitions. Cet article serait formulé comme suit : la présente loi s'applique sans discrimination pour des raisons de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation.

1307. Un tel article serait ainsi conforme à l'article 3 de la Convention de Genève de 1951.

1308. Sommairement, au cours de cette section, nous avons montré les mesures normatives concrètes qui devraient être prises en compte dans la réforme de la législation burundaise en matière d'asile pour qu'elle soit conforme aux normes et aux standards internationaux.

1309. Les propositions formulées concernent essentiellement les conditions d'exclusion et de cessation du statut de réfugié, la pratique religieuse et l'éducation religieuse, le droit à l'assistance publique, le droit d'ester en justice, le droit à la sécurité sociale, le droit au logement, le droit au rationnement, les charges fiscales, les droits d'association, la propriété intellectuelle et industrielle, la propriété mobilière et immobilière, la dispense de réciprocité ainsi que le principe de non-discrimination.

1310. La prise en compte de ces propositions apporterait une réponse aux exigences du Comité exécutif du HCR et du Guide du HCR pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux. Elle conduirait ainsi à la conformité de la législation burundaise en matière d'asile aux normes et aux standards internationaux.

Conclusion du chapitre

1311. L'analyse des réformes administratives et des mesures normatives concrètes pour conformer la législation burundaise en matière d'asile aux normes et aux standards internationaux a été au cœur de ce quatrième chapitre. Celle-ci peut se résumer comme suit.

1312. Pour qu'il y ait une meilleure appropriation dans la protection des réfugiés au Burundi, plusieurs actions en rapport avec les réformes administratives doivent être menées. Ces actions sont orientées beaucoup plus dans les domaines de la formation, de la planification et de la budgétisation. La réforme s'impose aussi au niveau des instances d'asile, car, comme l'exigent les normes et standards tant régionaux qu'internationaux, pour qu'un recours soit effectif, il doit être adressé devant la juridiction et non l'administration. Nous avons proposé qu'il y ait, dans la procédure d'asile au Burundi, une administration qui statue en première instance, une juridiction administrative qui traite les recours et une juridiction supérieure qui garantit le respect de la loi et des formes substantielles.

1313. La réforme du cadre légal s'impose aussi. C'est ainsi que nous avons montré les mesures normatives concrètes qui devraient être prises en compte dans la réforme de la législation burundaise en matière d'asile pour qu'elle soit conforme aux normes et aux standards internationaux.

Conclusion du second titre : Nécessité de la réforme des mécanismes burundais de protection des réfugiés

1314. L'analyse des mécanismes burundais de protection des réfugiés à l'épreuve du terrain en vue d'évaluer le degré de leur appropriation dans la protection des réfugiés ainsi que les réformes administratives et les mesures normatives concrètes pour conformer la législation burundaise en matière d'asile aux normes et aux standards internationaux ont été au cœur de ce deuxième titre. Celle-ci peut se résumer comme suit.

1315. Le fonctionnement des mécanismes de protection des réfugiés dans tous les pays dépend de la manière dont est appliqué le principe de non-refoulement. En effet, comme le droit international des droits de l'homme n'a réservé aucune disposition sur le droit d'entrer sur le territoire d'un État tiers et que pour bénéficier de la protection internationale, il faut avoir franchi les frontières de son pays d'origine, la seule clé d'entrée est le principe de non-refoulement. Ce principe est aussi en même temps la principale clé pour faire fonctionner le système d'asile dans n'importe quel pays du monde.

1316. Au Burundi, le système d'asile comprend une structure institutionnelle qu'est l'ONPRA ainsi que deux instances d'asile qui sont la CCER et le CR.

1317. L'ONPRA, qui est un service public géré en régie personnalisée, fait face à de nombreux défis sur terrain, lesquels défis sont essentiellement liés aux difficultés d'intégration des réfugiés, à l'insuffisance des assistances qui leur sont octroyées ainsi qu'aux solutions durables qui ne sont pas bien organisées.

1318. Quant aux instances d'asile, quoique, formellement, elles sont conformes aux recommandations du Comité exécutif du HCR qui précise qu'il devrait y avoir un service bien déterminé spécialement chargé d'examiner les demandes du statut de réfugié et de prendre une décision en premier ressort et un autre chargé du recours, l'analyse du droit au recours prouve que le recours exercé devant ces instances n'est pas effectif. La présence du juge dans ces instances, surtout au niveau de l'instance de recours, s'avère plus que nécessaire.

1319. C'est ainsi que le quatrième et dernier chapitre de ce titre a été consacré à l'analyse des réformes administratives et des perspectives de *lege ferenda* en droit d'asile et des réfugiés pour que le système burundais puisse se conformer aux normes et aux standards internationaux, et, en conséquence, s'approprier effectivement la protection des réfugiés.

CONCLUSION GÉNÉRALE

1320. L'objectif poursuivi tout au long de cette recherche était de savoir dans quelle mesure l'administration burundaise spécialisée qu'est l'ONPRA s'approprie la protection des réfugiés au Burundi, une compétence jadis réservée au HCR. Partant du postulat qu'il y aurait dans le droit positif burundais et dans la pratique de l'ONPRA des dispositions et des pratiques contraires aux normes internationales, il fallait à la fin proposer des pistes de solution reposant sur une approche appropriée pour qu'il y ait une meilleure appropriation dans la protection des réfugiés. Deux titres ont ainsi été consacrés à cette recherche.

1321. Plusieurs points saillants ont été développés au cours du premier titre. Ce titre a passé en revue l'évolution historique du cadre légal burundais en matière d'asile et des réfugiés ainsi que les réformes qui s'imposent.

1322. Il a ainsi été relevé que le Burundi est passé de la pratique à la législation dans le domaine du droit des réfugiés. Cette évolution s'est effectuée dans cinq phases. D'abord, la première concerne la période qui précède la mise en place du premier cadre légal. Au cours de cette période, les réfugiés étaient protégés sous l'appui total du HCR et des autres ONG, sans références à aucun cadre légal national. Ensuite, la deuxième est celle qui couvre toute la durée pendant laquelle le premier décret-loi de 1982 régissant les réfugiés était en vigueur. Même s'il était lacunaire, il a le mérite d'avoir posé les premiers jalons du cadre de détermination du statut de réfugié en droit burundais. Quant à la troisième, elle débute avec la mise en place du décret-loi de 1989. À part quelques détails sur la procédure de reconnaissance du statut de réfugié et sur les réfugiés sur place que ce décret-loi de 1989 a apportés, il ne contenait rien de spécifique par rapport à celui de 1982, surtout en ce qui concerne les réfugiés. La quatrième débute en 2008 avec la mise en place de la loi burundaise sur l'asile et la protection des réfugiés. Cette loi a conduit à la mise en place du mécanisme national de détermination du statut des réfugiés qu'est l'ONPRA ainsi que deux instances d'asile, à savoir la CCER et le CR. Même s'il y avait des lacunes dans cette loi, la mise en place d'un cadre légal et institutionnel à laquelle elle a conduit a été un grand pas vers une meilleure protection des réfugiés. Enfin, la cinquième et dernière phase débute en 2021 avec la mise en place de la loi portant réglementation des migrations au Burundi. C'est une loi qui s'abreuve à la source de nombreuses règles juridiques posées par des textes tant nationaux qu'internationaux. Cette loi met les étrangers et les réfugiés sous une même protection.

1323. À travers cette évolution historique, le constat est que, bien que le Burundi ait franchi une étape importante dans la protection des réfugiés en mettant en place un cadre légal et institutionnel, quelques réaménagements s'imposent pour se conformer aux normes et aux pratiques internationales en la matière. Ces réaménagements ont été relevés à travers l'analyse approfondie du droit positif actuellement en vigueur au Burundi en matière des réfugiés. Trois enseignements majeurs ont résulté de cette analyse approfondie**.**

1324. Premièrement, certaines normes exigées par le Guide du HCR pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux ainsi que d'autres

Guides du HCR n'ont pas été insérées dans la loi burundaise sur les migrations. Cette loi ne réserve aucune disposition aux clauses d'exclusion. Elle allonge aussi la liste des clauses de cessation du statut de réfugié de six à onze alors que ce Guide dit que cette liste est exhaustive et que la législation nationale ne devrait ni les modifier ni les développer. La loi ne revient pas sur les critères qui doivent être tenus en compte en cas de refus du statut de réfugié et sur les conditions d'exclusion au statut de réfugié. Cela ne facilite pas du tout la tâche des officiers de protection et des membres des instances d'asile, surtout que les décisions de rejet du statut de réfugié doivent être motivées. Cette loi ne revient ni sur la façon dont se déroule l'entretien personnel, ni sur le comportement que doit afficher le demandeur d'asile durant cet entretien, ni sur les critères de crédibilité des déclarations de l'intéressé alors que la loi qui l'a précédé en avait tenu compte. Dans cette loi, il n'y a aucune disposition qui parle des conditions dans lesquelles le principe du bénéfice du doute est appliqué lors de l'évaluation des critères d'éligibilité au statut de réfugié.

1325. Deuxièmement, certains droits des demandeurs d'asile et des réfugiés n'ont pas été intégrés par le législateur burundais dans la loi sur les migrations. Ainsi, par rapport à la pratique de la religion et l'instruction religieuse, cette loi n'y revient pas alors que les normes internationales exigent qu'il n'y ait aucune réserve à cela. Pour l'enseignement, la loi burundaise sur les migrations parle de l'enseignement en général et ne fait aucune distinction entre l'enseignement primaire et l'enseignement secondaire. La loi burundaise ne revient pas non plus sur le droit à l'assistance publique. Elle revient plutôt sur l'assistance administrative. Il en est de même pour la sécurité sociale. Le législateur n'y revient pas. D'autres droits qui n'apparaissent pas dans cette loi sont notamment le droit d'ester en justice, le droit à l'assistance juridique, le droit à la propriété mobilière et immobilière, le droit à la propriété intellectuelle et industrielle, les droits d'association, le rationnement, le logement, l'assistance publique ainsi que les charges fiscales. Cette loi ne spécifie pas non plus que le principe de réciprocité, en application duquel l'octroi d'un droit à un étranger est soumis à celui d'un traitement similaire par le pays dont l'étranger a la nationalité, ne s'applique pas aux réfugiés, car ceux-ci ne jouissent pas de la protection de leur pays d'origine.

1326. Pour ce qui est du principe de la non-discrimination, la loi burundaise ne le mentionne pas expressément. Pour ce qui est de la confidentialité des informations personnelles, le principe n'est respecté qu'à moitié dans la mesure où aucune disposition n'oblige les officiers de détermination du statut des réfugiés qui manipulent ces données au quotidien de prêter serment de non-violation de ce principe de confidentialité à leur entrée en fonction. Il en est de même de l'exigence que la divulgation des informations personnelles doit être soumise au consentement du demandeur d'asile qui n'a pas été mise dans la loi. Pour ce qui est du regroupement familial, le Guide du HCR exige la prise en compte du critère de dépendance dans les décisions concernant le regroupement familial, mais la loi burundaise sur les migrations ne réserve aucune disposition aux proches parents du réfugié. Elle ne réserve non plus aucune disposition sur l'intérêt supérieur de l'enfant.

1327. Par ailleurs, on ne trouve même pas dans cette loi des dispositions parlant de façon détaillée des solutions durables pour les réfugiés. La seule disposition qu'on y trouve réserve

cette tâche au HCR alors que le gouvernement burundais devrait s'y investir lui aussi. Cette loi ne mentionne pas les droits à accorder aux personnes bénéficiant d'une forme complémentaire de protection. Nous ne pouvons pas ne pas mentionner également que certains droits fondamentaux des réfugiés *prima facie* ne sont pas prévus. Il en est ainsi de la liberté de circulation qui est limitée ainsi que du droit de résidence temporaire dans le pays d'asile pour les demandeurs d'asile arrivant en grand nombre qui n'est pas prévu par cette loi de 2021 sur les migrations. Quant à l'accès à la justice pour les réfugiés *prima facie*, la loi burundaise sur les migrations est muette par rapport à ce droit alors que les normes internationales exigent qu'il n'y ait aucune réserve par rapport à l'accès aux tribunaux et assistance juridique.

1328. Pour ce qui est des demandeurs d'asile déboutés, même s'ils n'ont pas été reconnus comme réfugiés, il peut arriver que l'État d'accueil leur accorde une protection. C'est pour cette raison que le Guide du HCR pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux énumère les droits à accorder aux personnes bénéficiant d'une forme complémentaire de protection. Par rapport à cette protection, la loi burundaise sur l'asile et la protection des réfugiés précise que lorsque la CCER rejette la demande d'asile ou qu'il y a cause d'irrecevabilité de la demande, elle peut décider le non-renvoi, surtout en cas de détresse personnelle grave, compte tenu notamment de l'intégration de l'intéressé au Burundi, des conditions familiales et de la scolarité des enfants[1383]. Cette loi s'arrête là et ne revient pas sur les droits de ces demandeurs d'asile bénéficiaires de cette protection complémentaire.

1329. Enfin, troisièmement, certaines garanties procédurales n'ont pas été mises dans cette loi burundaise sur les migrations. Cette loi ne prévoit pas les garanties procédurales au cours du processus d'annulation et de révocation du statut de réfugié. Elle ne prévoit pas non plus la mise à la disposition des demandeurs d'asile du service d'un interprète compétent. Aussi, aucune disposition ne parle de la possibilité des demandeurs d'asile de se mettre en rapport avec le HCR alors que cela fait partie des normes internationales exigées. Aussi, un représentant de l'ONPRA a été mis par la loi de 2021 sur les migrations parmi les membres de ces instances pendant que c'est l'ONPRA qui prépare normalement les dossiers de demande d'asile et qui les présente devant ces instances. Par souci d'indépendance et d'impartialité, l'ONPRA ne devrait pas siéger parmi les membres de ces deux instances d'asile dans la détermination du statut de réfugié. Il faut signaler aussi que la procédure burundaise de recours n'offre pas suffisamment de garanties au demandeur d'asile débouté en première instance, car le recours est adressé devant la même autorité qu'en première instance.

1330. À partir de ces trois enseignements, le constat est que la réforme du cadre légal et institutionnel s'avère nécessaire. Cette réforme s'impose principalement en ce qui concerne les droits des demandeurs d'asile et des réfugiés ainsi que les garanties procédurales, car, ils ne sont pas conformes aux normes et aux pratiques internationales du HCR.

1331. Le second et dernier titre de la thèse était consacré à l'analyse des mécanismes burundais de protection des réfugiés à l'épreuve du terrain en vue d'évaluer le degré de leur appropriation

[1383] Loi n° 1/32 du 13 novembre 2008 précitée, art. 36.

dans la protection des réfugiés et préciser les réformes administratives qui s'imposent pour une meilleure appropriation de la protection des réfugiés ainsi que les propositions normatives concrètes en vue de mettre en harmonie le droit burundais d'asile avec les normes et les standards internationaux. Celui-ci peut se résumer comme suit.

1332. Pour que le système d'asile mis en place dans n'importe quel pays fonctionne, il faut qu'il y ait la présence des demandeurs d'asile et des réfugiés dans le pays concerné. Or, le droit international des droits de l'homme n'a réservé aucune disposition sur le droit d'entrer sur le territoire d'un État tiers. Seul le droit de quitter n'importe quel pays, y compris le sien[1384], a été prévu par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. C'est ainsi que pour entrer sur le territoire d'un État tiers, il faut remplir les formalités administratives de demande de visa, ce qui n'est pas facile pour les personnes qui fuient la persécution dans leur pays d'origine, car elles n'ont pas un temps suffisant de préparation pour remplir toutes ces formalités. Elles vont alors entrer illégalement sur le territoire d'un État tiers et le droit international les protège à travers le principe de non-refoulement, principe qui est la clé de voûte dans le système d'asile. C'est dans ce but que ce deuxième titre a commencé par l'analyse de ce principe de non-refoulement.

1333. Au cours de cette analyse, il a été démontré que le principe de non-refoulement prévu par la Convention de Genève est limité aux seuls demandeurs d'asile et aux réfugiés. Néanmoins, comme il n'est pas toujours évident de remplir les conditions pour être reconnu comme réfugié malgré le risque de persécution dans son pays d'origine, une personne sera protégée contre le refoulement par la Convention contre la torture si jamais elle risque la torture en cas de refoulement. L'on a aussi montré que le principe de non-refoulement a une application extraterritoriale. La seule présence de l'individu à un endroit où l'État exerce directement ou indirectement, en tout ou en partie, de fait ou de droit, un contrôle effectif, conformément au droit international, suffit pour que sa responsabilité soit engagée.

1334. En outre, il a été montré que les actes de persécution et de torture ne doivent pas nécessairement être infligés à la personne qui demande la protection internationale par les autorités étatiques. Même les actes infligés à cette personne par des acteurs privés sont pris en compte, l'essentiel étant que, soit les autorités étatiques tolèrent ces actes, soit elles refusent d'accorder une protection ou tout simplement, elles sont incapables d'offrir une protection efficace. Il revient alors au demandeur de la protection internationale de démontrer les actes de persécution ou de torture qu'il craint en cas de retour dans son pays d'origine et à l'autorité chargée d'accorder cette protection d'apprécier si ces actes rentrent dans le champ d'application de la Convention de Genève de 1951 ou dans le champ d'application de la Convention contre la torture.

1335. Une critique à faire par rapport à ces deux conventions est que la protection contre le refoulement offerte par Convention de Genève de 1951 diffère de celle offerte par la Convention contre la torture du fait que cette Convention de Genève de 1951 ne dispose pas

[1384] Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 12, 2.

d'un mécanisme d'exécution international et comporte beaucoup de limitations alors que la Convention contre la torture offre une protection absolue et a un Comité de suivi.

1336. Après l'analyse du principe de non-refoulement considérée comme une porte d'entrée sur le territoire d'un État tiers par une personne cherchant une protection internationale, l'on a passé en revue les différentes institutions de protection des réfugiés mises en place au Burundi. D'entrée de jeu, il a été souligné que la procédure d'asile mise en place en 2021 par la loi sur les migrations est l'aboutissement d'une longue histoire. Comme les premiers réfugiés sont arrivés au Burundi avant la mise en place du cadre légal en la matière, c'est le HCR qui a aidé dans ce travail d'accueil des réfugiés durant toute cette période.

1337. Après la mise en place du premier cadre légal en 1982 (décret-loi), comme il n'y avait aucun mécanisme national chargé des réfugiés, le HCR a continué à apporter son appui à la PAFE dans l'accueil et dans la préparation des dossiers des demandeurs d'asile. D'après ce décret-loi, c'est le ministre de l'Intérieur qui était chargé de reconnaître le statut de réfugié au premier degré et en cas de recours. Ainsi, il ne se conformait ni aux recommandations du Comité exécutif du HCR en rapport avec la détermination du statut de réfugié, ni au Guide et principes directeurs sur les procédures et les critères à appliquer pour déterminer le statut des réfugiés qui exigent la mise en place d'institution responsable de l'asile bien déterminée. Ce décret-loi a été remplacé en 1989 par un autre décret-loi.

1338. Le constat est que ce décret-loi de 1989 n'a rien apporté de spécial dans la procédure d'asile au Burundi, d'autant plus que, comme celui qu'il a précédé, il n'a pas conduit à la mise en place d'un mécanisme national responsable de l'asile. Ce n'est que la loi de 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés au Burundi qui a conduit à la mise en place des institutions chargées de l'asile au Burundi. À partir de cette loi, l'ONPRA a été mis en place en tant qu'une structure technique chargée de la gestion de l'asile et de la protection des réfugiés et apatrides, tandis que la CCER et le CR étaient deux instances chargées de la détermination du statut de réfugié. Toutefois, même si, formellement, cette procédure se conformait aux recommandations du Comité exécutif du HCR qui précise qu'il devrait y avoir un service bien déterminé spécialement chargé d'examiner les demandes de statut de réfugié et de prendre une décision en premier ressort et un autre chargé du recours, les lacunes ne manquaient pas. Cette procédure n'offrait pas suffisamment de garanties au demandeur d'asile et le recours en cas de décision défavorable (décision prise par la CCER) n'était pas effectif. Quant à la loi de 2021, à part la procédure d'accueil et d'enregistrement des demandeurs d'asile qui a été confiée à la police alors qu'auparavant cette tâche revenait à l'ONPRA, les autres structures qui interviennent dans la détermination du statut de réfugié, sont restées inchangées.

1339. La Convention de Genève de 1951 et le protocole de New York de 1967 n'ayant donné aucune orientation sur la procédure applicable dans la détermination du statut de réfugié, une analyse sur les procédures d'asile applicables en fonction de la tradition civiliste ou de la *common law* tant au niveau africain qu'au niveau européen et américain a été faite pour voir si ces systèmes juridiques exercent une influence dans la mise en place des procédures d'asile. Le

constat a été que chaque pays met en place une procédure d'asile qu'il juge convenable, indépendamment du système juridique auquel il est rattaché.

1340. Au cours de ce deuxième titre, il a pu également être démontré que le droit au recours offert par le système d'asile au Burundi n'est pas effectif. En effet, après le parcours de la DUDH, des textes onusiens contraignants, de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, de la jurisprudence des organes prévus par le Conseil de l'Europe et de la Directive procédure au niveau européen ; l'on a conclu que pour qu'un recours soit effectif, il doit être exercé devant un organe qui offre les garanties d'indépendance et d'impartialité ; il doit être exercé de préférence devant les juridictions nationales ; il doit être efficace et offrir des perspectives de réussite ou être capable de remédier à la situation litigieuse ; il doit être matériellement accessible ; il doit offrir des garanties procédurales suffisantes ; il doit permettre d'empêcher des conséquences irréversibles ; l'examen prescrit doit être suffisant pour remédier aux griefs défendables. Au niveau des instances burundaises d'asile, le constat est que le recours exercé par les demandeurs d'asile devant le CR n'est pas effectif. Pour corriger cette lacune, le législateur burundais est appelé à mettre dans la procédure actuelle d'asile une instance juridictionnelle en créant une chambre spécialisée au sein de la Cour administrative ou en attribuant la compétence du recours de tous les étrangers en général, dont les réfugiés, à cette Cour qui a normalement la compétence pour censurer les décisions de l'administration.

1341. L'on a aussi analysé les données empiriques récoltées sur terrain pour voir s'il y a réellement l'appropriation dans la protection des réfugiés. L'analyse du mécanisme de protection des réfugiés au Burundi qu'est l'ONPRA, sa confrontation aux réalités de terrain ainsi que l'impact que la pandémie de Covid-19 a causé à son fonctionnement a permis de montrer que l'ONPRA est un service public géré en régie personnalisée. Il assume beaucoup de missions regroupées en quatre catégories, à savoir les missions liées à son fonctionnement quotidien, celles liées aux dossiers des demandeurs d'asile et des réfugiés, celles liées à son intervention à l'endroit des réfugiés et des demandeurs d'asile ainsi que celles liées à sa collaboration avec les autres partenaires dans la protection des réfugiés. Pour bien accomplir ses missions, il est structuré en quatre cellules chargées respectivement de la protection internationale, de l'administration et de la sécurité des camps, de la gestion des camps ainsi que de l'administration et finances.

1342. Toutefois, la pandémie de Covid-19 qui a secoué le monde entier depuis mars 2020 a perturbé les activités de cet office suite à la fermeture des frontières par tous les pays du monde en vue d'endiguer la propagation de cette maladie. Cette fermeture a limité considérablement les demandes d'asile. Malgré leur réouverture, le prix pour le test Covid était exorbitant pour les demandeurs d'asile qui, parfois, fuient dans la précipitation totale sans frais suffisants pour les dépenses éventuelles comme celle liée au test Covid. Un tel test devrait être gratuit aux demandeurs d'asile.

1343. Après le dépouillement des données récoltées sur terrain, l'on est arrivé au constat qu'il y a un écart entre le vécu quotidien des réfugiés et le cadre légal international, régional et national, ainsi que les pratiques et les principes internationaux en matière de leur protection.

Les difficultés rencontrées par les réfugiés sont diversifiées. Il s'agit entre autres des difficultés d'intégration, des assistances insuffisantes et des solutions durables qui ne sont pas bien organisées. Pour les difficultés d'intégration, l'on a conclu que pour y faire face, une sensibilisation envers la population locale et les réfugiés devrait être faite tout au début de l'ouverture du camp pour éviter des rumeurs sans fondement qui rendent l'intégration plus ou moins lente. Pour ce qui est des assistances diversifiées octroyées aux réfugiés, il a été souligné qu'une amélioration en quantité et en qualité s'avère nécessaire. Nous avons proposé que le gouvernement burundais devrait s'inspirer de la loi ougandaise sur les réfugiés qui autorise les réfugiés reconnus à se déplacer librement, à travailler et à créer leur propre entreprise, ainsi qu'à bénéficier des services sociaux ougandais. Quant aux solutions durables, plus particulièrement la réinstallation qui semble être la seule mise en œuvre actuellement, une proposition est que les critères pris en compte pour le choix des réfugiés à réinstaller devraient être portés à la connaissance de tous les résidents du camp pour éviter le découragement ou les rumeurs de la part de ceux qui n'ont pas encore été sélectionnés. Tout cela contribuerait à l'amélioration du bien-être des réfugiés confrontés à des difficultés de survie.

1344. Au terme de ces chapitres analytiques, il fallait proposer des réformes administratives et des mesures normatives concrètes qui seraient convenables pour que la législation burundaise en matière d'asile soit conforme aux normes et aux standards internationaux et que l'appropriation de la protection des réfugiés soit effective au Burundi. Le développement de ces réformes et de ces mesures normatives concrètes a fait l'objet du quatrième et dernier chapitre de ce second titre. Celui-ci peut se résumer comme suit.

1345. Il est du devoir de tous les fonctionnaires de l'État de mettre en place des principes et des stratégies conduisant à des réformes dans des secteurs des activités dont la responsabilité leur est confiée. Ainsi, l'ONPRA, acteur principal dans la préparation et la mise en œuvre de la politique nationale sur l'asile, est tenu de faire tout son possible pour arriver à une meilleure protection des réfugiés au Burundi. Pour y arriver, plusieurs actions doivent être menées. Il faut d'abord la formation, non seulement des membres de l'ONPRA, mais aussi celle des membres des instances d'asile. De telles formations contribueraient au renforcement des capacités structurelles et opérationnelles de personnes visées.

1346. En outre, l'État burundais, dans sa planification et budgétisation du développement national, est tenu de prendre en compte des réfugiés présents sur son territoire. Cela va de soi, car le budget du HCR lui permettant de s'acquitter de son mandat en matière de protection et de réponse aux situations humanitaires est de temps en temps déficitaire. Il faut que les pays hôtes soient capables de répondre aux besoins des réfugiés si nécessité il y a.

1347. Enfin, la réforme s'impose au niveau des instances d'asile, car, comme l'exigent les normes et standards tant régionaux qu'internationaux, pour qu'un recours soit effectif, il doit être adressé devant la juridiction et non l'administration. Pourtant, comme nous l'avons démontré, la procédure d'asile au Burundi est exclusivement administrative. La réforme souhaitée serait qu'il y ait, dans la procédure d'asile au Burundi, une administration qui statue

en première instance, une juridiction administrative qui traite les recours et une juridiction supérieure qui garantit le respect de la loi et des formes substantielles.

1348. Quant aux mesures normatives concrètes qui doivent être prises pour que la loi burundaise en matière d'asile soit conforme aux normes et aux standards internationaux, l'on a formulé des propositions visant essentiellement les conditions d'exclusion et de cessation du statut de réfugié, la pratique religieuse et l'éducation religieuse, le droit à l'assistance publique, le droit d'ester en justice, le droit à la sécurité sociale, le droit au logement, le droit au rationnement, les charges fiscales, les droits d'association, la propriété intellectuelle et industrielle, la propriété mobilière et immobilière, la dispense de réciprocité ainsi que le principe de non-discrimination.

1349. La prise en compte de ces propositions apporterait une réponse aux exigences du Comité exécutif du HCR et du Guide du HCR pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux. Elle conduirait ainsi à la conformité de la législation burundaise en matière d'asile aux normes et aux standards internationaux et, *a fortiori*, à une appropriation effective de la protection des réfugiés.

BIBLIOGRAPHIE

I. TEXTES UNIVERSELS ET RÉGIONAUX

A. TEXTES UNIVERSELS

1. Nations Unies, Pacte mondial sur les réfugiés, résolution (A/RES/73/151), New York, 2018.
2. Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées du 20 décembre 2006.
3. Convention relative aux droits de l'enfant conclue à New York le 20 novembre 1989.
4. Convention des Nations Unies contre la torture, peines ou traitements inhumains et dégradants, Résolution 39/46 de l'Assemblée Générale des Nations-Unies du 10 décembre 1984.
5. Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes adoptée le 18 décembre 1979 et entrée en vigueur le 3 septembre 1981.
6. Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, adoptée et ouverte à la signature, à la ratification et à l'adhésion par l'Assemblée générale dans sa résolution 34/180 du 18 décembre 1979.
7. Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969.
8. Déclaration des Nations Unies sur l'asile territorial du 14 décembre 1967, A.G. res. 2312 (XXII), 22U.N. GAOR Supp. (N° 16) à 81, U.N. Doc. A/6716 (1967).
9. Protocole relatif au statut des réfugiés du 4 octobre 1967.
10. Pacte international relatif aux droits civils et politiques, Résolution 2200 A (XXI) du 16 décembre 1966.
11. Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, Résolution 2200A (XXI) du 16 décembre 1966.
12. Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale adoptée et ouverte à la signature et à la ratification par l'Assemblée générale dans sa résolution 2106 A(XX) du 21 décembre 1965.
13. Convention de Genève de 1951 relative au Statut de réfugié (entrée en vigueur le 22 avril 1954), in R.T.N.U, Vol.189.
14. Acte final de la Conférence de plénipotentiaires des Nations Unies de 1951 sur le statut des réfugiés et des apatrides lors de la Conférence tenue à Genève A/CONF. 2/108/Rev.l du 26 novembre 1952.
15. Statut de l'Office du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, Résolution n° 428 (V) de l'Assemblée générale du 14 décembre 1950.
16. Déclaration universelle des droits de l'homme, Résolution 217 A (III) du 10 décembre 1948 de l'Assemblée générale des Nations Unies.

B. INSTRUMENS RÉGIONAUX

1. Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs (CIRGL) créée par la Déclaration de Dar-Es-Salaam sur la paix, sécurité, démocratie et développement dans la Région des Grands Lacs de 2004.
2. Résolution CADHP/Rés.72 (XXXV1) 04 sur le mandat du rapporteur spécial sur les réfugiés, les demandeurs d'asile et les personnes déplacées en Afrique, prise lors de la 36e Session Ordinaire de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, tenue du 23 novembre au 7 décembre 2004 à Dakar, Sénégal.
3. Déclaration de Dar-Es-Salaam sur la paix, sécurité, démocratie et développement dans la région des grands lacs de 2004.
4. Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes en Afrique, adopté à Maputo, Mozambique, le 11 juillet 2003 et entrée en vigueur le 25 novembre 2005.
5. Déclaration de Kigali de 2003.
6. Organisation de l'unité africaine, Déclaration et plan d'action de Grand Baie Maurice du 12 au 16 avril 1999 (MIN/CONF/HRA/Dec).
7. Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, CAB/LEG/24.9/49 (1990) (adopté le 11 juillet 1999 et entré en vigueur le 29 novembre 1999).
8. *Agreement establishing the inter-governmental authority on development (IGAD)*, IGAD/SUM-96/AGRE-Doc, Nairobi, 21 March 1996.
9. Charte africaine des droits de l'homme et des peuples adoptée par la dix-huitième Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement le 27 juin 1981 à Nairobi (KENYA) et entrée en vigueur le 21 octobre 1986.
10. Charte africaine des droits de l'homme et des peuples adoptée par la dix-huitième conférence des chefs d'État et de Gouvernement de l'Organisation de l'unité africaine, le 18 juin 1981, à Nairobi, Kenya.
11. Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique, disponible sur le site de l'Union africaine 10 septembre 1969, CAB/LEG/24.3.

C. RAPPORTS ET ÉTUDES DES ASSOCIATIONS ET ORGANISATIONS INTERNATIONALES NON GOUVERNEMENTALES

1. ASF, « Analyse de la conformité des décisions de détermination du statut de réfugié au Burundi aux normes internationales », Bujumbura, août 2014.
2. BILAK, A. & BOUVY, A., « Réalités du quotidien et perspectives d'avenir de réfugiés congolais et burundais de la Région des Grands Lacs », Rapport du Conseil Danois pour les Réfugiés, 124 p.
3. CICR, Genève, 8 avril 2020, « Note sur la protection des migrants face à la pandémie de Covid-19 ».
4. Conseil de l'Europe, Manuel pour la pratique de l'éducation aux droits de l'homme avec les jeunes.
5. *EASO Professional Development Series for members of courts and tribunals,* « Les procédures d'asile et le principe de non-refoulement », 2018.

6. *International Commission of Jurists, Fair Asylum Procedures and Effective Remedy : Training Materials on Access to Justice for Migrants, September 2021.*
7. Note sur la protection internationale (présentée par le Haut Commissaire), A/AC.96/777.
8. OCDE (2008), Financer le développement 2008 : Appropriation ? Études du Centre de développement, Éditions OCDE, Paris, 123 p.
9. OCDE (2012), Coopération pour le développement 2011 : Édition spéciale « 50e anniversaire », éditions OCDE, 271 p.
10. OIM, « Migrations et Protection des droits de l'homme », Genève, 2005.
11. Rapport du rapporteur spécial sur la torture et autres peines ou traitement cruels, inhumains ou dégradants », Doc. NU A/59/324 (2004).

D. RAPPORTS, ÉTUDES, ACTES UNILATÉRAUX D'ORGANISATIONS INTERNATIONALES ET ORGANISMES RATTACHÉS

**** Haut Commissariat pour les Réfugiés***

1. GRAEME A. C. (Director, Nutrition for Health and Development World Health Organization Geneva, Switzerland) Food and Nutrition Needs in Emergencies, disponible à l'adresse https://www.unhcr.org/45fa745b2.pdf, (consulté le 25 juin 2022).
2. HCR, Sous-comité protection, Note sur le non-refoulement, 28è session, EC/SCP/2 (1977)
3. HCR et ONPRA, Détermination du statut des réfugiés, procédures opérationnelles standard, août 2015.
4. HCR, « Groupe de travail sur les solutions et la protection : Personnes couvertes par la Convention de l'OUA et la Déclaration de Carthagène sur les réfugiés ».
5. HCR, Conclusions sur la protection internationale adoptées par le Comité exécutif du programme du HCR 1975 – 2017 (conclusion N° 1 – 114).
6. HCR, Guide et principes directeurs sur les procédures et les critères à appliquer pour déterminer le statut des réfugiés au regard de la Convention de 1951 et du protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés réédité, Genève, décembre 2011.
7. HCR, Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux : préparé conjointement par l'Union interparlementaire et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, 2017, 299 p.
8. HCR, Note sur la détermination du statut de réfugié en vertu des instruments internationaux, EC/SCP/5, 1977.
9. HCR, PROTECTION DES RÉFUGIÉS : Guide sur le droit international relatif aux réfugiés qui été élaboré par les Parlementaires membres du Bureau de la Commission sur les questions parlementaires, juridiques et des droits de l'homme et du Comité chargé de promouvoir le respect du droit international humanitaire de l'Union interparlementaire, à l'occasion du 50ème anniversaire de l'adoption de la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés, 2001,147 p.
10. HCR., « Sous-comité protection, Note sur le non-refoulement », 28è session, EC/SCP/2 (1977).

11. Manuel de réinstallation du HCR, Division de la protection internationale : Genève, Edition révisée juillet 2011.
12. Mémorandum d'entente entre la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples et le HCR, 16 septembre 2019, disponible à l'adresse https://www.achpr.org/public/Document/file/English/MOU%20ACHPR-OHCHR_EN.pdf, (consulté le 31 juillet 2022).
13. *Memorandum of Understanding between the Office of the UNHCR and the WFP, January 2011*.
14. Nations Unies, Assemblée générale, Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire, Document A/AC.96/1200, 10 juillet 2020.
15. UNHCR, « Avis consultatif sur l'application extraterritoriale des obligations de non-refoulement en vertu de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et de son Protocole de 1967 », Genève, 2007.
16. *UNHCR, Handbook for Emergencies, Geneva, 2007*.

**** Comité des droits économiques, sociaux et culturels***

1. Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *observation générale n° 14* (Vingt-deuxième session, 2000).
2. Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *observation générale n° 12* (vingtième session, 1999).
3. Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *observation générale n° 13* (vingt et unième session, 1999).
4. Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *observation générale n° 4* (Sixième session, 1991).

**** Comité contre la torture***

1. Comité contre la torture, *Observation Générale n° 4* (2017) sur l'application de l'article 3 de la Convention dans le contexte de l'article 22, U.N. Doc. CAT/C/GC/4, 2018.

II. LEGISLATIONS NATIONALES

A. BURUNDI

1. Constitution de la République du Burundi du 07 juin 2018 révisant la Constitution du 18 mars 2005.
2. Loi n° 1/25 du 5 novembre 2021 portant réglementation des migrations au Burundi.
3. Loi n° 1/11 du 24 novembre 2020 portant révision du décret-loi n° 1/037 du 07/07 1993 portant révision du Code du travail du Burundi.
4. Loi organique n° 1/03 du 20 février 2017 portant missions, organisation, composition et fonctionnement de la police nationale du Burundi.

5. La loi nº 1/10 du 30 avril 2010 portant ratification de protocole portant création du marché commun de la communauté est-africaine et six annexes déjà négociées, signé à Arusha, République Unie de la Tanzanie, le 20 novembre 2009.
6. Loi n° 1/32 du 13 novembre 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés au Burundi, *in BOB n° 11/2008, p.1820.*
7. Loi nº 1/03 du 4 février 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés au Burundi.
8. Loi n° 1/010 du 13 mai 2004 portant Code de procédure civile, *in BOB, 2004, n° 5bis, p.3*.
9. Loi nº 1/017 du 28 octobre 2001 portant promulgation de la Constitution de transition de la République du Burundi et de l'article 50 de la loi nº 1/010 du 18 mars 2005 portant promulgation de la Constitution de la République du Burundi.
10. Loi n° 1/013 du 18 juillet 2000, portant réforme du Code de la nationalité.
11. Loi du 1er septembre 1962 sur l'immigration au Burundi, in BOB. n° 8/62, pp. 187-194.
12. Décret-loi nº 1/008 du 6 juin 1998 portant promulgation de l'acte constitutionnel de transition de la République du Burundi.
13. Décret- loi n° 1/024 du 28 avril 1993 portant réforme du code des personnes et de la famille.
14. Décret-loi nº 1/06 du 13 mars 1992 portant promulgation de la constitution de la République du Burundi.
15. Décret-loi n° 1/007 du 20 mars 1989 portant réglementation de l'accès, du séjour, de l'établissement des étrangers sur le territoire du Burundi et de leur éloignement, *in BOB n° 3/1989, p. 87.*
16. Décret-loi n° 1/23 du 26 juillet 1988 portant cadre organique des Établissements Publics burundais, *in BOB nº 10/88, pp. 220-226.*
17. Décret-loi n° 1/23 du 9 juillet 1982 portant réglementation de l'accès au Burundi, de séjour, de l'établissement et de l'éloignement des étrangers.
18. Décret-loi nº 1/45 du 7 août 1969 portant adhésion au protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés, in B.O.B nº 10/1969, p. 287.
19. Lettre n° 049/403 du 19 juillet 1963 portant ratification de la Convention de Genève.
20. Décret nº 100/068 du 30 mai 2022 portant missions, composition, organisation et fonctionnement de la CCER et du CR.
21. Décret n° 100/069 du 30 mai 2022 portant organisation, missions et fonctionnement de l'ONPRA.
22. Décret nº 100/116 du 21 avril 2021 portant missions, organisation et fonctionnement l'inspection générale du ministère de l'Intérieur, du Développement Communautaire et de la Sécurité Publique au Burundi.
23. Décret nº 100/082 du 12 octobre 2020 portant missions, organisation et fonctionnement du ministère de l'Intérieur, du Développement Communautaire et de la Sécurité Publique au Burundi.
24. Décret nº 100/38 du 16 mars 2010 portant révision de subvention des soins aux enfants de moins de cinq ans et des accouchements dans les structures de soins publiques et assimilées.
25. Décret nº 100/177 du 20 septembre 1989 portant composition et fonctionnement de la Commission consultative pour étrangers, in BOB nº 10/89 p. 314.

26. Arrêté ministériel n° 020/782 du 5 octobre 1965 étendant aux réfugiés congolais l'application des dispositions de l'arrêté ministériel n° 020/692 du 30 mars 1965, in BOB n° 11/65, p.781.
27. Arrêté ministériel n° 020/692 du 30 mars 1965 fixant des règles pour le contrôle effectif des réfugiés rwandais et réglant leur séjour au Royaume du Burundi, in BOB n° 5/65, pp. 393-394.
28. Arrêté royal intérimaire du 25 janvier 1960 sur l'organisation du Rwanda-urundi, in B.O.R.U, n° 2 bis du 12 février 1960.
29. Ordonnance ministérielle n° 530/221/2018 du 27/02/2018 portant reconnaissance collective du statut de réfugié *prima facie* aux demandeurs d'asile originaires de la province du Sud Kivu en République Démocratique du Congo, in BOB n° 2 bis/2018, p. 404.
30. Ordonnance ministérielle n° 530/443 du 7 avril 2009 portant mesures d'application de la loi n° 1/32 du 13 novembre 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés au Burundi et portant composition, organisation et fonctionnement de la Commission consultative pour les étrangers et réfugiés et du Comité de recours, in BOB, 2009, n° 4, p. 795.
31. Ordonnance ministérielle n° 530/442 du 7 avril 2009 portant mesures d'application de la loi n° 1/32 du 13 novembre 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés au Burundi et portant sur les procédures de demande d'asile, *in BOB, 2009, n° 4, p.791*.
32. Ordonnance ministérielle n° 530/1001 du 29/09/2008 portant création de l'Office national de protection des réfugiés et apatrides (ONPRA).
33. Ordonnance ministérielle n° 530/059 du 16/01/2003 portant création au sein du ministère de l'Intérieur et de la Sécurité publique d'un groupe technique permanent de gestion des questions de protection des réfugiés et des demandeurs d'asile, in BOB n° 1/2003, pp. 40-41.
34. Ordonnance ministérielle n° 530/166 du 10 juillet 1989 portant réglementation de l'accès, du séjour, de l'établissement des étrangers sur le territoire du Burundi et de leur éloignement, *in B.O.B, 1989, n° 8, p. 226.*
35. Ordonnance ministérielle n° 530/166 du 10 juillet 1989 fixant mesures d'exécution du décret-loi n° 1/007 du 20 mars 1989 portant réglementation de l'accès, du séjour, de l'établissement des étrangers sur le territoire du Burundi et de leur éloignement.
36. Décision n° 071/04/CA/2017 du Conseil d'administration de l'Université du Burundi du 12 juillet 2017 relative aux conditions financières d'accès aux différents cycles d'enseignement à l'Université du Burundi.
37. Règlement d'ordre intérieur des camps de réfugiés au Burundi signé par le coordonnateur de l'ONPRA et la représentante adjointe du HCR/Burundi en date du 8 septembre 2020

B. Belgique

- Loi du 26 juin 1953 portant approbation de la Convention de Genève

C. RDC

- Loi n° 021/2002 du 16 octobre 2002 portant statut de réfugié en RDC.
- Décret n° 03/014 du 05 août 2003 portant organisation et fonctionnement de la Commission Nationale pour les réfugiés et de la Commission des recours.

D. Rwanda

- Loi n° 13 ter/2014 du 21/05/2014 relative aux réfugiés

E. Tanzanie

- Loi de 1998 sur les réfugiés en République Unie de la Tanzanie (*the Refugees Act 1998*)

F. Ouganda

- Loi de 2006 sur les réfugiés en Ouganda (*the Refugees Act 2006*).
- Règlement sur les réfugiés de 2010 (*the refugees regulations*).

G. Kenya

- Loi de 2021 sur les réfugiés au Kenya (*the Refugees Act 2021*).

H. Sud Soudan

- Loi de 2012 sur les réfugiés au Sud Soudan (*the Refugees Act 2012*).
- Règlement sur l'admissibilité au statut de réfugié 2017 au Sud Soudan (*Refugee Status Eligibility Regulations, 2017*).

I. Canada

- Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (L.C. 2001, ch. 27).

J. États-Unis

- *Immigration and nationality act* (2013).

III. OUVRAGES ET ARTICLES

1. ABASS, A., & IPPOLITO, F., *Regional approaches to the protection of asylum seekers: an international legal perspective*, Ashgate Publishing Limited, United Kingdom, 2014, 408 p.
2. ADDO, M. K., "The Legal Condition of Refugees in the United Kingdom", Journal of Refugee Studies, vol. 7(1), 1994, pp. 96-110.

3. ANDREETTA, S., & NAKUEIRA, S., (2022) "The governance of vulnerable migrants: procedure, resources and affect in asylum reception", Citizenship Studies, 26:7, 2022, 961-977 pp.
4. ANGOUSTURES, A., & KEVONIAN, D., « Réfugiés, sujets d'une histoire globale », *Diplomatie*, 102, 2020, pp. 86-91.
5. BELAID, M., « Les mobilisations armées à l'Est de la République démocratique du Congo : dynamiques sociales d'une pratique ordinaire ». *Critique internationale*, 2019, nº 1, pp. 31-49.
6. BLÉRY, C., « Rapport introductif. La notion de spécialisation » in La spécialisation des juges, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2012, pp. 13-22.
7. BODARDT, S., *La protection internationale des réfugiés en Belgique*, Bruylant, 2008, 347 p.
8. BRUIN, R. & WOUTERS, K., "Terrorism and the Non-derogability of Non-refoulement", *International Journal of Refugee Law*, *15*(1), 2003, pp. 5-29.
9. CALOZ-TSCHOPP, M-C., « La zone internationale et le droit d'asile en Europe. Les limites d'une communauté d'États… de droit et l'exercice de la démocratie radicale », pp. 17-30, *In* Colloque *Frontières du droit, frontières des droits : L'introuvable statut de la « zone internationale »*, Harmattan, 1993, 239 p.
10. CARLIER, J. Y., VANHEULE, D., HULLMANN, K., & PEÑA GALIANO, C., *Who is a refugee? A comparative case law study*, Kluwer Law International, Netherlands, 1997, 794 p.
11. CARLIER, J.-Y. & CRÉPEAU, F., « De la 'crise' migratoire européenne au pacte mondial sur les migrations : exemple d'un mouvement sans droit ? » In: Annuaire Français de Droit International, Vol. 2017, nº 1, 2017, pp. 461-499.
12. CARLIER, J.-Y., *Droit d'asile et des réfugiés – De la protection aux droits*, La Haye, *R.C.A.D.I.*, Martinus Nijhoff Publishers, 2008, 354 p.
13. CARLIER, J-Y. et SAROLEA, S., *Droit des étrangers*, Bruxelles, Larcier, 2016, p. 406.
14. CARLIER, J-Y., « L'état du droit international », in F. RIGAUX, *Droit d'asile*, Bruxelles, Story Scientia, 1988, pp. 29-65.
15. CARLIER, J-Y., *L'étranger face au droit : XXes journées d'études juridiques Jean Dabin*, Bruxelles, Bruylant, 2010, 640 p.
16. CARLIER, J-Y. ; SAROLEA, S., « Le droit d'asile dans l'Union européenne contrôlé par la Cour européenne des droits de l'homme : À propos de l'arrêt M.S.S. c. Belgique et Grèce », *Journal des tribunaux*, Vol. 130, nº 6436, 2011, pp. 353-358.
17. CHETAIL, V. & FLAUSS, J.-F., « La Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés - 50 ans après : bilan et perspectives », Bruylant, 2001, pp. 3-61.
18. CHETAIL, V., « Le principe de non-refoulement et le statut de réfugié en droit international (*The Principle of Non-Refoulement and the Refugee Status in International Law*) » (July 19, 2001). La Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés - 50 ans après : bilan et perspectives, Bruylant, 2001, pp. 3-61.
19. CHETAIL, V., « Migration, droits de l'homme et souveraineté : le droit international dans tous ses états, *MONDIALISATION, MIGRATION ET DROITS DE L'HOMME : LE DROIT INTERNATIONAL EN REVUE, pp. 13-133.*

20. CHRÉTIEN, J-P., « Burundi : pogromes sur les collines », Esprit, nº 203 (7), juillet 1994, pp. 16-30.
21. CHRÉTIEN, J-P., et DUPAQUIER, J-F., *Burundi 1972, au bord des génocides*, Karthala Editions, 2007, 469 p.
22. CHRÉTIEN, J-P., GUICHAOUA, A., et LE JEUNE, G., *La crise d'août 1988 au Burundi*. Afera, 1989.
23. CLAYTON, G. & FIRTH, G., *Immigration and asylum law*, Oxford University Press, United Kingdom, Ninth Edition, april 2021, 680 p.
24. CLAYTON, G., *Textbook on immigration and asylum law*, Oxford University Press, United Kingdom, 2016, 672 p.
25. COLIN, J. P., « *Société française pour le droit international : Droit d'asile et des réfugiés* » (Colloque de Caen, 30, 31 mai et 1er juin 1996), Paris, éd. Pedone, 1997, 383 p.
26. COQUERY-VIDROVITCH, C., FOREST, A., et WEISS, H., *Rébellions-révolution au Zaïre, 1963-1965*, Editions Harmattan, 2000, 237 p.
27. CORNU, G., *Vocabulaire juridique*, 7e édition, Presses universitaires de France, Paris, 2005, 970 p.
28. CREPEAU, F., *Droit d'asile – De l'hospitalité aux contrôles migratoires*, Bruylant, 1995, 424 p.
29. CRESPY, A. et PETITHOMME, M., *L'Europe sous tensions : appropriation et contestation de l'intégration européenne*, éditions l'Harmattan, 75005 Paris, 2009, 343 p.
30. WEISSBRODT, D. & HÖRTREITER, I., *The Principle of Non-Refoulement : Article 3 of the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment in Comparison with the Non-Refoulement Provisions of Other International Human Rights Treaties*, vol. 5, Buffalo Human Rights Law Review, 1999, 75 p.
31. D'HALLUIN-MABILLOT, E., *Les épreuves de l'asile. Associations et réfugiés face aux politiques du soupçon*, Paris, EHESS, coll. « En temps & lieux », 2012, 302 p.
32. DE RIDDER, P., « Une procédure d'asile orale dans un monde au primat de l'écrit. » *Mémoires* 2, 2017, pp. 18-19.
33. DELAS, O., *Le principe de non-refoulement dans la jurisprudence internationale des droits de l'homme : de la consécration à la contestation* (Doctoral dissertation, Paris 2), 2010, 444 p.
34. DUMEZ, H., *Méthodologie de la recherche qualitative : Toutes les questions clés de la démarche*, 3e édition, Vuibert, 2021, 288 p.
35. FERNANDEZ, J., & LALY-CHEVALIER, C., Droit d'asile, éd. Pedone, 2015, 426 p.
36. FOX, R. C., DE CRAEMER, W. et RIBEAUCOURT J-M., « "The Second Independence": a Case Study of the Kwilu Rebellion in the Congo», comparative Studies in Society and History, 1965, vol. 8, nº 1, pp. 78-109.
37. FREYNTJENS, F., « Les mouvements armés de réfugiés rwandais : rupture ou continuité ? », Institut de Sociologie de l'Université de Bruxelles, 1992, pp. 170-182.
38. GAHAMA, J., « Les causes des violences ethniques contemporaines dans l'Afrique des Grands Lacs : Une analyse historique et socio-politique », *Afrika Zamani: revue annuelle d'histoire* africaine, 2005, vol. 13, pp. 101-115.

39. GOODWIN-GILL, G. S., & MCADAM, J. (2021), *The refugee in international law*, Oxford University Press, 2021, 864 p.
40. GOODWIN-GILL, G. S. and MCADAM, J., *The refugee in international law*, Oxford University Press, 2007, 785 p.
41. GOODWIN-GILL, G. S., « Déclaration de 1967 sur l'asile territorial », Bibliothèque audiovisuelle de droit international des Nations Unies, 2010, 14 p.
42. GOODWIN-GILL, G. S., *Refugee in international Law*, 2e éd., Oxford University Press, 1996, p. 143.
43. GOW, J. I., « Réforme administrative », dans L. Côté et J.-F. Savard (dir.), Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique, 2012.
44. GUICHAOUA, A., *Exilés, réfugiés, déplacés en Afrique centrale et orientale*, Karthala Editions, 2004, 1072 p.
45. GUICHAOUA, A., *Mobilité forcée dans la région des Grands Lacs*, in : Lassailly-Jacob V. (ed.), Marchal Jean-Yves (ed.), Quesnel André (ed.). Déplacés et réfugiés : la mobilité sous contrainte. Paris : IRD, 303-340, (Colloques et Séminaires), 1999, pp. 303-340.
46. HATHAWAY, J. C. & FOSTER, M., *The law of refugee status*, 2e éd., Cambridge University Press, United Kingdom, 2014, 693 p.
47. HATHAWAY, J.C., *The rights of refugees under international law*, Cambridge University Press, 2021, 1233 p.
48. JACKSON, I. C., *The refugee concept in group situations* (Vol. 3), Martinus Nijhoff Publishers, 1999, 486 p.
49. JEULAND, E., « Le droit au juge naturel et l'organisation judiciaire », Revue française d'administration publique, vol. 125, no 1, 2008, pp. 33-42.
50. JREISAT, J., « L'administration publique comparée et l'Afrique », Revue Internationale des Sciences Administratives, 2010/4 (Vol. 76), pp. 645-664.
51. JUSS, S. S., (Ed.), *Research handbook on international refugee law*, Edward Elgar Publishing, 2019, 464 p.
52. KADA, N., « Établissement public », dans : Nicolas Kada éd., *Dictionnaire d'administration publique.* FONTAINE, Presses universitaires de Grenoble, « Droit et action publique », 2014, 575 p.
53. KAMARA, M., « De l'applicabilité du droit international des droits de l'homme dans l'ordre juridique interne », *ACDI-Anuario Colombiano de Derecho Internacional, 2011, no 4*, 97-162 pp.
54. KINDELBERGER, A., « Les épreuves de l'asile en Allemagne », Migrations Société, vol. 153-154, nº 3-4, 2014, pp. 11-27.
55. KNEEBONE, S., *Refugees, asylum seekers and the rule of law: Comparative perspectives*, Cambridge University Press, 2009, 341 p.
56. LAMBERT, H., « Protection against refoulement from Europe: Human Rights Law Comes to the Rescue », International and Comparative Law Quarterly, vol. 48 (3), 1999, pp. 515-544.
57. LAUTERPACHT, E., & BETHLEHEM, D., *The scope and content of the principle of non-refoulement: Opinion. Refugee protection in international law: UNHCR's global consultations on international protection*, 2003, pp. 87-177.

58. LE BOT, O., « Le droit au recours comme garantie des droits fondamentaux : l'article 8 de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux », 2009, (7), pp.107-116.
59. LE FORT, O., *La preuve et le principe de non-refoulement – entre droit international des réfugiés, protection des droits humains et droit suisse des migrations*, « Collection Genevoise », Geneve/Zurich 2018, Schulthess Éditions Romandes, 324 p.
60. LEMARCHAND, R., *Le génocide de 1972 au Burundi. Les silences de l'Histoire*, Cahiers d'études africaines, 2002, pp. 551-568.
61. LEWIS, C., *UNHCR and international refugee law: from treaties to innovation*. Routledge, 2012, 224 p.
62. LI, Y., *Exclusion from Protection as a Refugee: An Approach to a Harmonizing Interpretation in International Law*, Netherlands, Brill/ Nijhoff, 2017, 396 p.
63. LIEVENS, R., "The Conseil d' État in Belgium." The American Journal of Comparative Law (1958): 572-588 pp.
64. LOULICHKI M., « L'humanitaire, maillon faible de la gestion de la Covid-19 en Afrique. », Policy Brief. Policy Center for the New South, 2020, 12 p.
65. MAHON, P. & BIGLER, O., « Les aspects constitutionnels et conventionnels du principe de non-refoulement en relation avec les migrations », *Cesla Amarelle - Minh Son Nguyen (éd.), Le principe de non-refoulement, Fondements et enjeux pratiques*, Berne, 2010, pp. 15-49.
66. MANGALA MUNUMA, J., *Statut et protection des réfugiés en Afrique : De l'asile traditionnel au droit international des réfugiés, enjeux et contours d'une mutation*, Thèse pour le doctorat en droit, Promoteur : Prof. Jean-Yves CARLIER, Louvain-la-Neuve, mai 2000, 437 p.
67. MARTINE, B., « Entretien avec François Crépeau », Revue européenne des migrations internationales, vol. 35 - n°3 et 4 | 2019, 197-216 pp.
68. MARTIN-BIDOU, P. « Fiche 32. L'application du droit international en droit interne », dans : *Fiches de Droit international public. Rappels de cours et exercices corrigés*, sous la direction de MARTIN-BIDOU Pascale. Paris, Ellipses, « Fiches », 2017, 157-161 pp.
69. MATHE, G., *Sécurité, gouvernance rebelle et formation de l'État au Kivu, République Démocratique du Congo (2004–2013)*, 2018, 551 p. Thèse de doctorat. Université de Lausanne, Faculté des sciences sociales et politiques.
70. MBAYE, K., *Les Droits de l'homme en Afrique*, Bibliothèque de la C.I.J, Ed. A, Pedone 13, rue Soufflot, Paris, 1992, 312 p.
71. MERTENS, P., « Droit un recours effectif devant l'autorité nationale compétente dans les Conventions internationales relatives à la protection des droits de l'homme », Revue Belge de Droit International / Belgian Review of International Law, vol. 4(2), 1968, p. 446.
72. MPABANSI, P., "Congolese Refugees in Burundi: Challenges and Future Prospects", Open Journal of Social Sciences, Vol.11 No.4, April 2023, 284-307, doi: https://doi.org/10.4236/jss.2023.114021.
73. MPABANSI, P., "The perception of Congolese refugees in Burundi of the recommended durable solutions for them", Applied Mathematical Sciences, Vol. 17, 2023, no. 6, 289-295, doi: 10.12988/ams.2023.917335.

74. MPABANSI, P., “The extent to which the 1969 organization of African Unity Convention is used concerning the 1951 Geneva Convention in determining the status of refugees in Burundi”, Applied Mathematical Sciences, Vol. 17, 2023, no. 6, 281-287, doi: 10.12988/ams.2023.917385.
75. MPABANSI, P. et T. MAHESHE, « Conséquences de l’absence injustifiée du réfugié au camp », Cahiers de l’EDEM, février 2021.
76. MPABANSI, P., « Comité de recours du Burundi, 24 janvier 2018, la requérante Y contre la Commission consultative pour les étrangers et les réfugiés, décision no 333-17C01013 », Cahiers de l’EDEM, mai 2019.
77. MPABANSI, P., « Cour administrative du Burundi, instance d’appel pour les demandeurs d’asile déboutés par le Comité de recours ? », *Cahiers de l’EDEM*, mai 2022.
78. MURARA, J., *La population étrangère au Burundi, un fait social et économique*, Bujumbura, UB, Mémoire, 1982.
79. NAKACHE, D., « La réforme du système d’octroi de l’asile au Canada : où en sommes-nous ? » La Revue des droits de l’homme. Revue du Centre de recherches et d’études sur les droits fondamentaux, vol. 14, 2018, 24 p.
80. NAKUEIRA, S., “Unpacking vulnerability: An ethnographic account of the challenges of implementing resettlement programmes in a refugee camp in Uganda”, In : *Humanitarian Admission to Europe*. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2020. p. 239-270.
81. NDAYISABA, L., *Processus de Démocratisation et Polarisation d’une Société. Une Analyse de la crise actuelle au Burundi (avril 2015-juin 2016), Journal of African Conflicts and Peace Studies*, 2017, vol. 3, nº 2, pp. 38-50.
82. NINDORERA, E., NYAMOYA, F., GAKIMA, L. M., « Rapport définitif sur le projet de loi sur l’asile et la protection des réfugiés », janvier 2005, 54 p.
83. NIYOKINDI, M., « La crise de 1965 au Burundi », Université du Burundi, Mémoire, 2016, 192 p.
84. OLIVA, É., « La conception de l’autonomie financière locale quel contenu ? Quelle effectivité ? », *Gestion & Finances Publiques*, 2017/2 (N° 2), pp. 13-24.
85. PIÉRART, O., *La diversité du traitement juridictionnel de l’asile dans le monde*, 1952-2012 : le juge français de l’asile, Colloque organisé par la CNDA et le Conseil d’État le 29 octobre 2012, Paris, La documentation française, 2013, 157 p.
86. POURTIER, R., « Les réfugiés en Afrique centrale : une approche géopolitique (*Refugees in central Africa : a geopolitical approach*) », *Bulletin de l’Association de géographes français*, 2006, vol. 83, nº 1, pp. 50-61
87. RAZAFINDRAKOTO, M., et ROUBAUD, F., *La situation socio-politique au Burundi vue d’en bas : état des lieux et aspirations citoyennes pour éclairer les stratégies de sortie de crise*, Marseille : IRD ; Union européenne, (4), 2015, 6 p. (European Policy Brief ; 4).
88. RUFFNER, M., et SEVILLA, J., « Modernisation du secteur public : Moderniser la responsabilité et le contrôle », *Revue de l’OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 4/2, 2008, 141-166 pp.
89. RUTINWA, B., “The end of asylum? The changing nature of refugee policies in Africa”, *Refugee survey quarterly*, 2002, *21* (1/2), pp. 12-41

90. SAROLEA, S., *Droits de l'homme et migrations : De la protection du migrant aux droits de la personne migrante*, Bruylant, 2006, 718 p.
91. SCHMITTER, G., « *Étendue et limites du droit au recours juridictionnel* », Revue française de droit constitutionnel, 2015/4 (n° 104), pp. 935-952.
92. SELMA, S., "Pandémie du Covid-19 et droit international des réfugiés : vers une remise en cause du principe fondamental de non-refoulement ? Covid-19 pandemic and refugees' international law: towards a questioning of the fundamental principle of non-refoulement ? ", Revue Algérienne des Sciences Juridiques et Politiques, Vol 58, n° 2, 2021, pp. 970-984
93. SHARPE, M., *The regional law of refugee protection in Africa*, Oxford University Press, 2018, 250 p.
94. SIMEON, J. C., (Ed.), The UNHCR and the supervision of international refugee law, Cambridge University Press, New York, 2013, 384 p.
95. STEARNS, J. et VOGEL, C., "The Landscape of Armed Groups in Eastern Congo Fragmented, politicized networks", December 2017, 10 p.
96. TAKKENBERG, L., *The Status of Palestinian Refugees in International Law*, New York, *Oxford University press*, 1998, 411 p.
97. SCHMITTER, G., « Étendue et limites du droit au recours juridictionnel », Revue française de droit constitutionnel, 2015/4 (n° 104), p. 935-952.
98. TERNEYRE, P., « Le droit constitutionnel au juge et ses limites », LPA 4 décembre 1991, n° 145, pp. 4-14.
99. VALLUY, J., *Rejet des exilés : le grand retournement du droit d'asile*, Croquant, 2009, 382 p.
100. VAN STEENBERGHE R., « La cohérence et le droit international des conflits armés comme système juridique. », *Social Science Research Network*, 2016, pp. 1-12.
101. VANDEGINSTE S., "Burundi's electoral crisis–back to power-sharing politics as usual? African Affairs", 2015, vol. 114, Nº 457, pp. 624-636.
102. VERHOEVEN, J., « La notion d'applicabilité directe du droit international », in *Revue belge de droit international (ci-après, RBDI)*, 1980, n° 2, p. 243.
103. WEIS, P., The Refugee Convention, 1951 : The Travaux Préparatoires Analysed with a Commentary by Dr. Paul Weis, Cambridge University Press, Cambridge (1995).
104. WEISSBRODT, D. & HÖRTREITER, I., *The Principle of Non-Refoulement: Article 3 of the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment in Comparison with the Non-Refoulement, Provisions of Other International Human Rights Treaties*, vol. 5, Buffalo Human Rights Law Review, 1999, 73 p.
105. WIBAULT, T., « Droit d'asile et recours effectif en Belgique : Procédure accélérée, mais pas amputée. Cour constitutionnelle de Belgique. » *La Revue des droits de l'homme. Revue du Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux*, 2014.
106. WOUTERS, C. W., *International legal standards for the protection from refoulement : A legal analysis of the prohibitions on refoulement contained in the Refugee Convention, the European Convention on Human Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights and the Convention against Torture*, Intersentia, Antwerpen, 2009, 661 p.

107. YUMA, N. K., « Dynamique migratoire : facteur d'intégration régionale pour les pays des Grands Lacs ? réconciliation régionale », pp. 22-30.
108. ZIMMERMANN A., DÖRSCHNER J., and MACHTS F., (Eds.), *The 1951 Convention relating to the status of refugees and its 1967 protocol: A commentary*, Oxford University Press, 2011, 1 936 p.

IV. SITE INTERNET

1. www.achpr.org.
2. https://data2.unhcr.org/fr/situations/drc.
3. https://www.oecd.org/fr/cad/efficacite/34579826.pdf.
4. http://www.assemblee-nationale.fr/11/dossiers/rwanda/chronolo.asp.
5. https://www.unhcr.org/fr/excom/scip/4b30a5972c/note-determination-statut-refugie-vertu-instruments-internationaux.html.
6. https://news.un.org/fr/story/2012/10/256032-le-hcr-epaule-le-burundi-pour-faire-face-lafflux-de-refugies-en-provenance-de.
7. https://reliefweb.int/report/burundi/des-milliers-de-r-fugi-s-congolais-en-d-ficit-dassistance-au-sud-du-burundi.
8. https://data2.unhcr.org/en/situations/drc?id=212, consulté le 26/7/2021.
9. https://data2.unhcr.org/en/situations/burundi, consulté le 26/7/2021.
10. http://hrlibrary.umn.edu/undocs/session55/vws56355.htm.
11. https://www.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2015-4-page-935.htm.
12. https://www.erudit.org/en/journals/ei/1900-v1-n1-ei3073/703898ar/abstract/.
13. https://www.jstor.org/stable/837265?seq=1#metadata_info_tab_contents.
14. https://journals.openedition.org/revdh/600.
15. https://www.cairn.info/revue-memoires-2017-2-page-18.htm.
16. https://www.unhcr.org/fr/4b30a55ae.html, consulté le 6/4/2021.
17. https://www.unhcr.org/fr/4ad2f2f5f.pdf.
18. https://www.ohchr.org/fr/professionalinterest/pages/cedaw.aspx.
19. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8&chapter=4&clang=_fr.
20. https://ssrn.com/abstract=1641271.
21. https://www.unhcr.org/fr/excom/unhcrannual/4b30a1eae/rapport-haut-commissaire-nations-unies-refugies-1965.html.
22. https://www.refworld.org/docid/3ae68ca40.html.
23. https://www.refworld.org/docid/3ae68c6a0.html.
24. https://www.refworld.org/docid/3ae68c8f0.html.

V. TABLE DE JURISPRUDENCE

A. Comité contre la torture

1. Comité contre la torture, 10 novembre 2008, *J. H. A. c. Espagne*, communication n° 323/2007, U.N. Doc. CAT/C/41/D/323/2007.
2. Comité contre la torture, Examen des rapports présentés par les États parties en application de l'article 19 de la Convention, Conclusions et recommandations du Comité contre la torture, États-Unis d'Amérique, U.N. Doc. CAT/C/USA/CO/2, Genève, 2006.
3. Comité contre la torture, *Mutombo c. Switzerland*, Communication n° 13/1993, U.N. Doc. A/49/44 at 45 (1994).
4. Comité contre la torture, 17 novembre 1998, *Sadiq Shek Elmi c. Australie*, 120/1998, U.N. Doc. CAT/C/22/D/120/1998 (1999).

B. Comité des droits de l'homme

1. Comité D. H., 11 octobre 1994, *Bautista de Arellana c. Colombie*, Communication n° 563/1993, UN Doc. CCPR/C/55/D/563/1993 (1995).
2. Comité D. H., 13 mars 2020, *A. E. c. Suède*, communication n° CCPR/C/128/D/3300/2019.
3. Comité D. H., 24 juillet 2014, *Gert Jan Timmer c. Pays-Bas*, communication n° CCPR/C/111/D/2097/2011.
4. Comité D. H., 28 juillet 1997, *A. R. J. c. Australie*, Communication n° 692/1996, U.N. Doc. CCPR/C/60/D/692/1996 (1997).
5. Comité D. H., 18 novembre 1993, *Kindler c. Canada*, Communication n° 470/1991, UN Doc. CCPR/C/48/D/470/1991 (1993).

C. Comité des droits économiques, sociaux et culturels

1. Comité des droits économiques, sociaux et culturels, 15 octobre 2020, *Luciano Daniel Juárez c. Argentine*, communication no E/C.12/68/D/149/2019.

D. Comité des droits de l'enfant

1. Comité des droits de l'enfant, 28 septembre 2020, *M. B. c. Espagne*, 2020, communication n° CRC/C/85/D/28/2017
2. Comité des droits de l'enfant, 28 septembre 2020, *M. B. S. c. Espagne*, communication n° CRC/C/85/D/26/2017.

E. Cour Africaine des droits de l'homme

1. Cour afr. D. H, 28 mars 2014, *Norbert Zongo et autres c. Burkina Faso*, 2014, requête n° 013/2011.

2. Cour afr. D. H., 29 mars 2019, *Sébastien Germain Ajavon c. République du Bénin*, requête n° 013/2017.

F. Commission africaine des droits de l'homme

1. Commission afr. D. H., *Institute for Human Rights and Development in Africa v. Guinea, Republic of Guinea*, African Commission on Human and Peoples' Rights, Communication no. 249/02 (2004).
2. Commission afr. D. H., *John K. Modise c. Botswana*, Decision, Comm. 97/93 (African Commission on Human and Peoples' Rights, Apr. 24, 1997).
3. Commission afr. D. H., *Organisation mondiale contre la torture v. Rwanda*, African Commission on Human and Peoples' Rights, Comm. no 27/89.
4. Commission afr. D. H., *Rencontre Africaine pour la Défense des Droits de l'Homme (RADDHO) v. Zambia*, 71/92, African Commission on Human and Peoples' Rights, October 1996.

G. Cour Européenne des droits de l'homme (décisions et arrêts)

1. Cour eur. D. H, 23 février 2012, *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, Requête n° 27765/09.
2. Cour eur. D. H., 13 novembre 2007, *Driza c. Albanie*, Requête n° 33771/02.
3. Cour eur. D. H., 5 février 2002, *Conka c. Belgique*, Requête n° 51564/99.

H. Jurisprudence interne

1. Cour administrative de Bujumbura, 30 octobre 2017, arrêt RAEP n° 527.

I. Liste des décisions consultées au Burundi

1. Dossier n° 333-17C000164, concernant R. C., statut de réfugié reconnu.
2. Dossier n° 333-17C000176, concernant A. M., statut de réfugié reconnu.
3. Dossier n° 333-17C000167, concernant A. A., statut de réfugié reconnu.
4. Dossier n° 318-16C00536, concernant A. W., statut de réfugié reconnu.
5. Dossier n° 318-16C00677, concernant K. S. G., statut de réfugié reconnu.
6. Dossier n° 318-16C00980, concernant N. C. E., statut de réfugié reconnu.
7. Dossier n° 318-16C00940, concernant K. V. M. F., statut de réfugié refusé.
8. Dossier n° 318-16C00154, concernant K. T., statut de réfugié refusé.
9. Dossier n° 318-16C00811, concernant K. N. D., statut de réfugié refusé.
10. Dossier n° 318-16C00104, concernant U. J. P., statut de réfugié refusé.
11. Dossier n° 318-16C00258, concernant N. A., statut de réfugié refusé.
12. Dossier n° 333-16C01081, concernant K. A., statut de réfugié reconnu.
13. Dossier n° 333-16C01083, concernant N. A., statut de réfugié reconnu.
14. Dossier n° 333-16C01073, concernant M. J., statut de réfugié reconnu.
15. Dossier n° 333-16C01079, concernant R. M., statut de réfugié reconnu.
16. Dossier n° 318-10C01892, concernant J. H., statut de réfugié refusé.

17. Dossier nº 318-13C03889, concernant B. H., statut de réfugié reconnu.
18. Dossier nº 318-16C00116, concernant T. S., statut de réfugié refusé.
19. Dossier nº 318-16C00305, concernant M. J., statut de réfugié refusé.
20. Dossier nº 318-12C002664, concernant N. N., statut de réfugié reconnu.
21. Dossier nº 318-12C02794, concernant H. J., statut dérivé (regroupement familial).
22. Dossier nº 318-11C00030, concernant M. E., statut de réfugié reconnu.
23. Dossier nº 333-17C00574, concernant M. B., statut de réfugié reconnu.
24. Dossier nº 318-08C00357, concernant L. W. L. G., statut de réfugié reconnu.
25. Dossier nº 333-18C02491, concernant F. F., statut de réfugié reconnu.
26. Dossier nº 333-18C02789, concernant B. A., statut de réfugié reconnu.
27. Dossier nº 333-18C02792, concernant S. T., statut dérivé (regroupement familial).
28. Dossier nº 333-17C02809, concernant R. E., statut de réfugié reconnu.
29. Dossier nº 318-18C00540, concernant M. K., statut de réfugié refusé.
30. Dossier nº 318-16C00517, concernant N. L., statut de réfugié reconnu.
31. Dossier nº 333-19C00143, concernant M. R., statut de réfugié reconnu.
32. Dossier nº 333-19C00137, concernant G. N., statut de réfugié reconnu.
33. Dossier nº 333-19C00148, concernant I. O. R, statut de réfugié reconnu.
34. Dossier nº 333-19C00131, concernant S. T, statut de réfugié reconnu.
35. Dossier nº 333-19C00145, concernant B. R, statut de réfugié reconnu.
36. Dossier nº 333-19C000164, concernant R. O, statut de réfugié reconnu.
37. Dossier nº 333-19C00171, concernant B. R. B., statut de réfugié reconnu.
38. Dossier nº 333-19C00151, concernant S. D. S., statut de réfugié reconnu.
39. Dossier nº 333-19C00155, concernant N. N., statut de réfugié reconnu.
40. Dossier nº 333-19C00133, concernant N. K., statut de réfugié reconnu.
41. Dossier nº 333-19C00108, concernant M. S., statut de réfugié reconnu.
42. Dossier nº 318-19C0049, concernant I. W. L, statut de réfugié reconnu.
43. Dossier nº 333-19C00135, concernant K. N. R, statut de réfugié reconnu.
44. Dossier nº 333-19C00146, concernant S. R., statut de réfugié reconnu.
45. Dossier nº 333-19C00170, concernant M. M., statut de réfugié reconnu.
46. Dossier nº 333-19C00159, concernant A. R., statut de réfugié reconnu.
47. Dossier nº 333-19C00142, concernant R. A., statut de réfugié reconnu.
48. Dossier nº 333-19C00121, concernant M. A., statut de réfugié reconnu.
49. Dossier nº 333-19C00149, concernant D. K., statut de réfugié reconnu.
50. Dossier nº 333-19C00138, concernant Y. K., statut de réfugié reconnu.
51. Dossier nº 333-19C00129, concernant A. K., statut de réfugié reconnu.
52. Dossier nº 333-19C00112, concernant G. M., statut de réfugié reconnu.
53. Dossier nº 318-18C00788, concernant T. K. I., statut de réfugié reconnu.
54. Dossier nº 333-19C00111, concernant N. A. K., statut de réfugié reconnu.
55. Dossier nº 318-18C00619, concernant M. Z. J., statut de réfugié reconnu.
56. Dossier nº 333-19C00128, concernant S. S. E., statut de réfugié reconnu.
57. Dossier nº 333-19C00122, concernant M. M. R., statut de réfugié reconnu.
58. Dossier nº 318-18C00965, concernant N. E., statut de réfugié reconnu.
59. Dossier nº 318-13C04202, concernant M. F. G., statut de réfugié reconnu.
60. Dossier nº 333-18C0207, concernant Z. K., statut de réfugié reconnu.

61. Dossier nº 333-17C01013, concernant W. K. F., statut de réfugié reconnu.
62. Dossier nº 333-17C00195, concernant F. A., statut de réfugié reconnu.
63. Dossier nº 333-17C00204, concernant B. M., statut de réfugié reconnu.
64. Dossier nº 333-17C00081, concernant K. C., statut de réfugié reconnu.
65. Dossier nº 333-17C00206, concernant B. K., statut de réfugié reconnu.
66. Dossier nº 333-17C00196, concernant N. A., statut de réfugié reconnu.
67. Dossier nº 333-17C00201, concernant S. E., statut de réfugié reconnu.
68. Dossier nº 333-17C00194, concernant E. M. A., statut de réfugié reconnu.
69. Dossier nº 333-17C00198, concernant J. O., statut de réfugié reconnu.
70. Dossier nº 333-17C00166, concernant M. N., statut de réfugié reconnu.
71. Dossier nº 333-17C00202, concernant C. K., statut de réfugié reconnu.
72. Dossier nº 318-16C00653, concernant D. K., statut de réfugié reconnu.
73. Dossier nº 333-17C00202, concernant M. M., statut de réfugié reconnu.
74. Dossier nº 318-16C00974, concernant B. A. J., statut de réfugié reconnu.
75. Dossier nº 333-16C01024, concernant N. D., statut de réfugié reconnu.
76. Dossier nº 333-16C01035, concernant J. M. B., statut de réfugié reconnu.
77. Dossier nº 333-17C00129, concernant K. D., statut de réfugié reconnu.
78. Dossier nº 333-17C00116, concernant I. M. P, statut de réfugié reconnu.
79. Dossier nº 333-17C00146, concernant K. J., statut de réfugié reconnu.
80. Dossier nº 333-17C00154, concernant R. J. P., statut de réfugié reconnu.
81. Dossier nº 333-17C00126, concernant U. N., statut de réfugié reconnu.
82. Dossier nº 333-17C00119, concernant F. N., statut de réfugié reconnu.
83. Dossier nº 333-17C00127, concernant M. B. F., statut de réfugié reconnu.
84. Dossier nº 333-17C00155, concernant M. K. H., statut de réfugié reconnu.
85. Dossier nº 333-17C00133, concernant A. P., statut de réfugié reconnu.
86. Dossier nº 333-17C00144, concernant K. S., statut de réfugié reconnu.
87. Dossier nº 333-17C00142, concernant B. I., statut de réfugié reconnu.
88. Dossier nº 333-17C00117, concernant M. M., statut de réfugié reconnu.
89. Dossier nº 333-17C00150, concernant N. S., statut de réfugié reconnu.
90. Dossier nº 333-17C00124, concernant M. M., statut de réfugié reconnu.
91. Dossier nº 333-17C00118, concernant F. S., statut de réfugié reconnu.
92. Dossier nº 333-17C0165, concernant B. K., statut de réfugié reconnu.
93. Dossier nº 333-17C00152, concernant M. G., statut de réfugié reconnu.
94. Dossier nº 333-16C0884, concernant A. L., statut de réfugié refusé.
95. Dossier nº 333-17C00027, concernant A. M., statut de réfugié refusé.
96. Dossier nº 333-17C00110, concernant M. D., statut de réfugié reconnu.
97. Dossier nº 333-17C00128, concernant Z. N., statut de réfugié reconnu.
98. Dossier nº 333-17C00131, concernant N. A., statut de réfugié reconnu.
99. Dossier nº 333-17C00020, concernant S. M., statut de réfugié reconnu.
100. Dossier nº 333-17C00123, concernant C. K., statut de réfugié reconnu.
101. Dossier nº 333-17C00007, concernant B. V., statut de réfugié reconnu.
102. Dossier nº 333-17C00109, concernant K. P., statut de réfugié reconnu.
103. Dossier nº 333-16C01008, concernant R. P., statut de réfugié reconnu.
104. Dossier nº 333-17C00113, concernant B. M., statut de réfugié reconnu.

105. Dossier nº 333-17C00102, concernant Z. T., statut de réfugié reconnu.
106. Dossier nº 333-17C00139, concernant K. A. F., statut de réfugié reconnu.
107. Dossier nº 333-17C00137, concernant C. B., statut de réfugié reconnu.
108. Dossier nº 333-17C00143, concernant B. J., statut de réfugié reconnu.
109. Dossier nº 333-17C00114, concernant R. G., statut de réfugié reconnu.
110. Dossier nº 333-17C00002, concernant M. K., statut de réfugié reconnu.
111. Dossier nº 333-17C00067, concernant M. J., statut de réfugié refusé.
112. Dossier nº 333-17C00064, concernant B. O. F., statut de réfugié reconnu.
113. Dossier nº 333-17C00086, concernant B. B. K., statut de réfugié reconnu.
114. Dossier nº 333-17C00056, concernant F. P., statut de réfugié reconnu.
115. Dossier nº 333-17C00085, concernant A. D., statut de réfugié reconnu.
116. Dossier nº 333-17C00088, concernant B. L., statut de réfugié reconnu.
117. Dossier nº 333-17C00071, concernant E. I., statut de réfugié reconnu.
118. Dossier nº 333-17C00082, concernant N. O., statut de réfugié refusé.
119. Dossier nº 333-17C00062, concernant K. K., statut de réfugié reconnu.
120. Dossier nº 333-17C00087, concernant B. S., statut de réfugié reconnu.
121. Dossier nº 333-17C00089, concernant R. F. K., statut de réfugié reconnu.
122. Dossier nº 333-17C00079, concernant S. C., statut de réfugié reconnu.
123. Dossier nº 333-17C00083, concernant I. M., statut de réfugié reconnu.
124. Dossier nº 333-17C00074, concernant N. J., statut de réfugié reconnu.
125. Dossier nº 333-17C00080, concernant M. A., statut de réfugié reconnu.
126. Dossier nº 333-17C00072, concernant Z. T., statut de réfugié reconnu.
127. Dossier nº 333-17C00051, concernant T. M. E., statut de réfugié reconnu.
128. Dossier nº 333-17C00058, concernant Y. K., statut de réfugié reconnu.
129. Dossier nº 333-17C00079, concernant O. M., statut de réfugié reconnu.
130. Dossier nº 333-17C00077, concernant F. M. J., statut de réfugié reconnu.
131. Dossier nº 333-17C00073, concernant J. M., statut de réfugié reconnu.
132. Dossier nº 333-16C00077, concernant M. M., statut de réfugié reconnu.
133. Dossier nº 333-17C00068, concernant K. A., statut de réfugié reconnu.
134. Dossier nº 333-17C00021, concernant B. M., statut de réfugié reconnu.
135. Dossier nº 333-17C00243, concernant S. I. D., statut de réfugié reconnu.
136. Dossier nº 318-17C00028, concernant S. B., statut de réfugié reconnu.
137. Dossier nº 318-14C00171, concernant M. G., statut de réfugié reconnu.
138. Dossier nº 318-15C0720, concernant M. E., statut de réfugié refusé.
139. Dossier nº 318-12C00039, concernant A. I., statut de réfugié refusé.
140. Dossier nº 318-10C00730, concernant M. J., statut de réfugié refusé.
141. Dossier nº 318-10C0389, concernant M. S. T., statut de réfugié reconnu.
142. Dossier nº 318-16C00208, concernant N. M., statut de réfugié refusé.
143. Dossier nº 318-16C00351, concernant M. B., statut de réfugié reconnu.
144. Dossier nº 333-14C00166, concernant K. J., statut de réfugié reconnu.
145. Dossier nº 318-17C00313, concernant A. J., statut de réfugié reconnu.
146. Dossier nº 318-16C00154, concernant K. T., statut de réfugié refusé.
147. Dossier nº 518-17C00030, concernant K. J., statut de réfugié refusé.
148. Dossier nº 318-14C00547, concernant F. T. H., statut de réfugié reconnu.

149. Dossier nº 318-16C0033, concernant H. M., statut de réfugié refusé.
150. Dossier nº 318-12C00640, concernant B. K. E., statut de réfugié refusé.
151. Dossier nº 318-13C03948, concernant K. P., statut de réfugié reconnu.
152. Dossier nº 318-17C0268, concernant K. M. O. P., statut de réfugié refusé.
153. Dossier nº 318-15C00748, concernant M. M. K., statut de réfugié refusé.
154. Dossier nº 318-17C00510, concernant L. R., statut de réfugié refusé.
155. Dossier nº 318-16C0883, concernant I. D. K., statut de réfugié reconnu.
156. Dossier nº 318-14C00504, concernant M. C., statut de réfugié reconnu.
157. Dossier nº 333-17C01013, concernant W. K. F., statut de réfugié reconnu.

LISTE DES ARTICLES PUBLIÉS

1. MPABANSI, P., "Congolese Refugees in Burundi: Challenges and Future Prospects", Open Journal of Social Sciences, Vol.11 No.4, April 2023, 284-307, doi: https://doi.org/10.4236/jss.2023.114021, available at https://www.scirp.org/journal/paperinformation.aspx?paperid=124362.
2. MPABANSI, P., "The perception of Congolese refugees in Burundi of the recommended durable solutions for them", Applied Mathematical Sciences, Vol. 17, 2023, no. 6, 289-295, doi: 10.12988/ams.2023.917335, available at https://doi.org/10.12988/ams.2023.917335.
3. MPABANSI, P., "The extent to which the 1969 organization of African Unity Convention is used concerning the 1951 Geneva Convention in determining the status of refugees in Burundi", Applied Mathematical Sciences, Vol. 17, 2023, no. 6, 281-287, doi: 10.12988/ams.2023.917385, available at https://doi.org/10.12988/ams.2023.917385.
4. MPABANSI, P., « Cour administrative du Burundi, instance d'appel pour les demandeurs d'asile déboutés par le Comité de recours ?», *Cahiers de l'EDEM*, mai 2022, disponible à l'adresse : https://uclouvain.be/fr/instituts-recherche/juri/cedie/actualites/mpabansimai2022.html.
5. MPABANSI, P. et MAHESHE, T., « Conséquences de l'absence injustifiée du réfugié au camp », Cahiers de l'EDEM, février 2021, disponible à l'adresse https://uclouvain.be/fr/instituts-recherche/juri/cedie/actualites/comite-de-recours-du-burundi-18-janvier-2018-x-c-la-commission-consultative-pour-les-etrangers-et-les-refugies-no-318-17c00143.html.
6. MPABANSI, P., « Comité de recours du Burundi, 24 janvier 2018, la requérante Y contre la Commission consultative pour les étrangers et les réfugiés, décision no 333-17C01013 », Cahiers de l'EDEM, mai 2019, disponible à l'adresse https://uclouvain.be/fr/instituts-recherche/juri/cedie/actualites/comite-de-recours-du-burundi-24-janvier-2018-la-requerante-y-contre-la-commission-consultative-pour-les-etrangers-et-les-refugies-decision-no-333-17c01013.html.

DOCUMENTS EN ANNEXE

Annexe nº 1 : Guide d'entretien

1. **Guide d'entretien à l'endroit des responsables de l'ONPRA et de la CNR**

Question de départ : Comment travaillez-vous quotidiennement ?

- Accueil des demandeurs d'asile
  - Façon d'accueil
  - Appui octroyé
- Procédure de demande d'asile
  - Instances existantes
  - Indépendance de ces instances
  - Déroulement de la procédure
  - Difficultés rencontrées
  - Facilités offertes aux demandeurs d'asile
- Vie des réfugiés
  - Dans les camps
  - En milieu urbain
- Provenance des moyens logistiques et financiers
  - Bâtiments propres ?
  - Budget de fonctionnement
- Relations avec les partenaires
  - HCR
  - Autres partenaires
- Formations envers les administrateurs de détermination du statut de réfugié
  - Nature des formations
  - Formateurs
- Nominations des membres des commissions
  - Autorité de nomination
  - Durée du mandat

2. **Guide d'entretien à l'endroit des réfugiés**

Question de départ : Comment êtes-vous accueillis depuis votre arrivée jusqu'au camp ?

- Accueil
  - À la frontière
  - Dans le centre de transit (CISHEMERE ou KAJAGA ?)
  - En milieu urbain
  - À l'ONPRA
- Enregistrement
  - PAFE
  - ONPRA ou HCR

    - Informations reçues après l'enregistrement
    - Documents reçus (PST)
- Entretien
    - Climat d'entretien
    - Attitude de l'officier de protection
    - Questions posées (ouvertes ou pièges ?)
    - Informations reçues sur la suite de la procédure
- Instances d'asile
    - Contact avec la CCER
    - Contact avec le CR
    - Contact avec l'avocat ?
- Décision prise
    - Notification
    - Si reconnaissance du statut, suite de la procédure
    - Si refus du statut, suite de la procédure
    - Si recours, adressé à qui ?
    - Délais de la décision après le premier entretien
- Procédure de recours
    - Formulaire de recours adressé à qui ?
    - Confiance dans l'issue de la procédure
    - Entretien de recours
        - ✓ Climat de l'entretien
        - ✓ Assistance d'un avocat
    - Confrontation (participation à l'audience du Comité de recours ou représenté par l'avocat ?)
    - Délais de la notification de la décision prise
    - Procédure de la notification de la décision
- Procédure après le refus du statut
    - Retour au pays
    - Intégration au Burundi sous un autre statut
- Vie au camp
    - Vie générale
    - Documents d'identité
    - Titres de voyage
    - Visite au pays d'origine
    - Conséquences de la visite au pays d'origine
    - Allers-retours possibles ?
    - Regroupement familial
    - Possibilité de réinstallation
    - Possibilité de naturalisation
    - Retour volontaire au pays d'origine

Annexe nº 2 : Liste des entretiens effectués

1. Entretien avec A. A., un réfugié du camp Bwagiriza, 17 novembre 2021.
2. Entretien avec A. A., un réfugié du camp Kavumu, 24 novembre 2021.
3. Entretien avec A. K., un réfugié du camp Bwagiriza, 18 novembre 2021.
4. Entretien avec A. M., un réfugié du camp Nyankanda, 15 octobre 2020.
5. Entretien avec A. N., un réfugié du camp Nyankanda, 15 octobre 2020.
6. Entretien avec A. S., un réfugié du camp Musasa, 6 décembre 2021.
7. Entretien avec A. T. C., un réfugié du camp Kavumu, 25 novembre 2021.
8. Entretien avec B. B., un réfugié du camp Bwagiriza, 18 novembre 2021.
9. Entretien avec B. B., un réfugié du camp Kavumu, 24 novembre 2021.
10. Entretien avec B. B., un réfugié du camp Kavumu, 25 novembre 2021
11. Entretien avec B. C., un réfugié du camp Kavumu, 23 novembre 2021.
12. Entretien avec B. G., un réfugié du camp Kavumu, 26 novembre 2021.
13. Entretien avec B. M. H., un réfugié du camp Kavumu, 23 novembre 2021.
14. Entretien avec B. M., un réfugié du camp Nyankanda, 13 octobre 2020.
15. Entretien avec B. P. K., un réfugié du camp Kinama, 7 octobre 2020.
16. Entretien avec B. R., un réfugié du camp Bwagiriza, 18 novembre 2021.
17. Entretien avec B. S. B., un réfugié du camp Musasa, 8 décembre 2021.
18. Entretien avec B. Z., un réfugié du camp Bwagiriza, 17 novembre 2021.
19. Entretien avec C. I., un réfugié du camp Kinama, 8 octobre 2020.
20. Entretien avec C. P., un réfugié du camp Kavumu, 23 novembre 2021.
21. Entretien avec E. M., un réfugié du camp Musasa, 6 décembre 2021.
22. Entretien avec E. T., un réfugié du camp Bwagiriza, 16 novembre 2021.
23. Entretien avec F. C., un réfugié du camp Kavumu, 22 novembre 2021.
24. Entretien avec F. E., un réfugié du camp Nyankanda, 13 octobre 2020.
25. Entretien avec F. J., un réfugié du camp Kavumu, 25 novembre 2021.
26. Entretien avec F. K., un réfugié du camp Bwagiriza, 16 novembre 2021.
27. Entretien avec F. L., un réfugié du camp Musasa, 9 décembre 2021.
28. Entretien avec G. D. J., un réfugié du camp Bwagiriza, 18 novembre 2021.
29. Entretien avec G. G., un réfugié du camp Kinama, 6 octobre 2020.
30. Entretien avec G. P., un réfugié du camp Nyankanda, 13 octobre 2020.
31. Entretien avec G. S., un réfugié du camp Bwagiriza, 17 novembre 2021.
32. Entretien avec G., un réfugié du camp Kinama, 7 octobre 2020.
33. Entretien avec H. A., un réfugié du camp Musasa, décembre 2021.
34. Entretien avec H. I., un réfugié du camp Kavumu, 26 novembre 2021.
35. Entretien avec H. Y., un réfugié du camp Bwagiriza, 16 novembre 2021.
36. Entretien avec J. F., un réfugié du camp Kinama, 6 octobre 2020.
37. Entretien avec J. K., un réfugié du camp Kavumu, 25 novembre 2021.
38. Entretien avec K. M. D., un réfugié du camp Kinama, 8 octobre 2020.
39. Entretien avec K. N. C., un réfugié du camp Bwagiriza, 15 novembre 2021.
40. Entretien avec L. M., un réfugié du camp Nyankanda, 15 octobre 2020.
41. Entretien avec l’administrateur du camp Kavumu, 3/12/202.
42. Entretien avec l’administrateur du camp Musasa, 10/12/2021.

43. Entretien avec l'officier de protection des réfugiés, 20/10/2020.
44. Entretien avec le chef d'antenne provinciale de la CNR à Bukavu, 27/1/2020.
45. Entretien avec la coordonnatrice adjointe chargée de la protection, 28/2/2022.
46. Entretien avec le Coordonnateur adjoint chargé de la gestion des camps, 20/10/2020.
47. Entretien avec le coordonnateur adjoint de l'ONPRA chargé de l'administration et de la sécurité des camps et des réfugiés, 20/10/2020.
48. Entretien avec le coordonnateur de l'ONPRA, 28/2/2022.
49. Entretien avec le responsable de CUCOR, 7/3/2022.
50. Entretien avec le responsable du projet opéré dans les camps de réfugiés par le COPED, 23/2/2022.
51. Entretien avec M. A., un réfugié du camp Musasa, 7 décembre 2021.
52. Entretien avec M. B., un réfugié du camp Bwagiriza, 19 novembre 2021.
53. Entretien avec M. B., un réfugié du camp Kavumu, 22 novembre 2021.
54. Entretien avec M. B., un réfugié du camp Kinama, 6 octobre 2020.
55. Entretien avec M. B., un réfugié du camp Musasa, 7 décembre 2021.
56. Entretien avec M. C., un réfugié du camp Bwagiriza, 17 novembre 2021.
57. Entretien avec M. C., un réfugié du camp Bwagiriza, 19 novembre 2021.
58. Entretien avec M. E., un réfugié du camp Nyankanda, 14 octobre 2020.
59. Entretien avec M. F., un réfugié du camp Kavumu, 22 novembre 2021.
60. Entretien avec M. F., un réfugié du camp Kinama, 7 octobre 2020.
61. Entretien avec M. F., un réfugié du camp Nyankanda, 13 octobre 2020.
62. Entretien avec M. G., un réfugié du camp Nyankanda, 14 octobre 2020.
63. Entretien avec M. J., un réfugié du camp Kavumu, 22 novembre 2021.
64. Entretien avec M. J., un réfugié du camp Kavumu, 26 novembre 2021.
65. Entretien avec M. J., un réfugié du camp Kinama, 6 octobre 2019.
66. Entretien avec M. K., un réfugié du camp Nyankanda, 14 octobre 2020.
67. Entretien avec M. L., un réfugié du camp Kavumu, 24 novembre 2021.
68. Entretien avec M. L., un réfugié du camp Kavumu, 24 novembre 2021.
69. Entretien avec M. M., un réfugié du camp Kavumu, 26 novembre 2021
70. Entretien avec M. M., un réfugié du camp Musasa, 8 décembre 2021.
71. Entretien avec M. M., un réfugié du camp Musasa, 8 décembre 2021.
72. Entretien avec M. N., un réfugié du camp Kavumu, 25 novembre 2021.
73. Entretien avec M., un réfugié du camp Kinama, 7 octobre 2020.
74. Entretien avec M., un réfugié du camp Kinama, 8 octobre 2020.
75. Entretien avec N. A., un réfugié du camp Kavumu, 23 novembre 2021.
76. Entretien avec N. A., un réfugié du camp Kavumu, 24 novembre 2021.
77. Entretien avec N. A., un réfugié du camp Kavumu, 25 novembre 2021.
78. Entretien avec N. A., un réfugié du camp Kinama, 6 octobre 2020.
79. Entretien avec N. A., un réfugié du camp Kinama, 8 octobre 2020.
80. Entretien avec N. A., un réfugié du camp Musasa, 7 décembre 2021.
81. Entretien avec N. A., un réfugié du camp Musasa, 9 décembre 2021.
82. Entretien avec N. C., un réfugié du camp Kavumu, 22 novembre 2021.
83. Entretien avec N. C., un réfugié du camp Musasa, 10 décembre 2021.
84. Entretien avec N. D., un réfugié du camp Musasa, 9 décembre 2021.

85. Entretien avec N. I. G., un réfugié du camp Kavumu, 23 novembre 2021.
86. Entretien avec N. K., un réfugié du camp Kavumu, 24 novembre 2021.
87. Entretien avec R. G., un réfugié du camp Kavumu, 22 novembre 2021.
88. Entretien avec R. J., un réfugié du camp Bwagiriza, 15 novembre 2021.
89. Entretien avec R. K. R., un réfugié du camp Musasa, 6 décembre 2021.
90. Entretien avec R. K., un réfugié du camp Bwagiriza, 15 novembre 2021.
91. Entretien avec R. M., un réfugié du camp Nyankanda, 14 octobre 2020.
92. Entretien avec S. D. R., un réfugié du camp Musasa du 10 décembre 2021.
93. Entretien avec S. E., un réfugié du camp Kavumu, 26 novembre 2021.
94. Entretien avec S. H., un réfugié du camp Bwagiriza, 15 novembre 2021.
95. Entretien avec S. P., un réfugié du camp Kavumu, 23 novembre 2021.
96. Entretien avec S. P., un réfugié du camp Musasa, 8 décembre 2021.
97. Entretien avec S. T., un réfugié du camp Musasa, 6 décembre 2021.
98. Entretien avec T. J. A., un réfugié du camp Bwagiriza, 16 novembre 2021.
99. Entretien avec T. S., un réfugié du camp Musasa, 9 décembre 2021.
100. Entretien avec V. I., un réfugié du camp Musasa, 10 décembre 2021.

Annexe nº 3 : Quelques entretiens réalisés

1. **Entretien du 19 novembre 2021 mené avec M. B., un réfugié du camp Bwagiriza**

Q. Quand êtes-vous arrivés au Burundi et comment avez-vous été accueillis ?

Je suis arrivé au Burundi en 2003 et j'ai été accueilli à la PAFE. J'ai obtenu le statut de réfugié la même année et je suis devenu réfugié urbain. J'ai été conduit au camp Kinama en 2005 et j'y ai passé une année, car en 2006, je me suis rapatrié volontairement. La même année, je suis revenu au Burundi puisque la guerre sévissait dans ma région d'origine et j'ai obtenu le statut de réfugié, puis j'ai été conduit au camp Musasa. En 2007, j'ai demandé à être réfugié urbain et je suis allé vivre à Bujumbura. C'est en 2009 que je suis venu vivre ici, au camp Bwagiriza.

Q. De quel équipement as-tu bénéficié lorsque tu es venu vivre à Bwagiriza ?

On nous a donné des casseroles ainsi que des vivres

Q. La ration alimentaire qu'on vous donne vous suffit-elle ?

Non, la quantité ne suffit pas. Par exemple, si tu es seul comme moi, on te donne seulement une bouteille d'huile de coton, 3 kg de haricot ainsi que 10 kg du riz. Ça ne suffit pas. On est alors obligé de demander des crédits.

Q. De quelle aide bénéficient les enfants scolarisés ?

Au cours de cette année scolaire, on leur a donné tout le nécessaire, sauf l'uniforme. On leur a donné des cahiers, stylos et cartable.

Q. Qu'en est-il des soins de santé ?

La maladie qui est soignée fréquemment ici, c'est la malaria. Pour les autres maladies, on demande le transfert vers les autres hôpitaux et ce n'est pas facile de l'obtenir. Les médicaments qu'on donne ici au camp ne suffisent pas non plus. Pour bien se rétablir, il faut acheter la cure complète dans les pharmacies privées. Moi, par exemple, je souffre d'hypertension. Je devrais être sous un régime spécifique, mais je n'en bénéficie pas. On nous donne seulement des médicaments.

Q. Qu'en est-il de la réinstallation ?

Depuis 2013, j'ai été choisi pour faire partie des familles à réinstaller, mais mon dossier n'a franchi aucune étape jusqu'à ce jour. Ceux qui ont été choisis avant moi ont été réinstallés, ceux qui ont été choisis après moi sont également déjà réinstallés.

Q. Es-tu retourné au Congo depuis ton arrivée ?

Non. Je n'y suis pas retourné.

Q. Est-ce que les autres réfugiés retournent au Congo ?

Je ne sais pas.

En 2012, il y a un gouverneur qui est venu dire aux réfugiés se trouvant à Bwagiriza de rentrer au Congo, mais ils ont refusé parce que le Congo n'est pas sécurisé.

Q. Y a-t-il des activités génératrices de revenus exercées ici au camp ?

Oui, il y a des ONG qui aident les associations des réfugiés et des Burundais habitants dans les environs du camp. Nous avons un bon voisinage avec les Burundais habitant dans les alentours. Mais à notre arrivée ici au camp, c'était difficile. Les Burundais avaient peur lorsqu'ils voyaient les Congolais. Ils croyaient que les Congolais mangeaient de la chair humaine, alors que ce n'est pas vrai.

Nous aussi, quand nous étions encore à Bujumbura, on nous disait qu'à Bwagiriza, ils mangeaient des hommes. Mais lorsque nous sommes arrivés, nous avons remarqué que ce n'était pas exact. Moi, j'ai même un frère qui n'est pas réfugié et qui habite à Bujumbura. D'ailleurs, si j'ai la chance d'être réinstallé et que j'obtiens de l'argent, plutôt que de construire une maison au Congo, je la construirai au Burundi. Chez nous au Congo, il y a des rebelles « maï-maï » qui tuent des gens et qui sèment l'insécurité partout.

2. Entretien du 18 novembre 2021 mené avec K. A., un réfugié du camp Bwagiriza

Q. Quand êtes-vous arrivés au Burundi et comment avez-vous été accueillis ?

Je suis arrivé au Burundi en 2004 et nous avons été accueillis au terrain de la tempête par le HCR. J'ai obtenu le statut de réfugié en 2004 et je suis devenu réfugié urbain. Je faisais de la mécanique à Buyenzi. J'ai quitté Buyenzi en 2009 et j'ai été conduit à Songore à Ngozi, où j'ai passé trois mois. Par après, on nous a amenés ici à Bwagiriza, la même année.

Q. Comment avez-vous trouvé la vie ici au camp ?

Lorsque nous sommes arrivés en 2009, les Burundais habitant dans les environs du camp nous fuyaient, mais petit à petit, ils se sont habitués. Ils nous ont dit par après qu'à notre arrivée, ils croyaient que les Congolais étaient des cannibales et que c'était pour cette raison qu'ils nous fuyaient. Actuellement, il y a un bon voisinage entre les Burundais et les réfugiés congolais.

Q. Est-il facile d'aller en dehors du camp ?

Pour le moment, ce n'est pas facile. On doit avoir l'autorisation. Les Burundais peuvent venir cultiver ici au camp, ou même travailler en tant que maçon, mais les réfugiés ne trouvent pas d'opportunités en dehors du camp.

Q. Y a-t-il des formations professionnelles ici au camp ?

Ici au camp, il y a des formations en maçonnerie, en couture, en menuiserie et en électricité. Pour la formation en mécanique ou en informatique, elles sont dispensées à Ruyigi et c'est payant. Moi, j'ai fait la formation en plomberie, mais je n'ai pas d'emploi.

Q. Les enfants scolarisés sont-ils appuyés matériellement ?

Oui, on leur donne des cahiers et des stylos au début de chaque année scolaire.

Q. Qu'en est-il des soins de santé ?

Nous sommes soignés ici au camp, il y a un centre de santé. Le seul problème est que les médicaments qu'on nous donne ne sont pas suffisants pour guérir le réfugié malade. Si la maladie ne peut pas être soignée ici au camp, le docteur travaillant dans ce centre de santé signe le transfert du patient vers un autre hôpital. Pour les examens médicaux, ici, au camp, on fait le test de la malaria. Le laboratoire n'est pas bien équipé pour faire beaucoup d'examens. En cas d'accident grave, on transfère aussi le patient vers Ruyigi. En cas de transfert, c'est GVC qui prend les frais en charge.

Q. Comment se fait la célébration des mariages ici au camp ?

La célébration des mariages se fait à la commune. Au départ, ce n'était pas payant, mais actuellement, on paie 6 000 Francs burundais à la zone pour être inscrits. La célébration du mariage se fait ici, à l'intérieur du camp. Même les autres Burundais viennent ici au camp pour la célébration de leurs mariages.

Pour les enfants aussi, l'inscription dans les registres des naissances en vue d'obtenir l'extrait d'acte de naissance se fait à la zone sur présentation du certificat médical. L'extrait d'acte de naissance reçu est alors présenté à l'ONPRA, qui va à son tour transmettre ce document au HCR pour que cet enfant soit inscrit dans la base de données.

Q. Qu'en est-il de la réinstallation ?

Ma famille a été choisie en 2014 pour faire partie des familles à réinstaller. Nous avons été appelés en 2018 pour l'entretien. La procédure est en cours, mais ça prend du temps.
Les critères qu'on regarde sont notamment l'année d'arrivée ici au camp, la vulnérabilité parmi d'autres. Les réfugiés ont commencé à partir en réinstallation en 2013.

3. Entretien du 18 novembre 2021 mené avec R. B., un réfugié du camp Bwagiriza

Q. Quand êtes-vous arrivés au Burundi et comment avez-vous été accueillis ?

Je suis arrivé au Burundi le 27/12/2011 et j'ai été accueilli à l'ONPRA. J'y ai passé trois semaines. Le 18/1/2012, nous avons été amenés ici au camp Bwagiriza. Le voyage a duré deux jours, car nous avons passé la nuit à Ruyigi. C'est pour cela que nous sommes arrivés au camp le 19/1/2012. La carte d'identité pour réfugié nous a été donnée ici au camp.

Q. Comment menez-vous la vie ici au camp ? La ration alimentaire, est-elle suffisante ? Quels autres équipements avez-vous reçus à votre arrivée ici au camp ?

Pour ce qui est de la ration, auparavant, on nous donnait 13 kg de farine ou du riz et 20 000 Francs burundais, mais pour le moment, on nous donne seulement 10 kg, ainsi que 5 000 Francs burundais.

Cette ration ne suffit pas. Vingt jours après sa distribution, le stock est vide. On nous donnait même de la farine pour la bouillie, mais pour le moment, on n'en donne plus. Nous sommes donc obligés de faire des achats alimentaires pour compléter la ration reçue. À défaut d'argent, nous nous retrouvons dans des dettes.

Pour que le commerçant te donne l'argent, tu lui promets que lors de la distribution suivante, tu lui donneras un sac de riz. Nous nous retrouvons ainsi dans des dettes sans fin. Pour apurer ces dettes, les réfugiés qui ont des familles ou autres connaissances à l'étranger leur demandent de l'argent pour payer ces dettes. Quant aux réfugiés qui voient qu'il leur est impossible de

rembourser ces dettes, ils quittent le camp pendant la nuit à l'insu de leurs créanciers et retournent au Congo.

Pour les non-vivres, à notre arrivée, on nous a donné des nattes, des casseroles, des assiettes, ainsi que des couvertures pour se protéger contre le froid. Actuellement, on ne nous donne plus de non-vivres.

Q. Qu'en est-il de la scolarisation des enfants ?

On leur donne des cahiers, des stylos aussi. La rémunération des enseignants est donnée par JRS.

Q. Êtes-vous bien soignés ici au camp ?

Ce n'est pas facile de se faire soigner ici au camp. Par exemple, moi, le docteur qui travaille ici au camp m'a transféré vers Ruyigi pour me faire soigner. À Ruyigi, je me suis fait soigner plusieurs fois. Comme il n'y avait aucune amélioration pour ma santé, on m'a ordonné d'aller faire une échographie du cœur à Bujumbura. De retour au camp, j'ai montré cette ordonnance au docteur du camp, il m'a dit d'attendre jusqu'en janvier, car il n'y a pas de budget. Mais comme mon état de santé se détériorait de jour en jour, je me suis rendu à l'hôpital Kira pour faire l'échographie demandée, à mes frais. Vous voyez donc que c'est compliqué. En principe, face à un problème de santé, des actions devraient être urgentes.

Par rapport aux médicaments, nous voyons chaque fois qu'il y a approvisionnement en médicaments, mais lorsqu'on va se faire soigner, on n'en bénéficie pas. On ne nous donne que quelques comprimés pour alléger les douleurs. Si on n'a pas l'argent pour acheter la cure complète à la pharmacie, la maladie reste là.

Q. Qu'en est-il de la réinstallation ?

Ma famille a été choisie le 12 février 2021 pour partir en réinstallation le moment opportun. Il y a eu vérification. Nous attendons la suite de la procédure.

Q. Est-il facile pour les réfugiés d'obtenir un emploi ici au camp ?

Non, ce n'est pas facile. Par exemple, s'il y a ne fût-ce qu'un séminaire, on choisit les animateurs seulement en fonction de l'ONG qui organise ce séminaire.

Q. Y a-t-il des activités génératrices de revenus ici au camp ?

Oui, il y en a. Il y a notamment les ateliers de couture, ainsi que les ateliers de menuiserie. Il y a aussi des réfugiés du camp qui font du petit commerce.

4. Entretien du 26 novembre 2021 mené avec I. H., un réfugié du camp Kavumu

Q. Quand êtes-vous arrivés au Burundi et comment avez-vous été accueillis ?

Je suis arrivé au Burundi le 3/8/2016. Nous avons été accueillis au Centre de transit Cishemere. Nous y avons passé deux semaines et nous avons été amenés ici au camp Kavumu le 17/8/2016.

Q. La ration alimentaire qu'on vous donne est-elle suffisante ?

Moi, ça me suffit. Il y a des fois où je contracte une dette, mais d'une façon générale ça me suffit.

Q. Qu'en est-il des soins de santé ?

Les soins de santé ne suffisent pas. Par exemple, si un enfant est malade, on lui donne seulement quelques comprimés. Ces derniers ne suffisent pas à faire disparaître la maladie. Pour une personne adulte, on lui donne deux paracétamols ou deux amoxicillines, et ça ne suffit pas pour soigner cette personne.

Mais si c'est la maladie qu'on ne peut pas traiter ici au camp, le docteur signe facilement l'ordonnance de transfert. Le docteur que nous avons actuellement se présente quotidiennement au travail et il fait tout son possible pour satisfaire les réfugiés malades.

Q. De quelle aide bénéficient les enfants scolarisés ?

Ils reçoivent de la part de JRS le matériel scolaire constitué de cahiers et de stylos. Mais, parfois, ces cahiers ne suffisent pas et nous sommes obligés d'en acheter d'autres en complément.

Q. Où trouvez-vous de l'argent pour acheter ces cahiers ?

C'est très difficile, certains réfugiés vendent une partie de la nourriture reçue pour faire les achats qui s'imposent. Ici, au camp, ce n'est pas facile de trouver du travail. Par exemple, moi, j'étais un chauffeur de moto au Congo, mais ici, ce n'est pas aisé de trouver quelqu'un qui te donne sa moto. C'est aussi difficile d'avoir un permis de conduire local. Même si on veut en acheter, le coût est exorbitant. On m'a dit que cela coûte 500 000 Francs burundais. Où puis-je trouver cet argent ? Chez nous au Congo, il y a le permis de conduire national et le permis de conduire international. Moi, j'avais le permis de conduire national.

Q. Est-ce qu'ici au camp, il n'y a pas de formations professionnelles pour que tu puisses apprendre un nouveau métier ?

Je n'ai pas encore commencé, mais même ceux qui ont déjà subi ces formations n'en jouissent pas faute de moyens de démarrage des activités. J'ai voulu poursuivre mes études, mais c'était

difficile parce qu'au Congo, j'avais fait la section commerciale et ici au camp, il n'y a que la section pédagogique. Je me suis inscrit, mais j'ai échoué.

Q. Avez-vous été choisis pour la réinstallation ?

Pas encore. On dit que pour être inscrit, il faut avoir passé au moins cinq ans au camp.

Q. Y a-t-il des réfugiés qui se rapatrient volontairement ?

Chez nous, il y a toujours l'insécurité et cela empêche des fois le rapatriement. Il est vrai, il y a des provinces paisibles, mais c'est très difficile d'y accéder.

5. Entretien du 10 décembre 2021 V. I., un réfugié du camp Musasa

Q. Quand êtes-vous arrivés au Burundi et comment avez-vous été accueillis ?

Je suis arrivé au Burundi en juin 2007. Nous avons été accueillis par la PAFE au terrain de la tempête. En août 2007, nous avons été amenés ici au camp Musasa. Je suis arrivé au camp Musasa le 14/8/2007.

Q. De quelle aide avez-vous profité au terrain de la tempête ?

On ne nous a rien donné. C'est la population qui nous a aidés durant toute la période de demande du statut de réfugié. Certaines personnes passaient et te donnaient 2 000 Francs burundais, d'autres te donnaient la farine, et la vie était comme ça. Des fois même, on ne recevait rien. Ni le HCR ni la PAFE ne nous ont rien donnés.

Q. Dès votre arrivée au camp, quelle aide avez-vous obtenue ?

On nous a donné 10 kg de farine de manioc et 35 kg de haricots. On nous a aussi donné des nattes, des couvertures ainsi qu'un logement. À notre arrivée, nous vivions dans des hangars. On nous a donné aussi des seaux, des casseroles, des assiettes et des cuillères.

Q. Est-ce qu'une telle aide en non-vivres était donnée une seule fois ou c'était périodiquement ?

Au départ, on nous donnait l'aide en non-vivres après six mois. Par après, on passait même deux ans sans rien recevoir. Actuellement, on n'en reçoit plus.

Q. Qu'en est-il des enfants scolarisés ? Est-ce qu'il y a une aide qui leur est réservée ?

Ils reçoivent une aide en matériel scolaire au début de l'année scolaire, mais c'est en une seule fois. Si au cours de l'année scolaire, on se rend compte que les cahiers reçus ne suffisent pas, ce sont les parents qui doivent en acheter. L'aide reçue se limite aux cahiers et aux stylos. Pour

des vêtements et d'autres équipements nécessaires, ce sont les parents qui doivent en acheter. La plupart des parents vendent la ration reçue pour faire ces achats.

Q. Qu'en est-il des soins de santé ?

Ici au camp, il y a un centre de santé. On nous soigne, mais les soins ne suffisent pas. Par exemple, ma femme vient de passer toute une année avec une maladie, elle se soigne ici au centre de santé, mais la maladie est toujours là. Un jour, j'ai même été en colère et le docteur m'a dit de ramener ma femme pour qu'elle soit réexaminée. Pour le transfert, le docteur m'a dit que ce n'est pas automatique. Je lui ai dit la situation qui m'est arrivé ici au camp. J'ai un mauvais souvenir par rapport aux soins de santé ici au camp.

En 2016, ma femme a trouvé la mort ici au camp suite à la négligence du personnel qui y travaillait. Elle avait un rendez-vous pour aller faire la césarienne à l'hôpital Kiremba, mais on ne lui a pas donné l'ordonnance de transfert et nous avons dépassé de cinq jours cette date de rendez-vous. Elle a ainsi trouvé la mort. Je lui ai alors demandé s'il veut que ma deuxième femme trouve la mort encore dans ces circonstances. Le docteur m'a ainsi dit de ramener ma femme et il lui a donné d'autres médicaments.

Q. Est-ce que si ta femme ne se rétablit pas et que tu la ramènes au centre de santé, le docteur peut te refuser le transfert ?

Bien sûr. Ça fait deux fois qu'on me refuse le transfert de ma femme. Maintenant, je compte aller d'abord à la section protection pour leur exposer mon cas. Sinon, à part le test rapide malaria, ici, on ne fait pas d'autres examens.

Q. Qu'en est-il de la réinstallation ? Avez-vous eu la chance d'être choisis dans l'effectif des réfugiés à réinstaller ?

Non. Pas encore. Je ne sais même pas si nous allons avoir cette chance. En fait, ma première femme était congolaise. Après sa mort, je me suis remarié avec une femme burundaise en février 2018, juste deux années après le décès de ma première femme. Or, pour la réinstallation, il y a des critères sur lesquels on se base. Lorsque j'ai exposé mon cas pour qu'on puisse me mettre sur la liste des personnes à réinstaller, je leur ai dit la situation qui m'est arrivé avec le décès de ma première femme qui m'a laissé un enfant encore à bas âge. Le chargé de la protection m'a dit que j'ai perdu la chance de réinstallation parce que je me suis marié avec une femme burundaise. Je lui ai demandé si le fait d'être marié avec une femme burundaise est un péché. Il m'a répondu que ce n'est pas un péché, mais que les pays qui demandent les personnes à réinstaller n'acceptent pas la réinstallation des femmes burundaises. Je lui ai dit que je suis marié légalement et que je ne comprends donc pas pourquoi je ne peux pas être réinstallé. Je lui ai alors présenté une situation. Si moi, je meurs ici au camp, ma femme est burundaise et ne connaît, de ce fait, ni mon pays d'origine, ni ma famille d'origine. Même mes enfants sont nés ici au Burundi et ne connaissent, de ce fait, pas le Congo. Est-ce que vous ne voyez pas que ma famille pourra ainsi vivre en difficulté et qu'ainsi, c'est plus que nécessaire que ma famille soit

réinstallée ? Il m’a dit que mes enfants sont à 50 % burundais et à 50 % congolais. Et par rapport à mes enfants issus du premier mariage, il m’a répondu que lorsque le problème surgit, la solution s’ensuit. Je me suis rendu finalement compte qu’il ne comprend pas ma situation. Je me suis alors adressée à l’administrateur du camp. Il m’a promis qu’il allait exposer mon camp lors de la réunion de synergie qui rassemble tous les partenaires. Il l’a fait, mais même lors de cette réunion, il n’y a pas eu de consensus. Il m’a promis qu’il va traiter cette question petit à petit.

Ici, au camp, personne n’ignore les difficultés dans lesquelles j’ai vécu avec le décès de ma première femme. J’avais même décidé de porter plainte pour la négligence ayant conduit à son décès. Mais on a essayé de me calmer, car ça allait créer un scandale aux partenaires qui opèrent dans le camp. J’avais toutes les preuves. J’avais un document du docteur qui montre que ma femme devrait accoucher par césarienne à l’hôpital Kiremba. À la date fixée pour la césarienne, elle n’a pas été transférée à cet hôpital. Elle est restée ici au camp. Cinq jours après la date prévue pour la césarienne, elle a accouché et elle a trouvé la mort juste après l’accouchement. J’ai exposé mon cas à l’ONPRA, au HCR, j’ai même voulu chercher un avocat, mais les partenaires sont venus me calmer et ils m’ont dit de laisser, que ce n’est rien.

Un peu de mots, je me suis rendu compte que finalement ma famille ne pourra pas bénéficier de la réinstallation. Même pour les autres réfugiés mariés aux femmes burundaises, personne n’a encore bénéficié de la réinstallation.

Je ne sais pas pour le cas inverse. Il n’y a pas beaucoup de cas où les filles congolaises sont mariées aux hommes burundais. Ici, au camp, il y a une fille congolaise réfugiée qui s’est mariée avec un militaire ou policier burundais, j’ignore si c’est un policier ou un militaire. La fille a quitté le camp et elle est allée vivre avec son mari à Kayanza. La fille n’a pas été rayée sur la liste des réfugiés étant donné qu’elle vient encore au camp prendre la ration. Il se peut même qu’elle ait été appelée pour la réinstallation, mais son dossier a été clôturé parce qu’elle ne pouvait pas laisser ses enfants ici au Burundi.

Q. Que fais-tu alors pour gagner de l’argent ici au camp ?

C’est très difficile. Même pour louer les champs pour cultiver, c’est très difficile. Moi, je suis maçon, comme pour le moment, je ne trouve pas d’emploi, j’ai reçu un petit lopin de terre dans les marais de ma belle-famille et j’y cultive les poivrons, les oignons ainsi que les maïs en fonction des saisons. Mais ça demande beaucoup d’argent pour acheter du fumier naturel et des intrants agricoles.

Sinon, pour la maçonnerie, même s’il y a un chantier ici au camp, c’est très difficile de travailler tous les jours. On ne travaille que deux ou trois jours par semaine. Par exemple, il peut arriver que les activités sur le chantier soient limitées. Dans ce cas, on va dire au réfugié : toi, comme tu es ici au camp, tu ne vas pas travailler. Seuls les maçons qui viennent en dehors du camp vont travailler.

Q. Est-ce que vous bénéficiez facilement de l'autorisation de sortie pour aller en dehors du camp ?

Oui, pour aller au marché par exemple, nous n'avons pas besoin d'autorisation de sortie. Mais pour aller à Ngozi, on doit demander le billet de sortie. Mais comme nous devons demander l'autorisation de sortie, cela peut causer un impact sur notre activité. Par exemple, moi, je cultive les légumes. Au jour de la récolte, si je veux aller les vendre à Ngozi, je peux ne pas avoir l'autorisation de sortie, soit parce qu'il y a beaucoup de réfugiés qui les sollicitent ou, soit puisque l'administrateur du camp est empêché. Dans ce cas, je risque alors perdre toute la récolte.

Q. Es-tu retourné au Congo depuis ton arrivée en 2007 ?

Non, je ne suis jamais retourné au Congo. Dans ma région d'origine au Congo (dans la plaine), comme je suis dans la région des Burundais, il y a un autre clan de Bafulero qui perturbe la sécurité dans cette région. Avant le partage du Congo, il y avait une partie du Burundi qui s'est retrouvée en RDC. Nous sommes ainsi restés là en tant que Congolais du clan des Burundais et nous avons notre roi. Notre clan a même un député.

Q. Est-ce qu'on vous donne facilement le titre de voyage ?

Non. Il est vrai, au départ, on nous disait que nous avons le droit de circuler en dehors du Burundi, mais cela n'a pas été mis en application. Il y a même un réfugié qui avait les problèmes de santé et qui devrait aller se faire soigner au Kenya, mais ça n'a pas été facile à avoir le titre de voyage. Il n'a pas eu les documents nécessaires à ce voyage et a dû se faire soigner au Burundi. Il avait des parentés qui sont en Europe et qui avaient accepté de supporter sa facture.

6. Entretien du 9 décembre 2021 mené avec N. D., un réfugié du camp Musasa

Q. Quand êtes-vous arrivés au Burundi et comment avez-vous été accueillis ?

Nous sommes arrivés au Burundi en 2007 et nous avons été accueillis par la PAFE sur le terrain de la tempête. Nous y avons passé un mois. Nous avons été amenés ici au camp en juin 2007.
En 2007, je suis venu avec mes parents, mais après le décès de mon père, je me suis marié et pour le moment, nous sommes au nombre de trois dans ma famille : moi, ma femme et notre enfant. Mais ma mère avec mes frères et sœurs sont actuellement au nombre de quatre.

Q. De quelle aide avez-vous reçu dès votre arrivée ici au camp ?

À la PAFE à Bujumbura, on ne nous a rien donnés comme aide durant tout le mois que nous y avons passé. Mais dès notre arrivée ici au camp en juin 2007, on nous a donné le charbon, les haricots, le riz, le sel, les casseroles, les assiettes, les gobelets, la couverture, la moustiquaire et la natte. On ne nous a pas donné des seaux. À notre arrivée, on nous donnait chaque fois après

deux ans les couvertures et les nattes, les assiettes, les gobelets. On en a bénéficié durant deux tours, après, on en a plus bénéficié.

Q. Qu'en est-il de la scolarisation des enfants ?

À notre arrivée en 2007, on donnait aux élèves tout le nécessaire, notamment les cahiers, les stylos, la boîte à outils mathématique, et même l'uniforme pour les élèves de la 6e année. Même au niveau de l'école secondaire, on leur donnait l'uniforme. Mais pour le moment le matériel qu'on donne aux élèves ne suffit plus. On donne seulement cinq cahiers et ils ne peuvent pas suffire. Actuellement, on ne donne ni uniforme ni vêtements aux élèves. Dernièrement, on nous a donné des vêtements, mais pour chaque ménage, on ne donnait qu'un seul vêtement, peu importe le nombre des membres de cette famille. Dans ma famille, avec un total familial de trois personnes, on nous a donné un seul vêtement.

Moi, j'ai arrêté les études en 5e année secondaire. Je n'ai pas pu finir la 6e année pour décrocher le diplôme. Celui qui me payait les frais de scolarité a eu des difficultés et n'a pas pu continuer à me soutenir. J'étudiais à Bujumbura. Et dans l'entre-temps, mon père est décédé et comme le veut la tradition de notre clan, j'ai été obligé de me marier.

Q. Est-ce que les soins de santé sont bien dispensés ici au camp ?

Au centre de santé se trouvant ici au camp, on ne donne pas les médicaments suffisants. Également, les transferts vers les autres hôpitaux sont signés rarement.

Un jour, il y a un réfugié qui était malade, il a demandé le transfert, mais le docteur a refusé, et il est décédé ici au camp. Moi-même, j'ai un mauvais souvenir de ce centre de santé. Mon père était malade, mais il n'a pas pu bénéficier du transfert. J'ai dû donc aller le faire soigner à l'hôpital Kiremba. À Kiremba, on nous a donné le transfert vers Bujumbura. La maladie s'est aggravée parce qu'il n'a pas été bien soigné dès le départ. Il est alors décédé à Bujumbura et ainsi la famille a dû débourser une somme énorme.

La procédure de transfert est compliquée, car, en principe, le docteur est censé être au service tous les jours, mais il ne se présente qu'une ou deux fois par semaine. Le personnel soignant qui est affecté au centre de santé ici au camp ne donne que quelques comprimés aux malades, et lorsque le docteur vient, lui aussi, il ne se presse pas à signer les ordonnances de transferts aux réfugiés malades.

Q. Est-ce que la ration alimentaire reçue suffit à couvrir tout le mois ?

Non vraiment. C'est impossible. Pour le moment, on nous a donné 5 kg de riz et l'argent. Même le savon qu'on nous donne ne peut pas être utilisé durant tout un mois. Tu vois, par exemple, on ne nous donne pas de légumes, et on ne peut pas manger les haricots sans légumes pendant tout un mois. Pour acheter ces légumes, on est obligé de vendre une partie de la ration reçue.

Par ailleurs, même pour celui qui ne vend pas la ration reçue, la quantité qu'on donne ne peut pas suffire.

Si on n'a pas d'argent pour couvrir cette période qui reste, on est astreint de contracter des crédits chez les voisins. Lors de la distribution qui suit, on doit rembourser d'abord la dette et l'on se retrouve dans les dettes sans fin. Pour s'en sortir, il faut par exemple recevoir l'argent en provenance des parentés qui sont dans les autres pays et cela n'est pas possible pour tous les réfugiés.

Même les briquettes qu'on nous donne ne suffisent pas. Nous devons acheter le charbon.

Q. Quelle est alors ton occupation quotidienne pour gagner de l'argent ?

Je travaille au COPED. Pour le moment, on est en train de construire les toilettes et les douches ici au camp. Les toilettes disponibles au camp ont des murs en plastique. Pour le moment, on est en train d'ériger les murs en briques cuites. Je suis animateur au COPED. S'ils ne sont pas ici, je surveille les activités effectuées ici au camp.

Q. Qu'en est-il de la réinstallation ?

J'ai eu cette chance d'être choisi en 2018. Ma femme aussi à un dossier à Bwagiriza. Son dossier est en avance par rapport à mon dossier.

La procédure de réinstallation dure un long temps. Les camps dans lesquels beaucoup de réfugiés sont inscrits dans le programme de réinstallation sont notamment les camps Kinama et Bwagiriza.

Q. Pour ceux qui n'ont pas décroché les postes dans les ONG qui opèrent au camp, trouvent-ils d'autres occupations ici au camp ?

En fait, les ONG sont limitées ici au camp. À part le COPED chargé de la propreté du camp qui est obligé d'employer beaucoup d'animateurs, les autres ONG n'emploient que trop peu d'animateurs. C'est particulièrement l'IRC, la GVC et *Save the children*. Les métiers qui sont exercés ici au camp sont spécialement la couture et les salons de beauté. Il y a aussi ceux qui apprennent à fabriquer les cuisines artisanales.

Q. Est-ce que dans votre famille, il n'y a pas eu de rapatriement volontaire depuis votre arrivée ici au Burundi ?

Non. Personne ne s'est rapatrié.

Q. Qu'en est-il des autorisations de sortie ?

Si on part à Ngozi, Muyinga, ou dans les autres camps, on doit avoir l'autorisation de sortie. Mais si on part sur le marché de Masanganzira, on n'a pas besoin d'avoir l'autorisation de sortie.

Q. Et pour aller en dehors du Burundi, vous recevez facilement les titres de voyage ?

Ça, c'est impossible. On nous dit que nous n'avons pas l'autorisation d'aller en dehors du Burundi.

7. Entretien du 26 novembre 2021 mené avec B. G., un réfugié du camp Kavumu

Q. Quand êtes-vous arrivés au Burundi et comment avez-vous été accueillis ?

Nous sommes arrivés au Burundi en mai 2018 et nous avons été accueillis au Centre de transit Cishemere. Nous y avons passé 1 mois et nous avons été conduits au camp Kavumu le 27/6/2018.

Q. La ration mensuelle qu'on vous donne est-elle suffisante ?

La ration qu'on nous donne ne suffit pas, car ça s'épuise avant la distribution suivante. Elle ne dure que trois semaines. Dans la dernière semaine, on commence à manger une seule fois par jour. Dans les trois premières semaines, on est obligé de manger trop peu pendant la journée, peut-être se rassasier plus ou moins durant la nuit. Lors de la réception de la ration, on prend une partie et on la vend pour avoir l'argent qui servira à l'achat des vêtements pour les enfants ou pour faire d'autres achats qui s'imposent. Cela est dû au fait qu'on ne nous donne pas de l'argent ici au camp. On nous donne seulement la ration. Nous vivons ainsi dans des dettes sans fin.

Q. Trouvez-vous facilement du travail ici au camp pour gagner un peu de l'argent ?

C'est très difficile de trouver l'occupation ici au camp. Même si on prend la décision d'aller louer les lopins de terre pour les cultiver, c'est vraiment très coûteux dans la mesure où on doit mettre des fertilisants dans les champs. Par ailleurs, même les semences coûtent très cher. Mais les réfugiés qui ont des parentés à l'étranger qui leur envoient de l'argent mènent plus ou moins aisément la vie suite à cet argent.

Q. Les enfants scolarisés bénéficient de quel type d'aide ?

Certains élèves portent des vêtements déchirés, d'autres n'ont pas de chaussures. On les appuie uniquement en matériel scolaire, notamment les cahiers et stylos. À l'école primaire, si on n'a pas de chaussures ou si les vêtements sont déchirés, ça n'est rien. Mais c'est très défendu de porter les pantalons à l'école primaire. Si on trouve au marché des pantalons moins chers et

qu'on les achète pour les enfants, on est obligés de les couper, et ils vont s'user alors vite. Pour les chaussures, on leur achète ainsi celles fabriquées dans les pneus des véhicules, car ce sont ces chaussures qui sont moins chères et qui durent longtemps.

Q. Qu'en est-il des soins de santé ?

On nous soigne, mais ici au camp, il n'y a pas de médicaments suffisants. Il y a même certains médicaments qui ne sont pas disponibles, par exemple les médicaments pour estomac.

Q. Ta famille, a-t-elle été choisie pour partir en réinstallation ?

Pas encore. Je n'ai pas encore eu cette chance. Peut-être que je ne remplis pas les critères pris en considération.

Q. Les briquettes qu'on vous donne pour la cuisson suffisent-elles ?

Ce sont des briquettes de qualité, mais ils ne suffisent pas. On est obligé d'acheter le bois de chauffage. Mais si on donne la ration aux Burundais qui vivent près du camp, ils vont vous donner le bois de chauffage.

Q. Qu'en est-il du rapatriement ? N'y a-t-il pas les réfugiés qui se sont rapatriés volontairement ?

Oui, il y a par exemple les Babembe qui se sont rapatriés, mais comme il y a encore l'insécurité chez nous, des fois, ils reviennent sous peu.

Q. Bénéficiez-vous facilement de l'autorisation de sortie ?

Oui, si on veut aller dans d'autres provinces, on demande et on reçoit l'autorisation de sortie du camp. Mais si nous voulons aller en dehors du Burundi, nous ne recevons pas de titres de voyage.

8. Entretien du 8 décembre 2021 mené avec B. S. B, un réfugié du camp Musasa

Q. Quand êtes-vous arrivés au Burundi et comment avez-vous été accueillis ?

Moi, je suis arrivé au Burundi le 5/11/2007 et accueilli à Kigobe. Comme je vivais sous le toit de mes parents, on était au nombre de six, mais pour le moment, je me suis marié et nous sommes au nombre de quatres dans ma famille. Nous avons passé un mois à Kigobe. Nous sommes arrivés ici au Camp le 28/11/2007.

Lorsque je suis arrivé au camp, j'ai fait l'école secondaire et j'ai obtenu mon diplôme en 2014. Je n'ai pas fait l'Université par défaut de moyens. Pour pouvoir prétendre à une bourse, il faut avoir obtenu 60 % à l'examen d'État et cette chance ne sourit pas à tout le monde. Moi, j'ai eu

50 %. Avec le projet DAFI qui donne des bourses d'études, il y a beaucoup de critères : âge, note obtenue. Il faut avoir moins de 28 ans. Moi en janvier, je vais avoir 30 ans. Ça se comprend que je ne peux pas prétendre à cette bourse. Mais pour le moment, je suis directeur de l'école primaire ici au camp.

Q. Qu'en est-il de la scolarisation des enfants ? As-tu des enfants qui sont à l'école ?

Moi, j'ai deux enfants. L'un d'eux est à l'école maternelle. À l'école maternelle, on leur donne le matériel qui n'est pas suffisant.

D'une façon générale, l'effectif des élèves dans les salles de classe est pléthorique. Par exemple, on peut trouver une classe avec 70 élèves. Également, il y a peu de salles de classe. C'est pour cette raison que les élèves de l'école primaire étudient les matinées et les élèves de l'école secondaire les après-midis.

En cas de la pluie, les élèves du secondaire peuvent ne pas venir en classe suivre les cours. Par exemple, si la pluie commence vers 12 h, les élèves de l'école secondaire ne pourront pas être en classe. Au niveau de l'école primaire, les activités commencent à 7 h 30 et se clôturent à 12 h 15. Au niveau de l'école secondaire, les cours commencent à 12 h 45 pour se clôturer à 17 h 30.

Nous faisons alors tout notre possible pour terminer l'année scolaire dans les délais. Au niveau de l'école primaire, il y a des classes parallèles, mais là aussi ça ne suffit pas pour désengorger les salles de classe. Les salles de classe ont été construites en 2008. Depuis cette année, aucune nouvelle salle n'a été construite. On ne fait que la réhabilitation des salles existantes. Il y avait un projet de construire l'Université ici au camp, mais comme ce projet n'a pas marché. Dernièrement, le bloc construit pour ce projet a été transformé en salle de classe. Ça nous a aidé en peu.

Q. Par rapport aux soins de santé, est-ce que vous êtes bien soigné ici au camp ?

Par rapport aux soins de santé, c'est catastrophique. Vous arrivez au centre de santé, on vous examine, on voit que vous êtes malades, mais on ne vous donne que des calmants. Par rapport aux transferts, il y a des transferts qui sont faits vers les autres hôpitaux, notamment à Muyinga ou à Kiremba, mais ces transferts sont rares. Moi-même ma mère s'est présentée plusieurs fois au centre de santé se trouvant ici au camp pour se faire soigner, mais ça n'a pas marché. On ne lui a même pas donné de transfert. Nous avons dû payer pour qu'elle puisse être soignée à Bujumbura. À Bujumbura, on a fait des examens nécessaires et on a constaté que ma mère a la maladie des reins. Mais la maladie n'était pas à un stade avancé. Les médicaments qu'on lui a administrés coûtaient 30.000 Francs burundais par jours, et cela pendant 10 jours. Ça nous a coûté beaucoup d'argent. Tout ça, c'est la famille qui a payé.

Également, ici au centre de santé, on ne nous donne pas le bilan médical. Pourtant, des fois, les médecins peuvent demander ce bilan pour savoir comment traiter la maladie.

Q. La ration alimentaire est-elle suffisante ?

La ration alimentaire n'est pas suffisante. On nous donne soit la farine de maïs, soit du riz ainsi que 3 kg de haricots. En général, la quantité qu'on nous donne ne peut pas suffire pour couvrir tout le mois. Il faut s'endetter pour survivre. Pour le chauffage, les briquettes qu'on nous donne ne suffisent pas non plus. Pour les savons, avec la pandémie de covid-19, on nous donne actuellement quatre savons. Avant, on nous donnait deux savons seulement.

Q. Par rapport à la réinstallation, votre famille a-t-elle eu la chance d'être choisie ?

Personne de ma famille n'a été choisi pour la réinstallation. Il n'y a pas de transparence dans la procédure de réinstallation. Par exemple, moi, je suis arrivé au Burundi à 15 ans, maintenant, j'ai 30 ans. Où est-ce que j'irais alors ? La réinstallation devrait être un moyen de trouver la solution à ces problèmes. Au départ, on nous disait que le critère qui compte dans la réinstallation, c'est le critère d'ancienneté. Mais pour le moment, on annonce de nouveaux critères. C'est pour cette raison que j'ai dit qu'il faut beaucoup plus de transparence. Il y a un exemple qui est choquant. Ici au camp Musasa, un certain réfugié avait le problème avec la ration alimentaire. Il est venu faire des réclamations, mais on lui a dit qu'il est réinstallé en Amérique. Il a été étonné, car il n'a jamais quitté le camp. Il est encore ici au Burundi. Ça se comprend donc qu'il y a des tricheries dans la réinstallation.

9. Entretien du 18 novembre 2021 mené avec G.D.J., un réfugié du camp Bwagiriza

Q. Quand êtes-vous arrivés au Burundi et comment avez-vous été accueillis ?

Je suis venu au Burundi avec mon père en 1989. J'ai demandé le statut de réfugié en 2009 et après reconnaissance du statut de réfugié, j'ai été amené ici à Bwagiriza la même année.

Q. Comment avez-vous été accueillis ici au camp ?

À notre arrivée au camp, on nous a donné les vivres ainsi que les non-vivres constitués de casseroles, couvertures, assiettes et natte. Pour les non-vivres, au départ, on les distribuait chaque année, mais cette distribution a été arrêtée depuis plusieurs années. On n'en bénéficie plus.

Au cours de la période de la pandémie de Covid-19, on nous a donné pendant trois fois 5 000 Francs burundais, pour se protéger efficacement contre cette maladie.

Il peut arriver qu'on ne nous donne pas la ration. Dans ce cas, chaque réfugié reçoit en compensation une somme de 13 000 Francs burundais.

Q. Y a-t-il des activités génératrices de revenus exercées ici au camp ?

Oui, certains réfugiés ont des métiers qu'ils exercent ici au camp, comme la maçonnerie ou la couture, et ils peuvent bénéficier d'un peu d'argent. Mais ce qui est étonnant, s'il y a un chantier en cours ici au camp, les réfugiés maçons ne sont recrutés. L'ingénieur vient avec les maçons recrutés ailleurs et seulement certains réfugiés sont recrutés en tant qu'aides-maçons.

Q. Les réfugiés, peuvent-ils exercer le commerce ici au Camp ?

Oui, il y a certains réfugiés qui font du petit commerce ici au camp, en vendant par exemple des légumes et autres denrées.

Q. Qu'en est-il des soins de santé ?

Ce n'est pas très facile de se faire soigner ici au camp, car il n'y a presque pas d'équipements pour offrir les meilleurs services aux réfugiés malades. Parfois, c'est la personne malade qui doit s'acheter le cathéter. Même pour les médicaments, on donne deux ou trois comprimés au réfugié malade. La famille du réfugié malade doit lui acheter des médicaments dans des pharmacies privées pour qu'il soit bien rétabli.

Q. Qu'en est-il de la scolarisation ?

Pour la scolarisation, moi, je n'ai pas étudié. Mais ici, au camp, j'ai suivi la formation en salon de beauté. Mais je n'ai pas de moyens pour exercer ce métier.

Pour faire les formations professionnelles ici, c'est très difficile pour un réfugié analphabète d'être admis, car les tests de sélection se font en français. Il est donc difficile de réussir ces tests si on n'a pas été à l'école.

Pour les enfants scolarisés, ils reçoivent le matériel scolaire au début de chaque année scolaire.

Q. Qu'en est-il de la réinstallation ?

J'ai été choisi en 2019 pour faire partie des réfugiés qui vont être réinstallés, mais je n'ai plus été appelé depuis 2019. J'attends la suite de la procédure.

Q. Qu'en est-il du rapatriement volontaire ?

Actuellement, je ne vois personne qui se rapatrie volontairement, car notre région d'origine est toujours en insécurité.

10. Entretien du 23/2/2022 mené avec le responsable du projet opéré par le COPED dans les camps de réfugiés

Q. Qu'est-ce que le COPED ? Quand a-t-il commencé ses activités ?

Le Conseil pour l'Éducation et le Développement (COPED) a commencé ses activités en 1974. Il vient de passer 48 ans à exercer ses activités ici au Burundi. Mais en tant qu'ONG, il a commencé ses activités en 1989. Dans les camps des réfugiés, le COPED a commencé ses activités en 2005. À cette époque, il n'y avait que les camps Kinama et Musasa. Nous avons alors construit les camps Bwagiriza, Nyankanda et Kavumu. Dans les camps, nous construisons des maisons, des écoles, des centres de santé et nous faisons l'adduction en eau potable.

Q. Où trouvez-vous le financement pour exécuter toutes ces activités ?

Dans toutes les activités que nous menons aux camps, notre bailleur principal est le HCR.

Q. Quelles sont les activités principales que vous exécutez dans les camps ?

Dans les camps de réfugiés, nous nous occupons de l'eau, l'assainissement, les abris, l'environnement et l'énergie.

Q. Comment se fait la construction des abris pour les réfugiés dans les camps ? Leur donnez-vous des maisons entièrement construites ?

Dans les camps, nous construisons uniquement 15 % des maisons pour les vulnérables. Les autres réfugiés se construisent eux-mêmes leurs maisons. Nous leur donnons le kit complet pour la construction, dont les tôles, la terre crue, les perches, les clous, les roseaux et ils construisent eux-mêmes leurs maisons. Le COPED est là pour faire l'encadrement technique afin de voir si c'est bien fait, suivant le plan et l'implantation des parcelles. Normalement, juste au début de la construction des camps de réfugiés, nous faisons un plan de construction. Le camp est subdivisé en quartiers et chaque quartier compte 48 maisons. Dans chaque quartier, nous construisons les latrines et les douches. Dans le domaine de l'énergie, nous installons des lampadaires pour l'éclairage des voies. Ce sont des lampes à énergie solaire. Dans chaque camp, nous cherchons des sources de captage pour faire l'adduction en eau potable. À défaut de ces sources, nous nous contentons du système de forage en construisant des puits. Dans le domaine de l'environnement, nous plantons des arbres. Cela est dû au fait que nous utilisons beaucoup d'arbres pour construire les camps. Il faut alors en planter autant pour le reboisement. Le HCR négocie avec l'État burundais, qui donne un terrain sur lequel planter ces arbres. Pour l'assainissement, nous construisons des endroits de stockage des ordures.

Nous construisons aussi toutes les autres infrastructures se trouvant aux camps, dont les bureaux, les stocks, les écoles, les centres de santé et autres.

11. Entretien du 7 décembre 2021 mené avec M. B., un réfugié du camp Musasa

Q. Quand êtes-vous arrivés au Burundi et comment avez-vous été accueillis ?

Je suis arrivé au Burundi en 2008. Nous avons été accueillis par la PAFE au terrain de la tempête et puis, quelques jours après, nous avons été reconnus comme réfugié et conduit au camp Musasa. Au terrain de la tempête, on ne nous a rien donnés comme aide, mais arrivé ici au camp, on nous a donné les casseroles, les seaux, les couvertures ainsi que les nattes. Une telle aide nous a été donnée encore une fois en 2013, mais on n'en a plus reçu. À cette époque, si l'équipement de la précédente distribution était encore en bon état, on pouvait le vendre et faire les achats nécessaires à partir de l'argent issu de cette vente.

Q. Les enfants scolarisés reçoivent-ils tout ce qui est nécessaire pour faire les études ?

Oui, on leur donne des cahiers et des stylos même si dans certains cas ces cahiers ne suffisent pas. Au cours de l'année scolaire en cours, les élèves de l'école secondaire ont reçu même les cartables. Si on ne donne pas les cahiers suffisants, les parents doivent en acheter pour compléter ceux reçus.

Pour ce qui est des salles de classe, il y en a trop peu. Ainsi, les élèves de l'école maternelle et de l'école du primaire étudient les matinées et les élèves de l'école secondaire étudient les après-midis. Cela est dû au fait qu'ils doivent utiliser les mêmes salles de classe.

Il y a un bloc de classe qui avait été construit pour l'université, mais ce projet n'a pas pu aboutir. Ce bloc a été ainsi transformé en salles de classe.

Pour les élèves qui finissent l'école secondaire, il y a un projet DAFI piloté par RET qui octroie des bourses d'études à certains d'entre eux sélectionnés après le test.

Q. Qu'en est-il des soins de santé ?

Nous sommes soignés au centre de santé se trouvant ici au camp. En cas de la maladie ne pouvant pas être traitée ici, le patient est transféré vers les autres hôpitaux.

Q. Est-ce que la ration alimentaire qu'on vous donne suffit ?

En fait, la ration ne suffit pas. C'est pour cette raison que nous demandons des crédits dans les boutiques des commerçants burundais. Certains réfugiés contractent même beaucoup des dettes qu'ils ne parviennent pas à rembourser. Mais l'administration du camp est là pour ça, il essaie autant que faire se peut d'être entre les deux parties pour que personne ne soit lésé.

Q. Les briquettes qu'on vous donne sont-elles suffisantes ?

On nous donne des briquettes qui ne suffisent pas. Elles ne durent que deux semaines. Nous sommes alors obligés d'acheter le charbon à côté. Il est interdit aux réfugiés d'aller chercher le bois de chauffage dans les boisements. Aussi, les briquettes viennent un peu tardivement par rapport à la distribution de la nourriture.

Q. Quelle activité génératrice de revenu exerces-tu ici au camp ?

Moi, je n'ai aucun emploi ici au camp.

Q. Comment les réfugiés sont-ils représentés dans l'administration du camp ?

Au niveau de l'administration du camp, il y a le représentant des réfugiés. Le représentant est appuyé par son adjoint ainsi que le secrétaire. Il y a aussi les conseillers qui représentent les communautés qu'on trouve ici au camp. Ces communautés sont essentiellement : Banyamulenge, Bafurero, Babembe, Bashi, Barega, Barundi. Comme ici au camp, il y a beaucoup de Banyamulenge, dans les élections, c'est souvent le Munyamulenge qui est élu représentant. Son adjoint doit être une dame. Le secrétaire doit être celui qui a eu le plus de voix après le représentant. Il y a sept quartiers ici au camp et chaque quartier a son chef et son adjoint. Le quartier comprend quatre cellules. Chaque cellule a le chef de cellule.
Il y a aussi le comité de sage. En cas d'élections, c'est ce comité de sage qui doit organiser les élections. Le comité de sages comprend les représentants des communautés. S'il y a la période transitoire, dans ce cas, c'est le comité de sages qui prend la relève et organise les élections.

Q. Est-ce que ta famille a été choisie pour partir en réinstallation ?

Oui, ma famille a été choisie. La vérification a eu lieu en août 2021. J'attends alors l'entretien et ainsi le pays d'accueil. Actuellement, depuis juin 2021, ils viennent beaucoup de jours par semaine pour la procédure de réinstallation. Au cours de cette année 2021, il y a quelques familles qui ont été réinstallées. Ce sont au total cinq familles, dont trois familles de Banyamulenges. Avec 2022, peut-être qu'il y aura beaucoup de familles qui seront réinstallées.

Q. L'inscription pour les naissances et l'inscription pour les mariages, se déroulent-elles ici au camp ou à la commune ?

Avant, on devait aller à la commune, mais pour le moment les inscriptions se déroulent ici au camp. Tous les mercredis, il y a un agent de l'état-civil qui vient ici au camp pour inscrire les naissances et les mariages. Mais la célébration du mariage se déroule à la zone. Les réfugiés souhaiteraient que même la célébration des mariages se déroule ici au camp. L'administrateur du camp doit signer sur les extraits d'acte de mariage et de naissance.

Q. Est-ce qu'il y a eu le rapatriement volontaire des réfugiés depuis ton arrivée ici au camp ?

Oui, en 2013, il y a eu le rapatriement volontaire, mais ceux qui sont rentrés sont revenus quelques années après suite à l'insécurité qui sévit dans leur région d'origine.

Q. Si les réfugiés veulent se déplacer en dehors du Burundi, bénéficient-ils des titres de voyage ?

Pour bénéficier d'un titre de voyage, ce n'est pas facile. Il faut avoir un motif réellement fondé pour ce voyage. Si c'est lié à la maladie, on te donne le titre de voyage. Mais si c'est pour aller faire une simple visite, c'est difficile. Je connais seulement cinq réfugiés qui ont bénéficié de ces titres de voyages.

12. Entretien du 28/2/2022 mené avec le Coordonnateur de l'ONPRA

Q. Comment se fait la réinstallation des réfugiés ?

Ce sont les pays d'accueil qui font appel à la réinstallation en précisant un effectif des réfugiés à réinstaller. Le HCR, au niveau régional, donne des critères et le HCR Burundi fait le choix de ces réfugiés en fonction d'eux. L'OIM intervient au niveau des examens médicaux et du transport de ces réfugiés vers les pays de réinstallation. Au niveau de l'ONPRA, l'aide est seulement donnée via la permission de quitter le camp et venir à Bujumbura afin de réaliser certaines formalités notamment les examens médicaux.

En résumé, c'est le HCR qui s'occupe de l'identification des réfugiés à réinstaller, de la recherche des documents de voyage et de toutes les autres formalités nécessaires.

Q. Comment se fait la délivrance des titres de voyages aux réfugiés ?

Les titres de voyage sont délivrés par le Commissariat Général Migration sur autorisation du HCR. Celui qui a besoin d'un tel document adresse une lettre au HCR avec copie pour information au Commissariat Général Migration et à l'ONPRA. L'ONPRA peut plaider pour tel ou tel autre réfugié qui en a réellement besoin afin qu'il puisse en bénéficier. Les bénéficiaires sont surtout les commerçants qui vont s'approvisionner en dehors du Burundi, les réfugiés malades qui ont des pièces médicales qui attestent de leur condition ainsi que les réfugiés qui étudient en dehors du Burundi, surtout ceux qui ont bénéficié d'une bourse d'étude. Pour ceux qui veulent voyager pour motif, « visite familiale », ces titres de voyage ne sont pas délivrés.

Q. Quel est alors l'apport du HCR dans le fonctionnement de l'ONPRA ?

Tout le budget de fonctionnement de l'ONPRA vient du HCR : les véhicules, le carburant, les papiers, bref tout ce qui est lié à la finance de l'ONPRA. L'État du Burundi loue les bâtiments dans lesquels travaille l'ONPRA à son siège, mais les bureaux sur terrain sont loués par le HCR.

Et pour construire les camps des réfugiés, c'est l'État du Burundi qui donne le terrain sur lequel construire. Le budget pour la construction de ces camps, c'est le HCR qui s'en occupe.

Q. Qu'en est-il de la procédure d'accueil des réfugiés ? Le HCR, est-il impliqué dans ce processus ou cela est réservé exclusivement à l'ONPRA ?

Le HCR intervient comme observateur sans droit de décider. C'est la CCER, le CR, ainsi que l'ONPRA assurant le rôle de secrétariat de ces instances d'asile qui s'occupent de tout le processus d'accueil des réfugiés. Le HCR est là pour observer et s'assurer que l'État burundais respecte la Convention de Genève portant statut des réfugiés ainsi que d'autres textes d'application dans tout ce processus.

Q. Y a-t-il des formations organisées à l'endroit des administrateurs de détermination du statut de réfugié ?

Avant 2015, c'était le Commissariat général aux réfugiés et apatrides de la Belgique qui dispensait de telles formations, mais cette coopération a cessé depuis 2015. Actuellement, en cas de besoin, le HCR fait appel aux formateurs locaux pour dispenser de telles formations.

Q. Y aurait-il un rapatriement envisagé à l'endroit des réfugiés congolais se trouvant au Burundi ?

Pour le moment, il n'y a pas de rapatriement envisagé.

Q. Est-ce qu'il y a des réfugiés qui ont demandé la naturalisation ici au Burundi ?

Aucune demande n'a été déposée pour le moment. Une fois une telle demande déposée, elle sera traitée conformément à la loi.

Q. Quelle est la relation entre le HCR et les autres ONG intervenant dans les camps de réfugiés ?

Ces ONG travaillent sur le financement du HCR. Comme le HCR ne peut pas faire seul tout ce qui se rapporte à la protection des réfugiés, il va confier certaines de ses missions à ces différentes ONG, chacune en fonction de sa spécialité : éducation, construction, soins de santé ; … C'est une forme de sous-traitance. Il y a un accord de partenariat qui est signé avec le HCR qui donne en retour un budget conséquent pour l'exécution de cet accord. Le HCR reste alors disponible pour la supervision.

13. Entretien du 7 décembre 2021 mené avec H. A., un réfugié du camp Musasa

Q. Quand êtes-vous arrivés au Burundi et comment avez-vous été accueillis ?

Je suis arrivé au Burundi en 2009. J'ai rejoint mon père qui se trouvait à Musasa. Mon statut a un peu tardé. J'ai été reconnu comme réfugié après un an, quatre mois. Je suis venu avec le diplôme de l'école secondaire et j'ai fait l'université privée au Burundi. J'enseigne actuellement au camp.

Q. De quel appui bénéficient-ils les enfants scolarisés ici au camp ?

Ils reçoivent les cahiers, mais ça dépend de l'aide obtenue. Parfois, on leur donne peu de cahiers, parfois aussi, on leur donne les cahiers suffisants. Au cours de l'année scolaire en cours, le matériel scolaire qu'on a donné aux élèves est suffisant. On leur a donné même les cartables. Pour ce qui est de la bourse du projet DAFI pour faire l'université, cinq élèves réfugiés en bénéficient chaque année.

Q. Les soins de santé sont-ils dispensés ici au camp ?

Ici au camp, il y a un centre de santé, nous nous faisons soigner ici même. Mais si la maladie est grave, le patient est transféré vers les autres hôpitaux. Pour le moment, ici au camp, on a installé le matériel pour faire l'échographie. C'est seulement pour les réfugiés habitants dans ce camp, les autres réfugiés se trouvant dans d'autres camps ne peuvent pas venir faire l'examen d'échographie ici. Ils sont transférés vers les autres hôpitaux en cas de nécessité.

Q. La ration alimentaire qu'on vous donne est-elle suffisante ?

Non, elle ne suffit pas. On ne nous donne même pas la farine pour faire la bouillie pour les enfants, les légumes ainsi que le lait.

Q. Qu'en est-il de la réinstallation ?

Moi, je n'ai pas encore été choisie. Seuls ma petite sœur et mon grand frère ont déjà été choisis.

Q. Est-ce qu'il n'y a pas les réfugiés qui se rapatrient volontairement ?

Oui, en 2013, il y a quelques familles de réfugiés qui se sont rapatriées volontairement. Mais dans les informations que nous avons reçues, certains d'entre eux ont retourné demander asile parce que leur région d'origine était en insécurité.

Q. Pour aller en dehors du camp, est-il obligatoire de demander l'autorisation de sortie ?

Pour aller à Masanganzira et dans les environs du camp, on n'a pas besoin d'avoir l'autorisation de sortie. Mais pour aller à Ngozi, Muyinga ou Bujumbura, on doit avoir l'autorisation de sortie.

Q. Quelles sont les formations professionnelles qui sont organisées ici au camp ?

Il y a la formation en savonnerie, coupe-couture, maçonnerie, menuiserie, salon de beauté et de coiffure, boulangerie.

Q. Après de telles formations, on vous donne le matériel pour le démarrage des activités ?

Pour la formation en couture, on a donné des machines à coudre ; pour la savonnerie, on a donné le matériel de démarrage ; pour la maçonnerie, on leur a donné aussi le matériel. S'il y a un chantier ici au camp, les aides-maçons sont recrutés parmi les réfugiés.

Q. Y a-t-il les réfugiés d'autres nationalités ici au camp à part les Congolais ?

À part les Congolais, il y a seulement deux hommes de nationalité rwandaise. Ils n'ont même pas de statut de réfugié. C'est comme les femmes burundaises qui sont mariées aux réfugiés congolais ici au camp. Elles n'ont pas le statut de réfugié, mais elles ont les jetons et sont inscrites sur le formulaire d'identification.

14. Entretien du 7/3/2022 mené avec le responsable de CUCOR

Q. Qu'est-ce que le CUCOR ? Quand a-t-il commencé ses activités ?

Le CUCOR est un centre urbain pour le conseil et l'orientation des réfugiés. Il a été créé en 2012.

Le HCR et l'ONPRA se sont rendu compte que les réfugiés urbains n'avaient aucun encadrement de leur part, alors qu'ils ont beaucoup de besoins qui nécessitent un suivi particulier. Comme il y a des ONG qui opèrent dans la protection des réfugiés en partenariat avec l'ONPRA, ces réfugiés urbains se trouvaient ainsi dans l'obligation de se rendre à l'une ou l'autre ONG en fonction de leurs besoins, et cela, sans aucun encadrement ou suivi par rapport à la satisfaction de ces besoins. Le HCR et l'ONPRA ont alors mis en place le CUCOR comme guichet unique pour les réfugiés urbains en 2012, dans le but d'aider non seulement ces réfugiés urbains en cas de besoin nécessitant une intervention, mais aussi les partenaires dans leur mission quotidienne de protection des réfugiés. C'est ainsi que tous les mardis et les jeudis, les partenaires doivent se rencontrer au sein de ce centre pour recueillir les éventuelles doléances de la part des réfugiés urbains.

Parmi les organisations qui se rencontrent au niveau du CUCOR, il y a :
1. HCR qui a trois services : service protection, service communautaire et service réinstallation. Le service réinstallation est là pour faciliter le processus de réinstallation des réfugiés urbains, comme cela se fait dans les différents camps de réfugiés. Pour la réinstallation, tout le processus est organisé par le HCR, l'ONPRA n'intervient pas. Il est seulement informé. Ces dossiers sont alors envoyés au bureau régional du HCR au Kenya.
2. GVC pour le service santé.

3. IRC qui a deux services, à savoir le service des personnes à besoins spécifiques (SPBS), ainsi que le service d'assistance juridique. Le service d'assistance juridique de l'IRC est là pour aider les demandeurs d'asile déboutés devant la CCER dans la formulation des recours devant le CR, ainsi que dans le suivi de tels dossiers jusqu'à leur aboutissement.
4. *Save the children* a aussi deux services : service protection des enfants et service opérant dans le domaine des violences basées sur le Genre (VBG). Pour le service protection des enfants, *Save the children* s'occupe surtout des enfants orphelins sans famille tuteur en leur cherchant des familles d'accueil. *Save the children* va alors appuyer ces familles d'accueil en leur cherchant des rations alimentaires et en aidant aussi dans la scolarisation de ces enfants.
5. JRS a deux services, à savoir éducation et autonomisation. Au niveau de l'autonomisation, on s'occupe notamment des activités génératrices de revenu. On donne des petits crédits à des réfugiés qui veulent faire des activités nécessitant de l'argent et ces crédits sont remboursables.
6. AVSI : C'est le projet de l'Union européenne supervisé par le HCR. Ce projet opère au niveau des violences basées sur le genre et au niveau de l'autonomisation.

Au niveau de l'ONPRA, le CUCOR relève de la coordination adjointe chargée de la protection internationale. Le CUCOR est organisé comme les autres camps, du moins au niveau opérationnel.
Q. Quelle est l'aide octroyée aux réfugiés urbains ?

Les réfugiés urbains bénéficient des aides de plusieurs sortes.
Ils bénéficient d'une aide en soins de santé : avant, les réfugiés urbains ayant des maladies chroniques étaient soignés à 100 %, mais pour le moment, ils sont soignés à 50 %. Le réfugié qui a jugé bon vivre en milieu urbain plutôt que d'aller vivre au camp de réfugiés où il peut bénéficier de toutes les assistances, l'a fait parce qu'il voit qu'il a des moyens suffisants pour subvenir à ses besoins. Ces personnes ayant des maladies chroniques, sont alors soignées par la GVC.

Pour les personnes âgées, elles sont aidées par l'IRC via le service des personnes à besoins spécifiques. Ainsi, par exemple, les personnes âgées de plus de 60 ans qui veulent faire des activités génératrices de revenus sont appuyées par JRS, bien entendu, sur plaidoyer de l'IRC. Le service PBS de l'IRC aide les parents seuls et chefs de ménages comme par les femmes ou les hommes qui vivent seul(e)s avec leurs enfants. IRC fait le plaidoyer pour ces enfants à l'endroit de la JRS, pour qu'ils soient scolarisés. IRC peut aussi chercher la ration alimentaire pour de tels ménages. Il mène des visites à domicile dans ces ménages pour s'enquérir de leur situation.

Q. Quelle est l'étendue de la zone d'opération de CUCOR ?

Auparavant, la zone Gatumba faisait partie de la zone d'intervention du CUCOR. Les réfugiés urbains pouvaient y vivre. Mais pour le moment, cette zone ne fait plus partie de la zone d'action du CUCOR. Beaucoup de réfugiés urbains se trouvent à la mairie Bujumbura et à Rumonge.

Ainsi, les réfugiés urbains se trouvant à Rumonge qui éprouvent des difficultés nécessitant un secours de la part des ONG partenaires dans le domaine de la protection des réfugiés doivent se présenter au Centre CUCOR à Bujumbura.

Q. Les réfugiés urbains, peuvent-ils bénéficier facilement des titres de voyages ?

Pour pouvoir bénéficier des titres de voyages, les réfugiés urbains doivent s'adresser au HCR. C'est le HCR qui les aide dans la recherche de ces titres de voyage. Il s'agit souvent des réfugiés qui font du commerce, qui voyagent pour les études, ou qui voyagent pour se faire soigner. Le réfugié qui a besoin d'un titre de voyage pour aller en dehors du Burundi adresse sa lettre de demande au représentant du HCR avec copie pour information à l'ONPRA et au CGM. Le service de la protection du HCR, si la demande est fondée, va alors suivre ce processus et chercher un titre de voyage au réfugié qui le demande.

Q. Les enfants de ces réfugiés urbains qui terminent l'enseignement secondaire peuvent-ils bénéficier des bourses d'étude ?

Bien sûr. Le service communautaire du HCR, à travers l'ONG RET, octroie des bourses d'étude aux élèves qui veulent faire l'université en leur payant les frais de scolarité. Cette ONG fait appel à des élèves ayant obtenu la meilleure note pour qu'ils puissent passer le test de sélection. Ceux qui réussissent ce test sont alors appuyés par le projet DAFI, qui leur octroie les bourses d'étude. Même les réfugiés rapatriés peuvent bénéficier de telles bourses. C'est un projet exécuté par RET au profit des étudiants qui font l'université. Au niveau de l'école secondaire, c'est le JRS qui appuie les élèves dans leurs études.

Q. Y a-t-il des réfugiés urbains qui se rapatrient volontairement ?

Ça, je ne l'ai jamais entendu.

Q. Qu'en est-il de la naturalisation ?

Il y a un réfugié qui a introduit une demande de naturalisation, mais ça n'a pas abouti. Il s'est retrouvé, à la fin, avec la désactivation de son statut de réfugié. Je l'ai vu ici, en train de chercher l'assistance juridique pour qu'il puisse recouvrer ses droits en tant que réfugié.
Mais la naturalisation n'est pas une solution privilégiée par ces réfugiés, ils souhaitent uniquement la réinstallation. Apparemment, la réinstallation a commencé en 2013. C'est à cette époque qu'est venue la réinstallation d'un effectif un peu consistant de réfugiés.

Q. Que font alors ces réfugiés urbains pour mener leur vie en milieu urbain ?

Certains d'entre eux font du petit commerce, d'autres font de la mécanique, d'autres enseignent dans les différentes écoles congolaises privées se trouvant à Bujumbura. Il y a aussi ceux qui ont des familles en dehors du Burundi qui leur envoient de l'argent.

15. Entretien du 9 décembre 2021 mené avec N. A., un réfugié du camp Musasa

Q. Quand êtes-vous arrivés au Burundi et comment avez-vous été accueillis ?

Je suis chef de quartier 13, je suis arrivé au Burundi en décembre 2016. À notre arrivée, nous avons été accueillis au centre de transit Cishemere. Nous avons quitté le camp Cishemere le 4/1/2017 et conduit au camp Kavumu. En février 2017, j'ai demandé le transfert vers le camp Musasa au terme du regroupement familial. À mon arrivée au camp Kavumu, je me suis marié avec une fille arrivée au Burundi en 2007 avec ses parents. Ils vivaient au camp Musasa. À Kavumu, comme j'étais seul, je vivais dans une maison avec trois autres célibataires. C'était une maison avec quatre chambres et chacun avait sa chambre.

Q. Quelle aide en non-vivres as-tu reçu dès ton arrivée au Burundi ?

Au camp de transit Cishemere, on nous a donné la ration alimentaire seulement. La natte, la couverture, les assiettes, les casseroles ainsi que le seau ont été reçus à Ruyigi.

Q. Ici, au camp, la scolarisation des enfants est organisée comment ?

Les enfants ne reçoivent pas d'uniforme, mais uniquement les cahiers et stylos. Ils ne portent pas d'uniforme, chacun porte leurs habits. Et ceux qui terminent l'enseignement secondaire peuvent alors aller à l'Université et ils se payent eux-mêmes les frais. Mais le HCR octroi, à travers le projet DAFI exécuté par RET, la bourse aux élèves sélectionnés en fonction des points obtenus à l'examen d'État. Pour ces étudiants qui vont faire l'Université, l'administrateur du camp leur donne l'autorisation d'aller vivre en dehors du camp. Mais ils restent mentionnés dans l'effectif des réfugiés vivant dans ce camp, car, à chaque distribution, ils reçoivent leur part.

Q. Qu'en est-il des soins de santé ?

Ici, au camp, il y a un centre de santé, mais on ne nous donne pas les médicaments suffisants. On ne nous donne que quelques comprimés pour soulager la maladie. Les réfugiés malades sont ainsi obligés de s'acheter les médicaments pour se rétablir complètement.

Q. La ration alimentaire qu'on vous donne suffit pour couvrir tout le mois ?

Non. La quantité reçue ne dure que trois semaines. Les réfugiés se trouvent dans l'obligation de demander des crédits à leur voisin. Et lors de la distribution de la ration suivante, ils doivent rembourser cette dette et ainsi, ils sont exigés de vivre dans les dettes sans fin. Lors de la distribution, on nous donne 10 kg de farine ou 10 kg de riz ainsi que 2 kg de haricots. On nous donne aussi du sel et de l'huile de coton. S'il y a un nourrisson dans la famille et qu'on doit leur acheter du lait ou du sucre pour faire la bouillie, on doit aussi vendre la ration reçue. Toutes les dépenses du ménage se font dans la quantité de la ration reçue.

Q. Qu'en est-il de la réinstallation ?

Pour mon cas, ça fait deux ans que j'ai fait l'entretien avec une délégation en provenance du Bureau régional du HCR au Kenya. Aucune autre procédure n'a encore été commencée. J'attends la phase de la migration.

Il y a certains réfugiés qui sont à une phase avancée dans la procédure de réinstallation. L'entretien est mené par une délégation en provenance du Kenya en anglais, mais il y a un interprète. C'est alors cette délégation kenyane qui envoie le dossier aux États-Unis, et après suit la procédure de la migration. On vous donne alors la lettre de bienvenue qui déclenche l'étape des examens médicaux. Mais depuis 2007, trop peu de réfugiés ont déjà bénéficié de ce programme de réinstallation. Apparemment, ce camp ne bénéficie pas des facilités dans le processus de réinstallation.
Des fois, il y a des magouilles qui s'observent. Par exemple, si l'enfant décède en cours de la procédure ; prenons qu'on était cinq au début de la procédure, à côté, on va mettre une autre personne à la place de ton enfant décédé. Lorsque tu pars faire les examens médicaux et autres procédures nécessaires pour le voyage, tu ne vas pas voir cette personne, mais le jour du départ, tu vas finalement te rendre compte qu'il y a une autre personne sur ton dossier. Si c'est une femme devenue veuve au cours de la procédure de réinstallation, elle va partir avec un autre homme qu'elle ne connaît pas. À l'arrivée, cette personne est accueillie par d'autres, et toi, il y a ceux qui vont t'accueillir.

Aussi, si on est dans la procédure de demande de réinstallation, il y a des fois où on interdit à la femme de concevoir un autre enfant. Par exemple, après la procédure de la recherche des documents de voyage, il est interdit de donner naissance à un autre enfant, car au cours de cette période, on a tout établi par rapport aux documents de voyage et on veut éviter qu'il y ait des difficultés dans les formalités administratives pour un tel enfant qui vient de naître.

Pour ceux qui partent en Europe, en Australie et au Canada, il n'y a pas d'entretien mené cette délégation en provenance du Kenya. Dans les autres pays comme en Ouganda, les réfugiés sont installés en grand effectif alors qu'au Burundi, ce n'est pas le même cas.

La procédure de réinstallation est initiée par le HCR qui mène des vérifications et qui va envoyer ces listes dans les pays qui vont accueillir ces réfugiés. Les dossiers sont envoyés au Bureau régional du HCR au Kenya pour chercher les pays d'accueil en fonction de la taille du ménage et des critères imposés par le pays d'accueil.

Après, on part à l'OIM pour les formalités de la migration. L'étape finale est celle des examens médicaux. Les maladies qui empêchent les personnes de partir en réinstallation, c'est par exemple la tuberculose.

Q. Quelles sont les activités génératrices de revenu que vous effectuez au camp ?

Les réfugiés se regroupent en association pour pouvoir bénéficier des aides octroyées par les ONG qui opèrent au camp. Pour le moment, on est à l'étape de création de ces associations, de telles aides n'ont pas encore été octroyées.

16. Entretien du 25 novembre 2021 mené avec B. B., un réfugié du camp Kavumu

Q. Quand êtes-vous arrivés au Burundi et comment avez-vous été accueillis ?

Je suis arrivé au Burundi le 15/10/2015. J'ai fui la persécution à mon égard. Je travaillais à la GIZ à Bukavu. Je travaillais avec un Allemand qui avait des conflits avec un député provincial du sud Kivu. Quand le député a vu que l'Allemand avec qui il était en conflit foncier est envoyé travailler à Bukavu, il a alors organisé une milice pour le tuer. Un certain jeudi, le 12 juillet 2012, quand on était sur terrain, on nous a surpris, on nous a pris en otage. Je me suis sauvé de justesse. Je suis allé informer les militaires, lorsque nous sommes arrivés, nous nous sommes rendu compte que l'Allemand était déplacé jusqu'au champ en conflit avec le député. On a cherché partout avec les militaires, mais on ne l'a pas trouvé. C'est vers 15 heures qu'on a trouvé cet Allemand, jambes cassées, mâchoires écrasées, appareil génital presque coupé, couteau enfoncé dans la poitrine. Il a commencé à trembloter. Avec ces militaires, nous l'avons pris et nous l'avons transporté à l'hôpital à Bukavu et nous avons informé sa hiérarchie de cet accident. La clinique qui le soignait s'est trouvée dans l'incapacité de le soigner complètement. On l'a transféré devant l'hôpital général de Bukavu. Le lendemain, je suis allé porter plainte devant le parquet de Bukavu contre ce député. C'était le vendredi. Samedi, cet Allemand a été transporté à l'hôpital de Kigali, malheureusement après une semaine, il est décédé. C'était le 20 juillet 2012. On a amené la dépouille mortelle à Bukavu pour l'enterrer. Après, la même milice a tué une autre personne.

Le 26 janvier 2013, la même milice a tué un autre Monsieur qui s'appelait Jean Bosco Gakoni. Il était proche de ce blanc. On l'a tronçonné à coup de machettes. Lui aussi, on l'a enterré. J'ai vu que moi aussi, j'étais filé par le député, car j'étais témoin oculaire gênant. J'ai alors décidé de fuir au Burundi. Je suis arrivé au Burundi 15/10/2015. Dans l'entre temps, le 16 mars 2016, on a tué un agent de la société civile de Bukavu avec qui on travaillait dans ce dossier contre le député.

Le 15/12/2016, j'ai été conduit au centre de transit Cishemere. J'ai passé plus d'une année à Cishemere. Mon dossier a duré longtemps, car l'ONPRA avec le HCR ont dû mener une enquête approfondie pour vérifier si réellement les raisons de ma fuite sont fondées ou non. Un agent du HCR au Burundi a parlé avec un agent du HCR à Bukavu pour vérifier si le dossier est exactement déposé au parquet. On a même appelé la femme de cet Allemand décédé et elle a affirmé que ce que je dis est vrai.

Après quelques semaines, l'ONPRA m'a alors octroyé le statut de réfugié. Ce qui m'a choqué, c'est que les témoins oculaires sont les plus recherchés. Tu témoignes la mort d'un étranger,

mais on veut t'éliminer. Le député disait qu'il ne fallait pas que moi, en tant que congolais, j'aille me mettre du côté de l'étranger. Même si je suis au Burundi, je me sens toujours en insécurité, car si je vois les réfugiés qui viennent demander asile au Burundi, je ne sais pas qui est du côté du député. Il peut envoyer quelqu'un demander asile dans le seul but de m'éliminer. Le député a été incarcéré par après, mais comme il avait une milice, il a encore le contrôle sur ce dossier. Si j'entends les réfugiés qui partent au Congo et qui reviennent, ça me fait peur. Je n'ai pas encore soulevé mon inquiétude au HCR ou à l'ONPRA.

Q. Ta famille a-t-elle été mise sur la liste des réfugiés à réinstaller ?

Pour ce qui est de la réinstallation, je n'ai pas encore été mis sur la liste des personnes à réinstaller.

Q. Avez-vous des difficultés pour accéder aux instances judiciaires ?

Par rapport à la justice, il peut arriver qu'un réfugié demande l'accès à la justice internationale. Pour y arriver, il faut un avocat, mais ça demande beaucoup de moyens. Quand on est un réfugié, on n'a pas cette chance. Je dis ça parce que GIZ, qui était mon employeur lors de ces événements ayant entraîné ma fuite, a refusé de m'assister. J'ai un ami français, je lui ai dit que je voulais porter plainte contre GIZ. Il m'a dit qu'il a un ami avocat en Allemagne qui peut m'aider dans ce dossier. J'ai contacté cet avocat, il m'a dit que comme je suis un réfugié et sans moyens pour payer les honoraires, il va m'aider. Il m'a demandé la procuration. Il a commencé la procédure, mais au niveau du GIZ, on lui a dit que Benjamin est dans un État tiers, que son dossier ne les engage pas. L'avocat m'a dit qu'il va porter plainte au tribunal de Cologne pour voir si ce tribunal va appeler GIZ à s'expliquer. Mais cet avocat m'a dit qu'il est souvent attaché aux dossiers de la Cour européenne des droits de l'homme, qu'il ne maîtrise donc pas la procédure nationale, mais il m'a promis qu'il allait s'associer avec un autre avocat pour qu'ils puissent poursuivre ce dossier. Ils avaient promis de déposer le dossier au tribunal au mois de novembre 2021. Ils ont dit que si le dossier arrive devant la Cour européenne des droits de l'homme, cela sera très coûteux dans ce cas et comme je n'ai pas de moyens, ce sera difficile de poursuivre ce dossier.

Au GIZ, on me dit que je n'ai pas été engagé. Que je n'ai pas de contrat. Mais j'ai travaillé avec eux pendant deux semaines et c'était dans une activité de pré-enquête. Ils ne m'ont même pas donné l'ordre de mission. Je n'ai même perçu aucun salaire de leur part. Mais j'ai un e-mail de leur part dans lequel ils m'ont dit que comme je suis dans une association locale, ils vont payer cette association. Ils ont dit qu'ils ne m'ont pas engagé directement. Malheureusement, mon compte e-mail s'est bloqué par après. Mais mon avocat me dit que le mail est une preuve, car ça montre qu'ils m'ont engagé indirectement. Même à l'ambassade de Suisse à Kinshasa, ils disent que quand même GIZ devrait me protéger puisque je suis témoin oculaire de leur employé. Les enfants du défunt ont été conduits en Allemagne, mais comme sa femme est congolaise, elle est restée au Congo pour suivre de près les biens laissés par son mari. À l'ambassade de l'Allemagne à Kinshasa, on m'a dit que je ne peux pas demander asile en Allemagne si je ne suis pas en Allemagne.

Q. Bénéficiez-vous facilement des titres de voyages ?

Il est très difficile d'avoir le titre de voyage. On se retrouve ainsi dans l'impossibilité d'aller dans les autres pays.

Q. Qu'en est-il des soins de santé ?

Par rapport aux soins de santé, il est très difficile d'avoir le rapport médical si on a été soigné sur les frais de la GVC qui s'occupe de la santé dans les camps. Comme un tel rapport est payant, si on le demande à la GVC, ils ne répondent pas.

Pour ce qui me concerne, j'ai cherché de l'argent et j'ai été allé faire la consultation chez un psychiatre. Il m'a dit que tant que je suis dans un endroit qui ne me rassure pas, je vivrai toujours dans cette insécurité psychologique. J'ai même les documents liés à ce test. Lorsque j'ai exposé mon dossier médical ici au camp, on m'a dit qu'il n'y a pas de soins de cette nature, qu'il me revient alors d'aller chercher des soins ailleurs. J'ai dû alors débourser mes petits moyens pour aller me faire soigner.

Ici, au camp, je dirais que celui qui a les problèmes psychiatriques ne peut pas être soigné. Même ma femme avait des tendances de tomber dans l'AVC. Je l'ai conduit ainsi directement à l'Hôpital Kira, et là, elle a été soignée. Moi-même, j'avais tendance à tomber dans des crises cardiaques. Le psychiatre m'a dit que c'est peut-être dû au traumatisme dans lequel que j'ai vécu.

Q. Est-ce que les autres réfugiés peuvent trouver facilement un emploi ici au camp ?

Il est très difficile de trouver un emploi ici au camp.

17. Entretien du 23 novembre 2021 mené avec B. C., un réfugié du camp Kavumu

Q. Quand êtes-vous arrivés au Burundi et comment avez-vous été accueillis ?

Je suis arrivé au Burundi en 2013 et nous avons été accueillis à Kajaga. Après avoir été reconnu comme réfugié, j'ai vécu à Bujumbura, quartier Cibitoke comme réfugié urbain. À l'endroit où je me reposais souvent avec les amis, des hommes inconnus sont venus et ont tiré beaucoup de balles. Apparemment, ils étaient venus pour me tuer. J'ai alors demandé de venir vivre au camp et en septembre 2013, j'ai été amené ici à Kavumu. Lorsque j'étais encore au Congo, les rebelles m'ont arrêté et m'ont battu à mort. Lorsqu'ils ont entendu que je suis encore à Bujumbura, ils sont venus me chercher pour me tuer. C'étaient des « maï-maï » et des FNL. À Cibitoke, j'avais commencé à chercher l'emploi et j'ai dû laisser.

Q. Les enfants, sont-ils bien scolarisés ?

Oui, les enfants étudient bien. Dans les années antérieures, les enseignants de l'école maternelle restaient sur téléphone et n'encadraient pas très bien les enfants. Mais pour le moment, il y a un directeur qui fait un suivi rigoureux et l'encadrement est très bien.

Q. Est-il possible de trouver un emploi ici au camp ?

Par rapport aux emplois, le réfugié qui obtient un emploi, par exemple, ici au camp, il va toucher moins de salaire qu'un autre employé burundais alors qu'ils ont un diplôme égal et exercent le même emploi. Exemple, ici au camp, il y a l'ONG *Save the children* qui est venu récemment. Cette ONG donnait aux animateurs un salaire plus ou moins élevé par rapport aux autres ONG qui ont des activités au camp. Les autres ONG l'ont contraint de réduire ces salaires sous prétexte que cela peut créer des mésententes au camp. Heureusement, cette ONG à, après la réduction de ces salaires, donner les autres primes à ses travailleurs. Ici, au camp, les salaires donnés aux animateurs tournent autour de 50 000 Francs burundais. Peut-être que cela est dû au fait que les réfugiés sont pris en charge par le HCR.

Aussi, les camps sont pris au même niveau alors que l'étendue n'est pas la même. Par exemple, on est en train de construire un bloc qui va abriter les panneaux solaires. Et apparemment, on va mettre le même nombre de plaques solaires dans tous les camps pendant que le camp de Kavumu est le plus vaste de tous les autres. Il devrait bénéficier d'un avantage par rapport à d'autres camps. On devrait y mettre beaucoup de plaques solaires.

Également, ici au camp, il y a un chantier d'extension du centre de santé. Les réfugiés qui exercent la maçonnerie n'ont pas été retenus pour travailler sur ce chantier. On leur a répondu que l'ingénieur vient avec ses maçons. Seules les aides-maçons ont bénéficié de cet emploi.

Q. Comment êtes-vous soignés ici au camp ?

Pour le moment, nous avons un docteur qui s'occupe très bien des réfugiés malades. Il nous soigne très bien. Mais les médicaments ne suffisent pas. Ici, au camp, il y a à peu près 17 000 réfugiés. Peut-être qu'on nous envoie des médicaments en quantité insuffisante. Pendant la nuit, ici au camp, ce sont les réfugiés infirmiers qui soignent les malades. Ils n'ont pas accès au stock de médicaments pour les donner aux malades. Ce sont les infirmiers venant de Ruyigi qui gèrent ce stock.

Pour les transferts, le docteur signe les ordonnances de transfert chaque fois qu'il voit que la maladie ne peut pas être traitée ici au camp.

Q. La ration alimentaire qu'on vous donne est-elle suffisante ?

Non, elle n'est pas suffisante.

Q. Qu'en est-il de la réinstallation ?

Ma famille a été choisie en 2019 pour faire partie des familles qui bénéficieront de la réinstallation. Mais notre dossier n'avance pas comme il faut. Nous avons entendu qu'il y a des familles qui partent en réinstallation sous le nom des réfugiés qui sont au camp.

Q. Qu'en est-il du rapatriement ?

Il n'y a pas de rapatriement organisé pour le moment, car la plupart des réfugiés qui se trouvent ici au camp sont des réfugiés originaires du Sud et du Nord Kivu, et ces régions sont encore en insécurité. Seuls les banyamulenge rentrent des fois au Congo, sinon moi, je me sens toujours en sécurité même ici au camp.