

I. GENERALITES

1. Il est généralement admis qu'il existe des personnes non couvertes par la Convention de 1951 et le Protocole de 1967 mais qui ont néanmoins besoin d'une protection internationale et qu'il faut envisager de prendre davantage de mesures pour veiller à ce qu'ils la reçoivent. Il convient de dégager un consensus pour identifier le contenu et la nature de cette protection sans s'écarter des dispositions contenues dans les instruments internationaux relatifs aux réfugiés. Les consultations informelles ont porté sur des situations où l'interprétation des instruments internationaux relatifs aux réfugiés est controversée et, de façon plus générale, sur les inadéquations du cadre juridique international pour la protection des réfugiés.

2. La quarante-cinquième session du Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire a examiné en détail le concept de la protection internationale. Au cours des années qui ont suivi, le Comité exécutif a encouragé le HCR à entamer des consultations et des discussions sur les mesures veillant à assurer une protection internationale à toutes les personnes qui en ont besoin, afin d'étudier les moyens d'élaborer des principes à cette fin. Les consultations informelles ont été vues comme un processus à long terme devant porter sur l'ensemble de la question et devant aboutir à l'établissement de normes.

3. Le Haut Commissariat a, à ce jour, organisé trois réunions informelles à Genève, réunissant un petit nombre de gouvernements et d'experts dans le cadre d'échanges informels sur les aspects de cette question. La première réunion, organisée les 2 et 3 mai 1996, a servi à identifier les domaines clés où les questions restées sans solution ont eu une incidence négative sur les personnes ayant besoin d'une protection internationale^[1] La deuxième réunion, tenue les 17 et 18 décembre 1996, s'est concentrée en particulier sur la protection temporaire et la portée de la protection en cas d'afflux massifs alors que la troisième réunion, des 5 et 6 mai 1997, a approfondi les échanges sur le rôle de supervision du HCR, l'apatridie et les questions restées en suspens concernant la protection temporaire. Les résumés qui suivent offrent une synthèse des exposés et des discussions mais ne reflètent pas en détail l'ensemble des opinions exprimées par les participants. Ils indiquent également l'état de la réflexion à ce jour et jettent les bases d'un développement ultérieur.

II. RESUME DES DISCUSSIONS SUR LA PROTECTION TEMPORAIRE

4. Les participants ont discuté de façon approfondie du concept de la protection temporaire et identifié les domaines clés comme base utile de développement ultérieur d'un régime de protection temporaire:

A) Dans le cas d'afflux massifs dans toutes les régions du monde, non seulement les réfugiés au sens de la Convention de 1951 mais également toutes les autres personnes fuyant la guerre, l'agitation civile, la violence généralisée, ont besoin d'une protection internationale tant que le danger existe. Les mécanismes visant à fournir une protection internationale à tous ceux qui en ont besoin sont toutefois différents.

B) Seuls les pays africains ont opté pour une Convention régionale applicable à l'ensemble des situations de fuite. Dans d'autres régions, des instruments de droit non codifiés et/ou des politiques nationales ont été adoptés pour des situations spécifiques. Ce faisant, les Etats européens ont maintenu une distinction claire entre les réfugiés au sens de la Convention de 1951 et les réfugiés dits de facto.

C) La protection temporaire a pour but de répondre aux besoins de protection spécifiques en :

i) renforçant le respect du principe du non-refoulement; et

ii) la protection de ceux, qu'ils tombent ou non sous le coup de la Convention de 1951, qui sont contraints de fuir leur pays en raison de la guerre, des troubles civils et de la violence généralisée.

D) La protection temporaire doit être conceptualisée à l'intérieur du cadre du droit international et des réfugiés ainsi que des instruments relatifs aux droits de l'homme. Elle doit être intégrée dans une approche plus globale, conjuguant les efforts de la communauté internationale pour aider les Etats particulièrement touchés par un afflux et pour trouver une solution au conflit, et permettre à ceux qui ont fui de rentrer dans la sécurité et la dignité.

E) La protection temporaire est appropriée dans les situations d'afflux massifs pour les personnes cherchant refuge à l'étranger afin d'échapper aux dangers tels que la guerre, les troubles civils et la violence généralisée.

F) Ces personnes incluent :

i) les personnes fuyant les zones touchées par le conflit et la violence;

ii) les personnes appartenant à des groupes qui ont été ou seraient exposés à des violations systématiques et généralisées des droits de l'homme; et

iii) les personnes qui, pour d'autres raisons tenant à leur situation personnelle, sont censées avoir besoin de protection.

G) Par afflux massif, on entend un nombre important d'arrivées soudaines, dans un pays, de personnes en quête de protection internationale venant du même pays, et pour qui la détermination individuelle de statut de réfugié n'est pas possible au plan procédural au vu de leur nombre.

H) Compte tenu du lien entre la protection temporaire et les procédures d'asile, les Etats parties à la Convention de 1951 et/ou au Protocole de 1967 sont tenus de s'assurer que les réfugiés, au sens de la Convention, se trouvant parmi les bénéficiaires de la protection temporaire, jouissent des droits auxquels le statut leur donne droit. On peut y parvenir de différentes façons, notamment par:

i) un examen immédiat de l'ensemble de la population;

ii) la possibilité donnée aux réfugiés de choisir entre la protection temporaire et la procédure d'asile; et

iii) la détermination du statut de réfugié après une certaine période (2 à 3 ans selon certaines suggestions).

I) Si les Etats refusent ou suspendent l'accès à la procédure de détermination individuelle de statut au cours du séjour dans le pays de refuge, ils doivent renforcer parallèlement les droits des bénéficiaires de la protection temporaire pour atteindre le niveau requis par la Convention de 1951. L'interruption du régime de protection temporaire ne doit pas porter atteinte au droit d'un individu à invoquer le principe du non-refoulement.

J) S'il apparaît à l'évidence que la plupart des personnes en quête de protection, ou certains groupes discrets parmi la population, relèvent de la Convention de 1951, il convient d'accorder l'attention qui lui est due à la détermination collective au titre de cet instrument.

K) La protection temporaire requiert l'admission vers un pays sûr sans discrimination et avec des garanties de protection contre le refoulement pour toute la durée de la crise qui a engendré l'afflux massif. Les bénéficiaires de la protection temporaire doivent obtenir un statut juridique positif qui leur permet de rester et qui leur assure des droits précis. Les personnes originaires du pays concerné, se trouvant déjà dans le pays hôte avant le déclenchement de la crise ayant engendré l'afflux massif, doivent avoir l'autorisation d'y rester, sans pour autant remettre en question un statut juridique plus favorable dont ils pourraient bénéficier.

L) Les bénéficiaires de la protection temporaire doivent être traités conformément aux normes en matière de droits de l'homme, compte tenu du contexte où cette protection est accordée. En cas de séjour prolongé, les Etats doivent, dans toute la mesure du possible, améliorer graduellement ce traitement. Le droit à l'éducation, à l'emploi, à la liberté de mouvement, à l'assistance, à la délivrance de papiers personnels, doit être accordé sans discrimination et toutes les restrictions qui viendraient à être imposées doivent se justifier pour des raisons d'intérêt national légitimes et doivent être proportionnelles à l'intérêt de l'Etat.

M) Le principe de l'unité familiale doit être respecté et aucune restriction indue ne doit être imposée pour limiter l'accès des proches à la protection temporaire. Une attention particulière doit être accordée aux personnes vulnérables parmi les bénéficiaires de la protection temporaire qui, en raison de circonstances personnelles, ont besoin de l'appui de leurs proches.

N) La protection temporaire doit être retirée lorsque l'on estime que les bénéficiaires pourraient rentrer dans leur pays d'origine dans la sécurité et la dignité. Le retour dans la sécurité et la dignité présuppose l'existence des éléments suivants :

i) le respect du droit au retour par le pays d'origine;

ii) l'existence de conditions garantissant la sécurité physique et juridique des rapatriés;

iii) l'existence d'une infrastructure adéquate pour que le retour soit viable ou pour mettre à disposition les services nécessaires à la survie, y compris les denrées alimentaires, les abris et les services de santé et d'assainissement de base;

iv) la non-discrimination et le respect des autres droits fondamentaux des rapatriés; et

v) l'intégration du retour dans un processus ou un mécanisme international.

O) Si le retour vers le lieu habituel de résidence n'est pas possible, une personne ne s'installera dans une autre région du pays que si elle est sûre de pouvoir le faire dans la sécurité et la dignité. Ces conditions ne sont pas réunies lorsque le rapatrié devient une personne déplacée luttant pour sa survie. Cela ne doit pas porter préjudice à un dispositif plus favorable inclus dans les accords de paix, garantissant le droit au retour vers le pays d'origine.

P) A la fin de la crise et dès le retrait de la protection temporaire, le retour doit, de préférence, avoir lieu sur une base volontaire. Ceux qui ont des motifs valables de ne pas rentrer doivent pouvoir faire examiner leur requête dans le cadre de mécanismes nationaux. q) Les bénéficiaires de la protection temporaire ne doivent pas être systématiquement exclus de mesures nationales visant à adapter le statut de protection temporaire à la législation relative au permis de séjour permanent, à l'issue d'une période prolongée.

R) Si le retour reste impossible après un séjour prolongé de moins de 5 ans, les Etats doivent examiner la situation des personnes ayant reçu une protection temporaire afin de remédier à leur incertitude et d'identifier des solutions à plus long terme, tout en veillant à ce que des normes décentes soient respectées.

S) Les Etats coopéreront avec le HCR concernant les mesures prises dans le cadre de la protection temporaire et pour la mise en oeuvre de solutions à long terme, dans le respect du mandat du HCR et de son devoir de superviser l'application des instruments internationaux relatifs à la protection des réfugiés.

5. Les participants sont convenus d'examiner la question du partage de la charge lors de consultations informelles ultérieures. ils ont décidé de maintenir la protection temporaire en bonne place sur l'ordre du jour et d'essayer de dégager un consensus au niveau universel. La plupart des participants estiment que la formalisation du concept de la protection temporaire présente le risque

d'affaiblir la protection au sens de la Convention de 1951 et, partant, de réduire l'intérêt que les Etats peuvent avoir à y adhérer. En outre, compte tenu du climat international à l'égard des réfugiés, un accord sur un nouveau régime pourrait aller dans le sens de la flexibilité recherchée par les Etats en matière de protection temporaire, au détriment de leurs obligations en matière de droit des réfugiés et de droits de l'homme. Il a été recommandé de souligner la nature interactive de ces obligations.

III. RESUME DES DEBATS SUR LES APATRIDES

6. Le débat général sur l'apatridie s'est fixé pour objectif d'identifier les lacunes actuelles dans la législation et la pratique en matière de nationalité, ainsi que dans les instruments internationaux sur l'apatridie. Plusieurs de ces lacunes ont été identifiées en droit international, concernant les catégories d'apatrides assistés à l'heure actuelle et les garanties en vigueur pour veiller à l'acquisition d'une nationalité pour tous. Il a été reconnu que le rôle du HCR, en vertu de l'article 11 de la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie, était tout particulièrement important pour promouvoir l'évolution positive de la législation et de la pratique sur la nationalité. Les suggestions d'actions futures ont trait à des questions dont le HCR a régulièrement à traiter. Les participants ont encouragé le HCR à continuer d'aller de l'avant, y compris par le biais d'une conclusion du Comité exécutif sur la base de la conclusion de 1995 sur la prévention, la réduction des cas d'apatridie et la protection des apatrides.

A) Se pencher dans un premier temps sur les situations qui continuent de créer une apatridie de jure, promouvoir le développement du droit international visant à éliminer ou réduire ces cas, en particulier en se concentrant sur les questions suivantes :

i) renforcer l'application de l'article 15 de la Déclaration universelle des droits de l'homme qui affirme que toute personne a le droit à une nationalité, ne doit pas être arbitrairement privée de sa nationalité et doit pouvoir en changer; le renforcement de ces principes face au démantèlement de pays aboutissant à l'apatridie et à la discrimination; l'établissement d'une base juridique veillant à garantir que ces personnes ne soient pas arbitrairement privées du droit d'acquérir une nationalité;

li) le développement de la reconnaissance à l'enfant de la nationalité d'un de ses parents, en particulier face à un risque d'apatridie. La promotion de l'octroi d'une nationalité à la naissance;

lii) la promotion et la défense de la disposition contenue dans la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie et d'autres instruments juridiques, selon laquelle la renonciation à la nationalité ne doit pas intervenir sans l'acquisition, ou la garantie d'acquisition, d'une autre nationalité. Lorsque l'autre nationalité ne peut être obtenue dans un laps de temps raisonnable, la nationalité antérieure doit automatiquement être rétablie;

lv) la promotion de l'acquisition de la nationalité sur la base du lien authentique et effectif de l'individu avec l'Etat, en particulier grâce aux liens traditionnellement reconnus du lieu de naissance des descendants et/ou de la résidence, pour veiller à ce que l'apatridie ne puisse se produire;

V) la promotion de principes et de pratiques positives, de préférence par le biais de dispositions juridiques pour les Etats, suite à un démantèlement, à une succession ou d'autres changements modifiant la souveraineté ou le transfert de territoire qui ont des répercussions sur la nationalité des individus. La promotion de l'acquisition automatique de la nationalité afin d'éviter les cas d'apatridie résultant du fait que les personnes ne confirment pas l'acquisition de la nationalité qui leur est proposée;

Vi) la promotion des principes consacrés dans la Convention de 1957 sur la nationalité des femmes mariées et la Convention de 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination pour les femmes, la garantie du droit de la femme à une nationalité et son consentement à changer de nationalité;

Vii) l'examen des pratiques administratives qui peuvent interdire l'accès d'une personne à une nationalité, par exemple par le biais de droits exorbitants, de délais impossibles ou du fait de l'incapacité de fournir les documents requis par l'Etat; et

Viii) la promotion de consultations entre les Etats dotés de systèmes juridiques différents pour éviter l'apatridie résultant de conflits entre les différentes législations.

B) L'examen des problèmes rencontrés par les personnes apatrides de facto, celles qui ne peuvent établir leur nationalité ou celles qui n'ont pas de nationalité effective, et les moyens de résoudre ces problèmes. La promotion de la recommandation contenue dans les actes finaux de la Convention de 1954 relative au statut des apatrides et la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie, selon lesquelles les personnes apatrides de facto doivent, dans toute la mesure du possible, être traitées comme apatride de jure pour leur permettre d'acquérir une nationalité effective;

C) L'examen approfondi des transferts de territoire au plan universel, ainsi que les moyens utilisés pour résoudre le statut relatif à la nationalité dans ces cas. L'examen des législations récemment adoptées sur la nationalité, en particulier à la lumière d'un changement de souveraineté. L'examen des décisions de la Cour internationale de justice pour les cas de conflits territoriaux impliquant un transfert de territoire dans la mesure où ils entraînent des problèmes au plan de la nationalité;

D) L'examen de la façon dont les principes relatifs à la nationalité, dans le contexte d'un transfert de territoire, peuvent effectivement être extrapolés pour être utilisés dans d'autres cas d'apatridie, en se référant tout particulièrement au projet de Convention européenne sur la nationalité qui vient d'être achevé;

E) L'examen de la promulgation d'instruments internationaux additionnels pour régler les questions de fonds relatives à l'acquisition de la nationalité;

F) Le renforcement de la coopération avec les autres organisations intéressées, en particulier pour la promotion de l'article 9 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination contre les femmes et l'article 7 de la Convention relative aux droits de l'enfant;

G) La consolidation des fonctions de supervision du HCR eu égard aux Conventions internationales relatives aux apatrides.

IV. RESUME DES DISCUSSIONS SUR LE ROLE DE SUPERVISION DU HCR

7. On a tout d'abord présenté le cadre juridique du rôle de supervision du HCR établi dans le paragraphe 8 du statut du HCR. Il correspond aux obligations nées de traités ratifiés par les Etats dans ce domaine, comme le prévoit l'article 35 de la Convention de 1951^[2], l'article 2 du Protocole de 1967, l'article 8 de la Convention de l'OUA et la recommandation e) de la Déclaration de Carthagène. La plupart des Etats parties ont accepté, au minimum, un rôle consultatif pour le HCR dans les procédures nationales de détermination de statut de réfugié. Le HCR reçoit généralement notification des demandes d'asile, est informé du déroulement des procédures et a accès aux dossiers et décisions pouvant être présentés aux autorités lorsqu'il convient. Le HCR a la possibilité de présenter ses observations sur chaque cas. Dans la plupart des pays, les demandeurs d'asile et les réfugiés ont accès au HCR et vice-versa, soit dans le cadre du droit, soit en vertu de pratiques administratives. Dans certains pays, le HCR participe activement aux procédures spéciales à l'aéroport ou est consulté avant l'expulsion ou la déportation de réfugiés reconnus. Afin d'assurer la conformité avec les réglementations et normes internationales en matière de réfugiés, le HCR apporte régulièrement sa contribution dans le processus législatif et les Etats demandent en général au HCR ses commentaires ou son apport technique pour la rédaction de projets de lois sur les réfugiés et de décrets administratifs connexes.

8. Au cours des débats, les questions suivantes ont été jugées mériter un examen plus approfondi :

A) Les interprétations divergentes quant au contenu et à l'application des dispositions, normes et principes des instruments internationaux relatifs aux réfugiés;

B) L'établissement de rapports aux Etats dans leur ensemble;

C) La question de l'institutionnalisation d'un dialogue constructif à intervalles réguliers avec les Etats parties sur l'application des instruments internationaux relatifs aux réfugiés; et

D) Les mesures de mise en oeuvre.

9. Dans la discussion qui a suivi, certains participants ont estimé qu'il serait utile de dresser un catalogue des instruments et dispositions que le HCR a pour mission de superviser. Concernant les systèmes d'établissement de rapports aux Etats, la plupart des représentants de gouvernement ont estimé qu'il serait plus réaliste de disposer des rapports annuels de protection du HCR et, sur cette base, de poursuivre un dialogue institutionnalisé. Les participants ont jugé que les réunions périodiques d'Etats parties politiseraient indûment le processus. Un débat a eu lieu sur le lien entre la fonction d'assistance humanitaire du HCR, sa dépendance à l'égard des pays donateurs et sa responsabilité de supervision, et il a été suggéré de confier ce rôle de supervision à un organe indépendant ou de l'exercer d'une façon qui s'apparente au système de suivi des traités relatifs aux droits de l'homme en vigueur aux Nations Unies. D'autres participants ont fourni des exemples illustrant que la dépendance à l'égard des donateurs n'avait pas d'incidence sur la responsabilité du HCR en matière de supervision et que, compte tenu du caractère opérationnel des activités du HCR, il était judicieux de continuer à confier cette fonction au HCR. Certains participants ont fait remarquer que la supervision d'une institution internationale sert l'intérêt des Etats, dans la mesure où une pratique d'éligibilité uniforme assure un partage équitable des responsabilités et empêche les mouvements secondaires. Bien que la plupart des représentants de gouvernement estiment que le HCR doit se montrer prudent dans ce domaine, les participants ont encouragé le HCR à utiliser le cadre juridique existant et son propre pouvoir discrétionnaire pour renforcer sa responsabilité en matière de supervision, moyennant le dialogue avec les Etats, par exemple, ou en présentant des rapports au Comité exécutif ou à l'Assemblée générale, par le biais du Conseil économique et social.

V. CONCLUSION

10. Ces consultations informelles ont examiné tout un éventail de questions portant sur les mesures visant à assurer une protection internationale à tous ceux qui en ont besoin. Le débat à ce jour, bien qu'il n'ait pas couvert tous les sujets, a mis en lumière un accord quasi-général sur certains des aspects clés de cette question. Il faut compléter et consolider les différents aspects du cadre juridique international et dégager un consensus dans les domaines échappant actuellement à son champ d'application. Le processus consultatif devrait se poursuivre en 1998 et porter sur la détention des demandeurs d'asile, la coopération internationale, le partage de la charge, les personnes déplacées à l'intérieur du territoire et la création d'institutions. Le HCR attend avec intérêt l'appui et les conseils du Comité permanent pour aller de l'avant afin d'élaborer un cadre largement accepté de principes directeurs sur les différents sujets à l'étude.

[1] Les exposés et les discussions de cette réunion ont été résumés dans le document EC/46/SC/CRP.34 du 28 mai 1996.

[2] Voir également le préambule de la Convention de 1951 qui affirme "Prenant acte de ce que le Haut commissaire des Nations Unies pour les réfugiés a pour tâche de veiller à l'application des conventions internationales qui assurent la protection des réfugiés, et reconnaissant que la coordination effective des mesures prises pour résoudre ce problème dépendra de la coopération des Etats avec le Haut Commissaire, ..."

