



Note d'orientation visant à appuyer le processus d'engagement de la part des Etats

Généralités

Conformément à ses responsabilités de protection internationale découlant de son statut, l'article 35 de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, et aux responsabilités confiées par l'Assemblée générale en vertu de l'article 11 de la Convention de 1961 relative à la réduction des cas d'apatridie¹, le HCR facilite l'organisation, les 7 et 8 décembre 2011, d'une réunion ministérielle chargée d'examiner les lacunes de protection et les mesures correctrices. Les Etats sont encouragés à prendre des engagements volontaires lors de cette réunion et cette note a été préparée afin de mieux en guider le processus.

Le processus d'engagement devrait offrir l'occasion pour les Etats d'identifier les questions et les défis importants pour eux et de promouvoir les moyens réalistes d'y répondre. Il est envisagé que les Etats prennent des engagements au plan individuel et/ou collectif. La nature et la teneur des engagements correspondront naturellement aux spécificités nationales et régionales, bien que certains thèmes intéressent inévitablement un plus grand nombre d'Etats, tant à l'intérieur des régions qu'entre elles.

Cette note offre certains critères et présente des contenus concernant ces engagements ainsi qu'une orientation pratique pour le processus préparatoire. En outre, l'annexe donne quelques informations sur les processus d'engagement à l'extérieur du HCR et attire l'attention, par exemple, sur certains engagements existants d'Etats en matière de déplacement forcé, d'apatridie et de migration pour illustrer les formes que peuvent prendre ces engagements.

Critères concernant ces engagements

On estime que pour une utilité optimale, ces engagements d'Etats devraient être :

- spécifiques, ciblés sur l'action et si possible mesurables ;
- liés aux objectifs des commémorations² ;

¹ Différentes résolutions de l'Assemblée générale et conclusions du Comité exécutif ont renforcé le mandat du HCR en matière d'apatridie. Par exemple, la conclusion n° 106 du Comité exécutif de 2006 « exhorte le HCR, en coopération avec les gouvernements, d'autres organisations des Nations Unies et internationales ainsi que les organisations régionales et non gouvernementales compétentes, à accroître ses efforts dans ce domaine en poursuivant les activités visant à appuyer l'identification, la prévention, la réduction des cas d'apatridie ainsi qu'à renforcer la protection des apatrides ».

² Voir « Commémoration des anniversaires en 2011 (Note conceptuelle préliminaire), septembre 2010 :

- « Renforcer le régime existant de protection et promouvoir une nouvelle dynamique de la protection. Cela pourrait inclure l'examen de moyens novateurs de combler les lacunes de protection, y compris les moyens par lesquels les dispositions en matière de protection régionale ou de coopération pourraient être utilisés efficacement parallèlement aux systèmes d'asile nationaux.
- Obtenir un appui plus ferme aux conventions sur l'apatridie, y compris les nouvelles adhésions ainsi qu'une cartographie plus précise de la problématique de l'apatridie et des moyens plus efficaces d'y répondre.
- Sensibiliser le public et forger une solidarité avec les personnes déplacées de force et les apatrides moyennant une stratégie de communication visant à influencer l'opinion publique et à élargir l'espace de protection. Ce faisant, on espère identifier de nouvelles sources de financement. »

- conçus pour avoir un impact concret et positif sur la situation réelle des réfugiés, des apatrides et d'autres personnes relevant de la compétence du HCR ; et
- perspicaces pour relever les nouveaux défis.

Contenu des engagements

Les engagements pourraient couvrir l'éventail suivant :

- Ratifier ou adhérer à la Convention de 1951 et/ou à son Protocole ainsi qu'aux Conventions de 1961 et de 1954 relatives aux cas d'apatridie ;
- Lever les réserves à ces conventions imposées au moment de l'adhésion ;
- Amender ou adopter une législation ou des politiques visant à améliorer la mise en œuvre de ces Conventions au niveau national ;
- Résoudre des déplacements particuliers, des situations d'apatridie ou de réfugiés prolongées ;
- Répondre à des problématiques et des défis opérationnels ;
- Collaborer avec d'autres Etats pour relever des défis régionaux et/ou ; et
- Faciliter le rôle de supervision du HCR concernant les Conventions relatives aux réfugiés et à l'apatridie ;

Plus précisément, ces engagements pourraient concerner des questions concrètes³ telles que :

- Enregistrement des naissances, tant pour les réfugiés que pour prévenir l'apatridie ;
- Amendement des législations sur la nationalité pour inclure des garanties contre l'apatridie et éliminer les dispositions discriminatoires pouvant provoquer l'apatridie chez les femmes et/ou leurs enfants ;
- Identifier les populations apatrides (par exemple grâce à des enquêtes ou des recensements) ;
- Droits socio-économiques pour les réfugiés et les apatrides (par exemple éducation, emploi, sécurité sociale, propriété) ;
- Racisme, xénophobie et intolérance connexe ;
- Détermination de statut de réfugié et d'apatridie (engagement plus ferme des gouvernements) ;
- Défis concernant les femmes et les enfants réfugiés et apatrides (par exemple, moyens d'existence, santé, éducation, violence sexuelle et sexiste, mineurs non accompagnés) ;
- Situations de réfugiés urbains (par exemple accès aux services nationaux, moyens d'existence) ;
- Situations de réfugiés prolongées (par exemple utilisation stratégique de la réinstallation de pair avec d'autres solutions durables) ;
- Situations prolongées d'apatridie (par exemple réformes législatives et campagnes d'acquisition de la nationalité pour résoudre les problèmes de population spécifiques) ;

³ Les analyses concernant les lacunes de protection relatives aux apatrides et aux réfugiés pourraient être utilisées pour identifier les problématiques que connaissent certains Etats. Voir « Cadre d'analyse des lacunes de protection – Renforcer la protection des réfugiés » HCR, 2008 (<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opensslpdf.pdf?reldoc=y&docid=4afc266c2>) et « Statelessness : An Analytical Framework for Prevention, Reduction and Protection », UNHCR, 2008 (<http://www.unhcr.org/refworld/docid/49a28afb2.html>).

- Solutions de rechange à la détention ;
- Réinstallation ;
- Migration mixte (par exemple, systèmes d'entrée soucieux de protection, processus et procédures différenciées) ;
- Nouvelles formes de déplacement ; et/ou
- Partage de la charge et approches régionales globales.

Processus préparatoire

Le processus préparatoire sera conduit par les Etats, facilité par le HCR et guidé par les populations prises en charge.

A son Siège à Genève, le HCR a déjà informé les Etats au niveau des groupes régionaux sur les commémorations, fournissant une information initiale concernant le processus d'engagement. Ces informations ont été complétées lors d'un événement en marge de la soixante et unième session du Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés le 5 octobre 2010.

Le processus d'engagement est volontaire. Des engagements types seront présentés pour aider les Etats à déterminer la forme et le contenu de leurs engagements éventuels.

Les bureaux extérieurs du HCR se tiendront à disposition pour aider les Etats à toutes les étapes du processus, si besoin est. Les bureaux extérieurs sont encouragés à faire participer à ce processus les interlocuteurs de la société civile ainsi que les populations prises en charge pour garantir les préparatifs les plus adéquats pour la réunion ministérielle des 7 et 8 décembre 2011.

Certains Etats ont déjà indiqué qu'ils organiseraient des consultations nationales pour définir leurs engagements et le HCR s'est dit prêt à fournir un appui. En outre, le HCR organise des consultations avec les femmes et les filles réfugiées dans six pays⁴, travaillant de concert avec le Comité national australien pour les femmes réfugiées. Ces consultations permettront aux femmes prises en charge de s'exprimer et aux gouvernements de faire porter leurs engagements sur les questions concrètes qui les concernent.

D'autres événements et processus au cours de 2010 et 2011, y compris une série de réunions d'experts aideront également les Etats à réfléchir sur les questions clés qui pourraient figurer dans ces engagements. On estime que le Dialogue du Haut Commissaire de 2010 sur les lacunes et réponses de protection apportera une contribution particulière à cet égard.

Division de la protection internationale
20 octobre 2010

⁴ Les lieux prévus sont le Bangladesh, la Colombie, l'Inde, la Jordanie, l'Ouganda et la Zambie. Ces informations sont sujettes à modification.

Annexe : Pratique des Etats concernant les engagements

De nombreux Etats font des promesses dans d'autres instances telles que le Conseil des droits de l'homme et la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Des engagements d'action sont également pris dans le contexte de processus spécifiques comme la *Clinton Global Initiative*. Cette annexe décrit ces processus et fournit ensuite quelques exemples d'engagements existants pertinents. Elle n'est toutefois pas exhaustive. Par exemple, un certain nombre d'Etats ont pris des engagements au cours de la Conférence d'examen du Statut de Rome à Kampala en juin 2010, intéressants au plan formel mais pas directement pertinents contenu.

Instances où les Etats prennent des engagements

Conseil des droits de l'homme

Dans le cadre du processus d'élection du Conseil des droits de l'homme, les Etats prennent des engagements volontaires pour appuyer leur adhésion. Le HCNUDH a élaboré des orientations sur les éléments pouvant entrer dans ces engagements⁵. Bien que ceci encourage les Etats à inclure des engagements spécifiques, mesurables et vérifiables, autant que faire se peut, cette orientation porte essentiellement sur la coopération, la contribution et l'engagement au plan général aux différents aspects du système des droits de l'homme.

Les engagements pris dans le contexte du Conseil des droits de l'homme concernent rarement les questions spécifiques des droits humains (sans parler des questions de réfugiés ou d'apatridie). Ils portent en général sur la coopération et l'appui au Conseil des droits de l'homme et au Système des Nations Unies pour les droits humains dans son ensemble. Ils réaffirment souvent des engagements existants ou sont libellés de façon générale - « pour contribuer au renforcement du système de protection internationale des réfugiés »⁶ - par exemple. Certains engagements ont trait à un examen et une réforme d'ordre législatif mais sans référence spécifique aux législations ou politiques particulières. Certains Etats s'engagent également à signer, adhérer ou ratifier des traités internationaux⁷.

⁵ Voir « Suggested Elements for Voluntary Pledges and Commitments by Candidates for Election to the Human Rights Council » disponible sur <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/pledges.pdf>.

⁶ « Engagements pris volontairement par l'Egypte en faveur des droits de l'homme », Document des Nations Unies A/61/878, 23 avril 2007, par. 13, page 4, disponible sur <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/317/02/PDF/N0731702.pdf?OpenElement>

⁷ En 2006, l'Indonésie s'est engagé à poursuivre ses efforts pour respecter et appuyer les instruments internationaux des droits humains moyennant la signature, l'adhésion ou la ratification [d'un certain nombre d'instruments, y compris] la Convention relative au statut des réfugiés ; le Protocole à la Convention relative au statut des réfugiés (Note verbale de la Mission permanente de l'Indonésie auprès des Nations Unies n° 306/SOC-101/IV/06 du 28 avril 2006, version anglaise uniquement). Eu égard aux autres traités des droits de l'homme, les Etats ont utilisé un libellé tel que : « continuera d'accélérer le processus de signature des instruments internationaux suivants : ... » ou « va très prochainement lancer un processus de ratification de tous les principaux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme dont elle est signataire, notamment les instruments suivants : ... » (République d'Angola, Document des Nations Unies A/64/775 du 7 mai 2010) ; « en examinant la possibilité de ratifier dans un proche avenir ... » (Suisse, Document des Nations Unies A/64/726 du 24 mars 2010) ; « réaliser des études de faisabilité et s'employer à devenir partie aux ... » et « accélérer la levée des réserves que le pays a formulées concernant ... » (Thaïlande, Document des Nations Unies A/64/687 du 2 mars 2010)

Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

Les Etats prennent également des engagements lors de la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge qui courent pendant la période de quatre ans entre chaque conférence. Les sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR) ainsi que les observateurs à la Conférence sont également invités à signer des engagements humanitaires spécifiques individuels ou collectifs.

Ces engagements sont étroitement liés aux résolutions adoptées par le Conseil des délégués à chacune des conférences. Les résolutions établissent un cadre d'engagement et ces engagements sont un moyen d'améliorer leur mise en œuvre. Les engagements types sont préparés et présentés avant et pendant la conférence par un éventail d'acteurs dont le CICR et la FICR.

Selon les lignes directrices du CICR élaborées avant la Conférence de 2007, les engagements doivent avoir un rapport avec les objectifs et les questions soulevés lors de la conférence ; de préférence promouvoir les partenariats humanitaires entre les participants sur une action conjointe et des buts communs ; ils doivent être pragmatiques, spécifiques et indiquer de façon mesurable l'objectif à atteindre ; ils doivent être brefs⁸.

Clinton Global Initiative

Les engagements d'action sont pris par des individus, des ONG, des organisations, des entreprises et des gouvernements dans le cadre de la *Clinton Global Initiative*. Chaque participant est invité à choisir ou élaborer son propre engagement en mettant l'accent sur des solutions réalistes et novatrices face aux défis mondiaux. Des engagements d'action doivent être novateurs, spécifiques et mesurables⁹. Il arrive souvent que les gouvernements prennent des engagements en partenariat avec d'autres (voir l'exemple ci-dessous).

Exemples d'engagements actuels

Conseil des droits de l'homme

Indonésie, Note verbale 306/SOC-101/IV/06, 28 avril 2006

.... s'est engagé à poursuivre ses efforts pour respecter et appuyer les instruments internationaux des droits humains moyennant la signature, l'adhésion ou la ratification [d'un certain nombre d'instruments, y compris] la Convention relative au statut des réfugiés ; le Protocole à la Convention relative au statut des réfugiés.

Jordanie, Note verbale SH/1/A/660/06, 20 avril 2006

⁸ Voir [http://www.icrc.org/Web/fre/sitefre0.nsf/htmlall/30-international-conference-pledge-1201107/\\$File/30IC_Pledging-Guidelines_FRA_FINAL.pdf](http://www.icrc.org/Web/fre/sitefre0.nsf/htmlall/30-international-conference-pledge-1201107/$File/30IC_Pledging-Guidelines_FRA_FINAL.pdf).

⁹ Voir le site de *Clinton Global Initiative* http://www.clintonglobalinitiative.org/commitments/faq_commitments.asp?Section=Commitments&PageTitle=FAQ:%20Commitments (anglais uniquement).

La Jordanie a également poursuivi une étroite coopération avec le HCR et d'autres institutions pertinentes des Nations Unies concernant les réfugiés afin d'alléger leurs souffrances et de contribuer à la recherche de solutions durables à leur sort. Dans ce contexte, la Jordanie a demandé la qualité de membre au Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, et se tient prête à assumer ses responsabilités de façon objective dès qu'elle aura été élue en qualité de membre.

Bosnie-Herzégovine, A/61/903, 10 mai 2007

« En raison de la vaste expérience qu'elle a acquise dans les activités concernant le retour des réfugiés et des personnes déplacées, la Bosnie-Herzégovine s'engage à :

- Aider les réfugiés à alléger les souffrances de toutes les populations touchées par la guerre en fournissant des avis techniques spécialisés en ce qui concerne le retour des réfugiés ;
- Militer en faveur de la pleine application de la Convention contre la torture ainsi que pour l'abolition de la peine de mort ;
- Promouvoir l'adoption de toutes résolutions et mesures contre l'intolérance, le racisme et toutes formes de discrimination. »

Egypte, A/61/878, 23 avril 2007

« ... Contribuer au renforcement du système de protection internationale des réfugiés, notamment en Afrique, conformément aux instruments relatifs aux droits de l'homme, au droit des réfugiés et au droit international humanitaire. »

Azerbaïdjan, A/63/800, 1^{er} avril 2009

« ... Continuer de mettre en œuvre le programme national sur l'amélioration des conditions de vie et de l'emploi des réfugiés et des personnes déplacées, y compris les amendements y relatifs adoptés par décret présidentiel en date du 31 octobre 2007. »

Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

Engagement conjoint – P124 (Gouvernement – Belgique ; Société nationale – Belgique)

« Le Gouvernement belge et la Croix-Rouge de Belgique s'engagent à examiner les mesures susceptibles d'améliorer l'exercice du choix du retour volontaire des migrants dans leurs pays d'origine, particulièrement en matière de d'accompagnement et de prévention.

[...]

- Le Gouvernement belge s'engage à examiner les mesures susceptibles d'améliorer l'accompagnement du migrant dans le cadre de son retour volontaire au pays d'origine, ainsi que les mesures de prévention des conséquences humanitaires découlant des mouvements migratoires. »

Engagement – P142 (Gouvernement – Chypre)

Dans une situation où près de 18 pour cent de la population et 14 pour cent de la main d'œuvre en République de Chypre sont d'origine étrangère, la migration est une question majeure et d'importance croissante.

Elaborant ses politiques concernant la migration en étroite collaboration avec ses partenaires de l'Union européenne, le Gouvernement de la République de Chypre

continuera à faire tout son possible pour répondre aux besoins humanitaires des migrants, des réfugiés et des demandeurs d'asile.

Engagement – P253 (Gouvernement – Costa Rica)

1. Le Costa Rica s'engage à travailler par le biais du pouvoir exécutif pour mettre en œuvre toutes les mesures requises afin d'approuver les projets de loi récemment soumis au Congrès, concernant les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité (modification du code pénal et Convention de la non applicabilité des limitations statutaires aux crimes de guerre et crimes contre l'humanité); deux protocoles (le Protocole concernant les gaz asphyxiants et le Protocole V à la Convention de 1980) et l'amendement à la Convention de 1980. En outre, le Costa Rica s'engage à présenter un projet de loi pour approuver la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées au cours de la période législative actuelle.

2. L'Etat s'engage à lancer une campagne de masse pour sensibiliser la population sur la question de la détention d'armes afin de prévenir leur usage et donc de prévenir la violence. L'Etat inclura également la protection du droit international humanitaire dans la réforme du droit sur les armes. Enfin, l'Etat du Costa Rica s'engage à poursuivre son appui à la création d'un instrument juridique international règlementant le commerce des armes. Il s'engage également à continuer de promouvoir le processus d'Oslo qui préconise la signature d'un Traité interdisant les bombes à sous-munitions.

3. Afin de modifier l'approche en matière d'immigration, une transition sera organisée depuis un système d'immigration fondé sur le contrôle vers une politique favorisant l'intégration. Cela inclura des efforts pour mettre sur pied, au sein de la Direction générale du Costa Rica pour la migration et les affaires étrangères, une direction pour la communauté d'immigrants dans le pays dont la tâche sera de protéger les immigrants et les réfugiés victimes d'un conflit armé. La deuxième étape consistera à promulguer la législation rendue nécessaire par cette nouvelle approche.

Engagement conjoint – P103 (Gouvernement – Finlande ; Société nationale – Finlande)

La Croix-Rouge finlandaise a œuvré à l'accueil de demandeurs d'asile et de réfugiés depuis 1973. Elle a un rôle spécial à jouer dans l'appui des migrants les plus vulnérables, particulièrement les réfugiés, et dans l'implication de la société civile pour appuyer l'intégration des migrants par le biais d'un volontariat. Dans ce rôle d'assistance aux autorités et d'organisation humanitaire, la Croix-Rouge finlandaise est également prête à organiser l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés dans des situations évolutives.

De nouveaux défis apparaissent dans la mesure où le nombre de migrants ayant des statuts et des besoins différents s'accroît. Des efforts plus intenses sont nécessaires pour mettre en œuvre un authentique processus d'intégration à double sens où les migrants et la société hôte participeront activement.

Pour les années 2008 à 2011, nous nous engageons par la présente, à travailler de concert pour soutenir l'intégration des migrants en Finlande et renforcer les initiatives visant à prévenir la marginalisation de migrants vulnérables, à lutter contre la discrimination ethnique et le racisme qui peuvent porter un grave préjudice à l'intégration des migrants et prendre les mesures qui conviennent pour organiser l'accueil des demandeurs d'asile ou d'autres migrants dans une situation d'afflux massif. Les migrants seront également encouragés à participer et à contribuer à ces processus.

Engagement conjoint – P321 (Gouvernement – Suisse ; Société nationale – Suisse)

« 1. Nous avons pour objectif commun d'améliorer les compétences transculturelles des professionnels de la santé en Suisse.

2. Nous nous engageons à renforcer les compétences en matière de santé de la population migrante en Suisse et à faciliter l'accès de cette dernière au système de santé suisse.

3. Le gouvernement suisse soutient la Croix-Rouge suisse (CRS) en vue de poursuivre des activités des services ambulatoires pour victimes de la torture et de la guerre. Les services ambulatoires de la CRS proposent des conseils et des traitements aux réfugiés et aux proches des réfugiés qui ont été victimes d'une violence systématique et souffrent des séquelles de traumatismes. Le but est de leur permettre de mener une vie indépendante et de créer les conditions susceptibles de favoriser leur intégration sociale et professionnelle en Suisse. »

Engagement conjoint – P322 (Gouvernement – Suisse ; Société nationale – Suisse)

« Nous continuerons à promouvoir le retour volontaire et à fournir des conseils et une assistance matérielle aux rapatriés en vue de faciliter leur réinsertion dans leur pays d'origine. Pour développer encore davantage les instruments d'assistance au retour, nous nous emploierons à appliquer les meilleurs standards possibles en matière de conseil et d'assistance aux rapatriés. L'accent sera mis sur le conseil et l'assistance au retour aux personnes vulnérables. »

Clinton Global Initiative

Accélération de l'adoption de réchauds de cuisine propres et efficaces, 2010¹⁰

Engagement du Département d'Etat américain, de la Fondation des Nations Unies, de *Royal Dutch Shell*, de l'Organisation mondiale de la santé, de l'Agence américaine de protection de l'environnement (et d'autres partenaires, y compris le HCR)

La Fondation des Nations Unies, en collaboration avec des partenaires publics et privés de premier plan, s'engage à lancer une nouvelle alliance mondiale audacieuse pour permettre à 100 millions de foyers d'adopter des réchauds de cuisine propres et efficaces d'ici à 2020. L'alliance s'efforce de sauver des vies, d'améliorer les moyens d'existence, d'autonomiser les femmes et de lutter contre le changement climatique en créant un marché mondial pour les solutions domestiques propres et efficaces.

¹⁰ Voir

http://www.clintonglobalinitiative.org/commitments/commitments_search.asp?Section=Commitments&PageTitle=Browse%20and%20Search%20Commitments&id=692689 (version anglaise uniquement).